



*Las Nuevas Elecciones Municipales: escenarios y dinámicas (2005-2013)*

-- Lima: ONPE, 2014.

134 P.-- (Documento de trabajo; 34)

ISBN: 978-9972-695-61-2

PERÚ / DEMOCRACIA DIRECTA / MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA /  
REVOCATORIA DE MANDATO / NUEVAS ELECCIONES MUNICIPALES / ACTORES  
POLÍTICOS EN NEM

*Las Nuevas Elecciones Municipales: escenarios y dinámicas (2005-2013)*

Serie: Documento de trabajo N.º 34

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Jr. Washington 1894, Lima I

Teléfono: 417-0630

publicaciones@onpe.gob.pe

www.onpe.gob.pe

Todos los derechos reservados

Jefe de la ONPE: *Dr. Mariano Augusto Cucho Espinoza*

Elaboración y edición: *Gerencia de Información y Educación Electoral*  
*Subgerencia de Información e Investigación Electoral*  
*Área de Información e Investigación Electoral*

Diseño editorial: *Subgerencia de Información e Investigación Electoral*

Corrección de estilo: *Odín del Pozo*

Hecho el Depósito en la Biblioteca Nacional del Perú: 2014-06493

Primera edición

Lima, mayo de 2014

500 ejemplares

Impresión: Rapimagen S.A.

# TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN .....	13
INTRODUCCIÓN .....	15
SIGLAS.....	17

## *Capítulo 1*

### *Las Nuevas Elecciones Municipales en el marco de la democracia directa y las Consultas Populares de Revocatoria: alcances y consideraciones teóricas*

1.1 Marco conceptual.....	19
1.1.1 Democracia directa .....	19
1.1.2 Revocatoria de mandato.....	22
1.1.3 Reemplazo de autoridades revocadas y nuevas elecciones.....	25
1.2 <i>Las Nuevas Elecciones Municipales en Perú</i> .....	29
1.2.1 Marco normativo.....	29
1.2.2 Balance de las NEM realizadas entre 2005 y 2013.....	30
1.2.3 Evaluación crítica en torno a las NEM y propuestas de cambio.....	41

## *Capítulo 2*

### *Los escenarios de las NEM en el Perú (2005-2013): una aproximación cuantitativa*

2.1	<i>Las NEM en el ámbito distrital</i> .....	45
2.1.1	Ubicación geográfica.....	47
2.1.2	Ámbitos urbano o rural.....	52
2.1.3	Niveles de pobreza.....	55
2.1.4	Cantidad de electores.....	57
2.1.5	Transferencias del gobierno central al gobierno local.....	61
2.2	<i>Las NEM en el ámbito provincial</i> .....	67
2.2.1	Ubicación geográfica.....	69
2.2.2	Ámbitos urbanos y rural.....	69
2.2.3	Niveles de pobreza.....	70
2.2.4	Cantidad de electores.....	71
2.2.5	Transferencias del gobierno central al gobierno local.....	72

### Capítulo 3

#### *Los casos de NEM distritales (2006-2013): una aproximación cualitativa*

6	3.1	<i>Descripción de los escenarios distritales del estudio</i> .....	78
	3.1.1	Distrito de San Silvestre de Cochán.....	82
	3.1.2	Distrito de Unión Agua Blanca.....	85
	3.1.3	Distrito de Coasa.....	88
	3.1.4	Distrito de Crucero.....	92
	3.2	<i>Nivel de competencia política en torno a las NEM</i> .....	96
	3.3	<i>Actores de las NEM: autoridades electas, candidatos, promotores de la CPR, autoridades revocadas y agrupaciones políticas</i> .....	101
	3.3.1	Distrito de San Silvestre de Cochán.....	102
	3.3.2	Distrito de Unión Agua Blanca.....	104
	3.3.3	Distrito de Coasa.....	106
	3.3.4	Distrito de Crucero.....	108
	3.3.5	Alcance comparativo de los casos de estudio.....	109
		CONCLUSIONES.....	113
		FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA.....	117
		ANEXO. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA A ESCALA NACIONAL.....	131

TABLA DE  
CUADROS Y GRÁFICOS

*Cuadros*

CUADRO 1.1.1 | p. 21

*Ventajas y desventajas de los MDD*

CUADRO 1.1.2 | p. 21

*MDD y sus definiciones*

CUADRO 1.1.3 | p. 23

*Dimensiones de la revocatoria*

CUADRO 1.1.4 | p. 24

*Revocatoria y otros MDD en América Latina*

CUADRO 1.2.1 | p. 33

*Cantidad de NEM distritales por departamento, 2005-2013*

CUADRO 1.2.2 | p. 34

*Distritos donde han ocurrido dos NEM, 2005-2013*

CUADRO 1.2.3 | p. 36

*Autoridades consultadas, revocadas y reemplazadas en las NEM provinciales, 2009 y 2013*

