



## A propósito del referéndum regional

Hubert Wieland Conroy

Licenciado en Relaciones Internacionales. Maestría en Ciencia Política del Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra

*Noviembre, 2005*

**Síntesis:** El 30 de octubre de 2005 se realizó el referéndum para conformar las macro regiones. Más allá de los resultados adversos registrados cabe resaltar que la masiva participación de los electores sugiere que este primer referéndum no fue un fracaso en cuanto consulta popular. Sin embargo, si bien éste se constituye en un instrumento de participación política que puede servir de contrapeso a eventuales excesos normativos, todavía ocupa un lugar muy modesto en la cultura política peruana, de tradicional apego a formas de gobierno representativo y desconfianza hacia formas de participación popular directa.

Los referendos regionales celebrados simultáneamente en 16 departamentos el día domingo 30 de octubre último para decidir la formación de cinco macro regiones constituyen, sin duda, las primeras consultas populares celebradas en toda nuestra historia republicana dentro de un marco constitucional. Más aún, dichas consultas populares significan, más allá de los resultados adversos registrados, un momento importante en el proceso de maduración política del pueblo peruano que contribuirá a la eventual superación de una de las más grandes taras políticas que el Perú heredó de la Colonia y que viene arrastrando desde su advenimiento como Estado-Nación: el centralismo capitalino.

Sin embargo, la celebración de dichos referendos, cuyo resultado fue indudable y masivamente negativo -salvo en Arequipa-, no estuvo exenta de problemas. Quizá el mayor de estos fue la notoria falta de información sobre el objeto mismo de la consulta, de manera que mucha gente acudió a las urnas sin realmente saber por qué y para qué. Esta deficiencia no parece haberse limitado sólo a los más vastos sectores de la población, tal como lo ilustra la invocación a votar por el “sí” hecha por el Jefe de Estado al pueblo de Cajamarca, cuando este departamento no estaba incluido en el proceso de consulta. Este infortunado desliz presidencial no dejó de ser percibido por muchos como una prueba fehaciente del nivel real de interés que el Ejecutivo puso en el proyecto.

Otro problema de no poca importancia tuvo que ver con las reglas de juego en general y la modalidad de cómputo de votos en particular: si se contaban o no los votos nulos y en blanco, que tradicionalmente no han contado en la historia electoral peruana. Este problema, por cierto, pudo haber sido resuelto con la debida antelación, ya que la norma que disponía dicha modalidad de cómputo fue aprobada en julio de 2004, pero al parecer no hubo mayor consenso entre las diversas fuerzas políticas tanto del Ejecutivo como del Legislativo. Los esfuerzos por solucionar este problema a último momento no hicieron sino acentuar una sensación de incertidumbre y desconfianza en la población. Y llegado el momento, los hechos demostraron que de nada hubiera servido efectuar dicho cambio, puesto que el “no” ganó de manera avasalladora.

Desde la perspectiva misma de la descentralización, estos resultados habrían puesto en evidencia un temperamento obviamente negativo de parte de las poblaciones consultadas. Sin embargo, hay que hacer un análisis frío y desapasionado con el objeto de dilucidar si el “no” mayoritario estaba dirigido contra la idea misma de la descentralización o contra la



manera en que esta etapa de la descentralización ha sido manejada, o si se cayó en el viejo vicio de no distinguir entre las personas y las propuestas, de manera que lo que habría primado en este voto no habrían sido las virtudes de la descentralización, sino el grado de estima y confianza que se tiene hacia el Presidente de la República o a los Presidentes Regionales.

Más allá de la falta de información sobre su objetivo y del predominio masivo del “no”, la participación igualmente masiva de los electores en la consulta – 87% del electorado, sólo un 13% de ausentismo – sugiere que este primer referéndum, paradójicamente, no ha sido un fracaso en cuanto consulta popular. Lo fundamental es que las poblaciones involucradas acudieron a las urnas a expresar su voluntad. Y ello a pesar de la incapacidad demostrada tanto por el gobierno como por la oposición para superar los viejos reflejos centralistas y partidarios, que les impide entender la trascendencia de estas consultas populares como factor importante en la promoción de la cultura y madurez políticas de los peruanos.

Pero, así como la descentralización es una forma novedosa de organización política que despierta aún desconfianza, no menos inquietante para muchos puede resultar una institución – en este caso el referéndum – que signifique una mayor participación directa del pueblo en los asuntos públicos del país. Este es un tipo de participación al que no estamos acostumbrados, huelga señalar, ni los ciudadanos ni las propias fuerzas políticas. Pero el referéndum, tal como lo establece la Constitución vigente, es una institución que no se agota en asuntos de demarcación territorial.