CUADRO 1.2.4 | p. 39

*Porcentaje de alcaldes distritales sustituidos en las NEM respecto de los revocados, 2005-2013*

*CUADRO 1.2.5 | p. 40*

*Porcentaje de regidores distritales sustituidos en las NEM respecto de los revocados, 2005-2013*

*CUADRO 2.1.1 | p. 51*

*NEM según ubicación geográfica, 2005*

*CUADRO 2.1.2 | p. 51*

*NEM según ubicación geográfica, 2006*

*CUADRO 2.1.3 | p. 51*

*NEM según ubicación geográfica, 2009*

*CUADRO 2.1.4 | p. 51*

*NEM según ubicación geográfica, 2010*

*CUADRO 2.1.5 | p. 52*

*NEM según ubicación geográfica, 2013*

*CUADRO 2.1.6 | p. 53*

*NEM 2005-2006 según área urbana*

*CUADRO 2.1.7 | p. 54*

*NEM 2009-2010 según área urbana*

8

*CUADRO 2.1.8 | p. 54*

*NEM 2013 según área urbana*

*CUADRO 2.1.9 | p. 55*

*NEM 2009 y población en situación de pobreza*

*CUADRO 2.1.10 | p. 56*

*NEM 2013 y población en situación de pobreza*

*CUADRO 2.1.11 | p. 59*

*Cantidad de electores-NEM, 2005*

*CUADRO 2.1.12 | p. 59*

*Cantidad de electores-NEM, 2006*

*CUADRO 2.1.13 | p. 60*

*Cantidad de electores-NEM, 2009*

*CUADRO 2.1.14 | p. 60*

*Cantidad de electores-NEM, 2010*

*CUADRO 2.1.15 | p. 61*

*Cantidad de electores-NEM, 2013*

CUADRO 2.1.16 | p. 62  
*Transferencias-NEM, 2005*

CUADRO 2.1.17 | p. 63  
*Transferencias-NEM, 2006*

CUADRO 2.1.18 | p. 64  
*Transferencias-NEM, 2009*

CUADRO 2.1.19 | p. 64  
*Transferencias-NEM, 2010*

CUADRO 2.1.20 | p. 65  
*Transferencias-NEM, 2013*

CUADRO 2.2.1 | p. 73  
*Provincias con mayor concentración de transferencias del gobierno central, 2009*

CUADRO 2.2.2 | p. 73  
*Provincias con mayor concentración de transferencias del gobierno central, 2013*

CUADRO 2.2.3 | p. 74  
*Transferencias en las provincias donde hubo NEM, 2009 y 2013*

CUADRO 2.2.4 | p. 74  
*Transferencias del gobierno central a los gobiernos provinciales, 2009*

CUADRO 2.2.5 | p. 75  
*Transferencias del gobierno central a los gobiernos provinciales, 2013*

CUADRO 3.1.1 | p. 82  
*Características sociodemográficas y electorales de los casos de estudio*

CUADRO 3.1.2 | p. 83  
*Resultados de la CPR 2009 en San Silvestre de Cochán*

CUADRO 3.1.3 | p. 83  
*Resultados de las NEM 2010 en San Silvestre de Cochán*

CUADRO 3.1.4 | p. 84  
*Resultados de la CPR 2012 en San Silvestre de Cochán*

CUADRO 3.1.5 | p. 85  
*Resultados de las NEM 2013 en San Silvestre de Cochán*

CUADRO 3.1.6 | p. 86  
*Resultados de la CPR 2008 en Unión Agua Blanca*

CUADRO 3.1.7 | p. 86  
*Resultados de las NEM 2009 en Unión Agua Blanca*

CUADRO 3.1.8 | p. 87  
*Resultados de la CPR 2012 en Unión Agua Blanca*

CUADRO 3.1.9 | p. 88  
*Resultados de las NEM 2013 en Unión Agua Blanca*

CUADRO 3.1.10 | p. 89  
*Resultados de la CPR 2008 en Coasa*

CUADRO 3.1.11 | p. 90  
*Resultados de las NEM 2009 en Coasa*

CUADRO 3.1.12 | p. 91  
*Resultados de la CPR 2012 en Coasa*

CUADRO 3.1.13 | p. 91  
*Resultados de las NEM 2013 en Coasa*

CUADRO 3.1.14 | p. 93  
*Resultados de la CPR 2005 en Crucero*

10

CUADRO 3.1.15 | p. 93  
*Resultados de las NEM 2006 en Crucero*

CUADRO 3.1.16 | p. 95  
*Resultados de la CPR 2012 en Crucero*

CUADRO 3.1.17 | p. 95  
*Resultados de la NEM 2013 en Crucero*

CUADRO 3.2.1 | p. 97  
*Índice de Herfindahl, distrito de San Silvestre de Cochán (ERM 2010)*