## **Conviene, por consiguiente, preguntarse: ¿Qué es un referéndum?**

El término *referéndum* proviene de la expresión latina “*ad referendum*,” que se utilizaba para caracterizar acuerdos diplomáticos cuya validez dependía de una ratificación de parte de una instancia superior, que podía ser el Jefe de Estado, el Ministro o simplemente un oficial superior. Así, la ratificación *per se* no implicaba necesariamente que tal instancia debiese estar constituida por el conjunto de la ciudadanía, pero constituía una condición indispensable para la entrada en vigor de tales acuerdos.

En la actualidad, los tratados son un buen ejemplo de esta idea de ratificación. En efecto, muchos de estos son negociados, acordados y suscritos por agentes diplomáticos a nombre de sus Estados, no obstante lo cual adquirirán validez jurídica recién cuando hayan sido aprobados por las instancias competentes de derecho interno de cada Estado involucrado. En otras palabras, se puede decir con toda precisión que estos tratados son casos típicos de acuerdos concertados *ad referendum*.

Pero con el paso del tiempo, la expresión “*ad referendum*” se redujo a simplemente *referéndum* y pasó a significar primero la ratificación de un tipo determinado de decisión – un acto normativo – para luego significar una modalidad determinada de ratificación – mediante consulta popular – para finalmente terminar siendo utilizado para denotar una consulta popular de manera genérica, indistintamente de su objeto. En el mismo proceso, dejó de constituir una condición necesaria – y por ello obligatoria – para la validez de una decisión, para convertirse en una condición mayoritariamente facultativa. Así, hay normas que pueden adquirir validez con o sin ratificación mediante referéndum.

Nótese que el concepto original de referéndum implica, necesariamente, una decisión previa que debe ser ratificada, lo que sugiere la existencia de órganos competentes para tomar las decisiones que luego serán objeto de dicha ratificación. En efecto, el órgano



representativo toma una decisión y el pueblo la ratifica si el resultado de la consulta respectiva es positivo.

El referéndum no es, *sensu strictu*, una institución de la democracia directa, no obstante una ostensible similitud. En los orígenes de las democracias directas, la ciudadanía no era convocada para ratificar, mediante un “sí” o un “no”, sino que se reunía en un mismo sitio para deliberar y luego aprobar. El referéndum es, más bien, una institución de la forma de democracia denominada semi-representativa, en la cual intervienen tanto órganos representativos como la ciudadanía: pero ésta sólo se pronuncia para ratificar las decisiones de los órganos representativos.

En este punto conviene hacer referencia a otra forma de consulta popular que se asemeja al referéndum pero que tiene una finalidad distinta: el plebiscito. Este concepto, cuyos orígenes se remontan a la antigüedad romana, fue utilizado inicialmente para denotar las decisiones que la *plebe* tomaba en sus asambleas y que, inicialmente, sólo obligaban a sus miembros. Con el paso del tiempo, tales decisiones terminarían siendo obligatorias también para el *patriciado*, es decir para todo el pueblo (*populus*) romano.

Es importante notar que los plebiscitos implicaban la participación de la *plebe* no sólo al momento de tomar una decisión sino también en la deliberación previa a la votación. Más que formas de *consulta* popular, los plebiscitos eran formas de *participación* popular, asemejándose más a lo que en la actualidad se denomina democracia directa. Por consiguiente, los plebiscitos no eran actos de ratificación sino actos de aprobación directa y sin intermediación alguna. Con el correr de los años, el sentido del término plebiscito también sufrió cambios y la tendencia actual es a utilizarlo para hacer referencia a consultas populares de carácter más político que normativo.

Así, mientras que un referéndum es una consulta popular cuyo objeto es ratificar un acto normativo aprobado previamente por algún órgano competente, un plebiscito es una consulta popular destinada a auscultar la voluntad del pueblo sobre materias de interés público distintas a las normativas. Por tal motivo, los referendos suelen producirse con posterioridad al acto normativo, mientras que los plebiscitos tienden a realizarse con anterioridad al acto gubernamental cuya materialización dependerá de la voluntad expresada por el pueblo.

A la luz de estos conceptos, se puede apreciar que la Constitución peruana de 1993 usa el término “referéndum” para denotar consultas populares de finalidad y alcances diversos. En efecto, la Constitución actual estipula la procedencia del referéndum hasta en tres tipos de supuesto: en primer lugar, para ratificar proyectos de reforma de la Constitución y ordenanzas municipales; en segundo lugar, para aprobar normas con rango de ley; y, en tercer lugar, para decidir sobre la integración de circunscripciones departamentales y cambios de circunscripción regional.

Quizá el caso que más se acerca al concepto original del referéndum es la consulta destinada a ratificar una reforma constitucional que ha sido aprobada por el Congreso mediante el procedimiento que exige de manera obligatoria un referéndum, puesto que aquí la consulta popular aparece claramente como una condición *sine qua non* para que entre en vigor. En tal sentido, la aprobación previa por el Congreso carecerá de todo efecto si no es ulteriormente ratificada por el electorado. Nótese, por otro lado, que se trata de una consulta que exige la participación de la totalidad de la ciudadanía.



Por otro lado, la Constitución también prevé un procedimiento para aprobar una reforma constitucional *sin* la celebración obligatoria de un referéndum. En este caso, el Congreso queda en libertad para someter o no su proyecto a consulta popular, en el entendido que un resultado positivo no será necesario para que dicha reforma adquiera vigencia – motivo por el cual tampoco constituirá un acto ratificatorio – si bien redundará en una mayor legitimidad política de la reforma. Pero si el resultado de la consulta es adverso, aquella quedará obviamente anulada.

Pero ocurre que una reforma constitucional aprobada sólo por el Congreso mediante el procedimiento que le permite omitir el referéndum también podrá ser sometida a consulta popular si la ciudadanía lo solicita. En este caso, el referéndum tampoco constituirá una condición necesaria de validez ni, por consiguiente, un acto ratificatorio. Pero dicha reforma quedará evidentemente anulada si el voto adverso es mayoritario. Y esto es lo fundamental de este contexto: un referéndum convocado por el electorado, más que un acto de ratificación, constituye un instrumento de control político ciudadano.

Algo similar sucede con las ordenanzas municipales, que también pueden ser sometidas a referéndum por la ciudadanía según la Constitución. Estas ordenanzas no requieren de una consulta popular previa para entrar en vigor, pero pueden ser anuladas si un referéndum es solicitado y el resultado es adverso. En tal sentido, un referéndum en este caso tendría también una finalidad esencialmente de control ciudadano. Por otro lado, es interesante notar que se trata de una consulta en la que no todo el pueblo participa sino sólo los vecinos de la municipalidad involucrada. Se trata, pues, de un referéndum de alcance parcial.

En materia de aprobación de normas con rango de ley, el referéndum tiene dos finalidades que deben ser distinguidas. En primer lugar, la ciudadanía tiene el derecho constitucional de someter a referéndum ciertas normas con rango de ley que hubieran sido aprobadas por el Congreso (leyes) o por el Poder Ejecutivo (decretos legislativos y decretos de urgencia), lo que implica una finalidad esencialmente de control. Pero la ciudadanía tiene también el derecho de iniciativa legislativa, de manera que, combinando ambos derechos, la convocatoria de un referéndum podría ser solicitada para aprobar dicha iniciativa si es que ésta hubiera sido previamente rechazada o modificada sustancialmente por el Congreso, lo que implicaría una capacidad real de decisión en materia legislativa.

Finalmente, la ciudadanía también tiene el derecho a ser consultada en materia de descentralización, a efecto de auscultar su voluntad de pertenecer a una u otra circunscripción regional, tal como se ha visto el pasado 30 de octubre. La diferencia con los casos anteriores es clara: no se trata de aprobar ni ratificar un acto normativo sino de expresar una voluntad que servirá de sustento previo de los actos normativos que sancionarán la conformación de las nuevas unidades regionales. Al mismo tiempo, se trata de consultas que no involucran a la totalidad de la ciudadanía sino sólo a aquellos sectores de la población comprendidos en los departamentos susceptibles de unirse para crear regiones. Como se puede apreciar, este es el tipo de consulta popular que más se aleja de la idea original de referéndum y más se acerca al concepto de plebiscito.

A modo de conclusión, conviene resaltar que el referéndum, más allá de los fines para los cuales fue celebrado el pasado 30 de octubre, es también – y quizás sobre todo – un instrumento de participación política directa que la Constitución de 1993 ha puesto en manos de la ciudadanía y que puede constituir un importante factor de contrapeso a eventuales excesos normativos dentro de un régimen genuinamente democrático. Pero se



trata de una figura que ocupa aún un lugar muy modesto en la cultura política peruana, de tradicional apego a formas de gobierno representativo y desconfianza hacia formas de participación popular directa.

## Antecedentes históricos del referéndum en el Perú

El referéndum es una forma de consulta popular que se ha puesto de moda desde algunos años. Si bien hizo su aparición con nombre propio recién con la Constitución actual, nuestra historia registra antecedentes que remontan a los albores del siglo XX.