CUADRO 3.2.2 | p. 97  
*Índice de Herfindahl, distrito de San Silvestre de Cochán (NEM 2013)*

CUADRO 3.2.3 | p. 98  
*Índice de Herfindahl, distrito de Unión Agua Blanca (ERM 2010)*

CUADRO 3.2.4 | p. 99  
*Índice de Herfindahl, distrito de Unión Agua Blanca (NEM 2013)*

CUADRO 3.2.5 | p. 99  
*Índice de Herfindahl, distrito de Coasa (ERM 2010)*

CUADRO 3.2.6 | p. 100  
*Índice de Herfindahl, distrito de Coasa (NEM 2013)*

CUADRO 3.2.7 | p. 100  
*Índice de Herfindahl, distrito de Crucero (ERM 2010)*

CUADRO 3.2.8 | p. 101  
*Índice de Herfindahl, distrito de Crucero (NEM 2013)*

CUADRO 3.3.1 | p. 110  
*Ausentismo electoral en los casos de estudio, NEM 2013*

CUADRO 3.3.2 | p. 110  
*Ausentismo electoral en los casos de estudio, NEM antes de 2013*

## Gráficos

GRÁFICO 1.2.1 | p. 31  
*CPR realizadas y CM con un tercio de revocados en los ámbitos provincial y distrital (1997-2013)*

GRÁFICO 1.2.2 | p. 32  
*Total de provincias y distritos en NEM, 2005-2013*

II

GRÁFICO 1.2.3 | p. 35  
*Porcentaje de CPR que concluyó en NEM en el ámbito distrital, 2004-2014*

GRÁFICO 1.2.4 | p. 37  
*Alcaldes en CPR revocados y reemplazados en las NEM de ámbito distrital, 2005-2013*

GRÁFICO 1.2.5 | p. 38  
*Regidores en CPR revocados y reemplazados en las NEM de ámbito distrital, 2005-2013*

GRÁFICO 2.1.1 | p. 46  
*Porcentaje de CPR que concluyó en NEM en el ámbito distrital, 2005-2013*

GRÁFICO 2.1.2 | p. 47  
*Ubicación geográfica de CPR 2004 y NEM 2005*

GRÁFICO 2.1.3 | p. 48  
*Ubicación geográfica de CPR 2005 y NEM 2006*

GRÁFICO 2.1.4 | p. 48  
*Ubicación geográfica de CPR 2008 y NEM 2009*

GRÁFICO 2.1.5 | p. 49

*Ubicación geográfica de CPR 2009 y NEM 2010*

GRÁFICO 2.1.6 | p. 49

*Ubicación geográfica de CPR 2012 y NEM 2013*

GRÁFICO 2.1.7 | p. 56

*NEM y población en situación de pobreza, 2009*

GRÁFICO 2.1.8 | p. 57

*Número de distritos según porcentaje de pobreza, NEM 2013*

GRÁFICO 2.1.9 | p. 58

*Cantidad de electores en distritos, NEM 2005-2013*

GRÁFICO 2.1.10 | p. 64

*Número de distritos en NEM 2005-2013 según volumen de transferencias*

GRÁFICO 2.2.1 | p. 67

*Lugares donde se llevaron a cabo las NEM provinciales, 2009-2013*

GRÁFICO 2.2.2 | p. 68

*CPR 2008 que concluyeron en NEM 2009*

12

GRÁFICO 2.2.3 | p. 68

*CPR 2012 y 2013 que concluyeron en NEM 2013*

GRÁFICO 2.2.4 | p. 69

*CPR 2012 y 2013, NEM 2013 por región geográfica*

GRÁFICO 2.2.5 | p. 70

*Número de NEM 2009 y 2013 según porcentaje de población urbana a escala provincial*

GRÁFICO 2.2.6 | p. 71

*Número de NEM 2009 y 2013 según nivel de pobreza en el ámbito provincial*

GRÁFICO 2.2.7 | p. 72

*Número de NEM 2009 y 2013 según número de electores*

# PRESENTACIÓN

**L**a Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), autoridad máxima en la organización y ejecución de comicios, de referéndum y otras consultas populares, entrega al público interesado el Documento de Trabajo n.º 34 titulado *Las Nuevas Elecciones Municipales en el Perú: escenarios y dinámicas (2005-2013)*.