Durante el año 1913, el presidente Guillermo E. Billinghurst concibió el proyecto de recurrir a la celebración de un plebiscito – otra forma de consulta popular – para reformar la Constitución de 1860, vigente en aquel entonces, con miras a que el pueblo pudiese dirimir en conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En vista de sus malas relaciones con el Congreso de la época, Billinghurst consideró que la única manera de llevar a cabo dichas reformas era someténdolas directamente a la consideración del pueblo. Una de ellas consistía, casualmente, en la implantación en el Perú del sistema de referéndum o plebiscito nacional. Billinghurst fue depuesto por el coronel Oscar R. Benavides el 4 de febrero de 1914, antes de que tales reformas pudieran ser propuestas a la población.

Apenas un lustro más tarde, Augusto B. Leguía tuvo más suerte que Billinghurst y consiguió aprobar mediante un plebiscito los criterios que habrían de guiar la reforma constitucional que terminaría con la elaboración y promulgación de la Constitución de 1920. La iniciativa plebiscitaria de Leguía tuvo en común con la de Billinghurst en que su objeto fue reforzar el Poder Ejecutivo frente al Legislativo, pero se diferenció de aquella en que no contemplaba en modo alguno la introducción de la consulta popular en la Constitución. Por otro lado, no deja de ser interesante recordar que hubo una propuesta en la Asamblea Nacional para que la Constitución de 1920 fuese sometida a la consideración del pueblo, pero no fue aceptada.

En 1939, siendo Presidente de la República, el general Benavides – el mismo militar que derrocara en 1914 a Billinghurst – consiguió que se apruebe mediante un plebiscito una serie de reformas a la Constitución de 1933. Es cierto que tales reformas tampoco tuvieron como finalidad la introducción de la consulta popular en la Constitución, pero no deja de ser irónico que Benavides recurriera al mismo procedimiento que motivara su golpe de Estado un cuarto de siglo antes. Las reformas de Benavides sobrevivieron un período legislativo completo – entre 1939 y 1945 – hasta su anulación por el Congreso durante el gobierno de José Luis Bustamante y Rivero. El argumento esgrimido fue que el plebiscito había sido realizado fuera del régimen constitucional.

Paralelamente, cabe ser puesto en relieve que las consultas populares no fueron sólo un recurso político que se llevó – o se trató de llevar – a la práctica en circunstancias determinadas, como se acaba de ver, sino que hubo intentos de introducir la figura de la consulta popular en la constitucionalidad peruana en los dos ejercicios constituyentes anteriores a la Constitución actual. Los hubo en el seno del Congreso Constituyente que confeccionó la Carta de 1933, pero sin éxito debido a que primó el criterio según el cual el grado de adelanto político de nuestra ciudadanía no permite la práctica de formas de democracia directa.

También los hubo durante los debates en la Asamblea Constituyente de 1978, esta vez con éxito, aunque extremadamente modesto, ya que ni siquiera se obtuvo que el término “referéndum” en sí figurara en el texto constitucional. A duras penas se consiguió que la aprobación de las modificaciones en la demarcación regional tuviera como requisito el pronunciamiento previo y directo de las poblaciones afectadas.

En la Constitución de 1993, la situación es diametralmente opuesta, aunque no, por cierto, debido a una vocación genuinamente democrática del régimen del Ing. Fujimori. El referéndum no sólo aparece con todas sus letras sino que pasa a constituir, al mismo tiempo, un derecho fundamental, un derecho político y un derecho colectivo. Por otro lado, es también una opción del Congreso de la República en materia de reformas constitucionales.

No obstante estos importantes cambios, hasta la fecha el referéndum no ha sido utilizado en relación con ninguna reforma constitucional, norma con rango de ley u ordenanza municipal. Ni siquiera el referéndum de ratificación de dicha Constitución fue convocado al amparo de sus propias disposiciones, ya que éstas, como es obvio, entraron en vigor recién *después* del referéndum.

Los primeros referendos en la historia peruana a ser realizados en un régimen constitucional han sido las consultas populares regionales del 30 de octubre último. Pero por iniciativa de la ciudadanía no se ha celebrado aún ninguno. Hubo una iniciativa destinada a someter a referéndum la ley de reelección presidencial, pero ésta se vio frustrada en 1998 por la intervención parcializada de un Congreso dominado por el fujimorismo. Y hasta donde se tiene conocimiento, un proceso de recolección de firmas para someter a consulta popular la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente estaría aún en curso.