En esta publicación se ofrece una revisión conceptual e histórica de las Nuevas Elecciones Municipales (NEM) a través del análisis cuantitativo y cualitativo, en los ámbitos provincial y distrital, prestando atención a cuatro distritos donde estos procesos se han desarrollado más de una vez. Así, el documento permite visibilizar qué tanto estos procesos electorales —los cuales son consecuencia de las Consultas Populares de Revocatoria (CPR)— impactan o influyen en el creciente uso del mecanismo de revocatoria del mandato de autoridades en el Perú.

De esta manera, la ONPE pone a disposición de la ciudadanía una investigación que identifica las particularidades de las NEM, un producto de las CPR, que viene siendo crecientemente discutido sobre las ventajas y desventajas para la estabilidad de la democracia en el país.

*Lima, mayo de 2014*  
*Gerencia de Información y Educación Electoral*  
*Oficina Nacional de Procesos Electorales*



# INTRODUCCIÓN

**L**a presente publicación explora las características, pormenores y dinámicas de las Nuevas Elecciones Municipales (NEM) en el Perú. Estas constituyen uno de los resultados de las Consultas Populares de Revocatoria (CPR), siguiendo lo establecido en la Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano (LDPCC).

Si bien las NEM se desarrollan en la práctica como procesos electorales convencionales, su origen y finalidad confieren a este tipo de comicios una serie de características distintas a la de los demás procesos electorales contemplados por la norma. La principal diferencia es que las NEM solo son convocadas luego de una CPR —y únicamente al cumplirse las condiciones establecidas en el artículo 25.º de la LDPCC—, lo cual las convierte en una extensión y en un componente del mecanismo de revocatoria de mandato en el Perú.<sup>1</sup>

Por ello, el impacto de las NEM ha sido crecientemente discutido en el marco de los estudios sobre las causales de la revocatoria. Ello en la medida de que las NEM, al ofrecer una posibilidad de sustituir a las autoridades antes de las elecciones convencionales o ser entendidas incluso como elecciones adelantadas, podrían constituir también un estímulo para la recurrente convocatoria a CPR. Así, en los últimos años las NEM han recibido una serie de cuestionamientos, considerándose incluso su eliminación mediante la modificación del marco normativo que actualmente las posibilita.

---

1 «Artículo 25.º.- Únicamente si se confirmase la Revocatoria de más de un tercio de los miembros del Concejo Municipal, se convoca a nuevas elecciones. Mientras no se elijan a los reemplazantes en el cargo, asumen las funciones los accesorios. Se sigue el mismo procedimiento en el caso de confirmarse la Revocatoria de un tercio de los miembros del Consejo de Coordinación Regional, elegidos directamente. Quienes reemplazan a los revocados completan el período para el que fueron elegidos éstos» (Ley N.º 26300).

No obstante, los cuestionamientos a las NEM hacen evidente también la carencia de estudios detallados que den cuenta del real impacto y dinámica de este tipo de comicios, a pesar de que vienen dándose ya desde el año 2005<sup>2</sup>. De esta manera, la ONPE toma interés en conocer de qué forma se han desarrollado a la fecha dichos procesos electorales, identificando sus características y particularidades tanto en el ámbito provincial como en el distrital. Este es el objetivo del presente documento de trabajo.

Para conseguirlo, la investigación tuvo un diseño mixto: cuantitativo y cualitativo. Para el componente cuantitativo se desarrolló un análisis descriptivo de las condiciones estructurales existentes en los escenarios donde se han llevado a cabo las NEM, tanto a escala provincial como distrital, entre los años 2005 y 2013. Por otro lado, para el componente cualitativo se estudiaron con detenimiento cuatro casos de NEM acontecidos en distritos del país donde estos procesos electorales —y por tanto las CPR— se han dado más de una vez entre los años 2005 y 2013. Se trata de los distritos de Coasa y Crucero, en el departamento de Puno, y Unión Agua Blanca y San Silvestre de Cochán, en el departamento de Cajamarca.

16

El documento de trabajo que ahora presentamos se divide en tres capítulos. En el primero, realizamos una revisión de aspectos conceptuales fundamentales donde se abordan las nociones de democracia directa, revocatoria de mandato y se ofrece una conceptualización de las NEM. En el segundo capítulo se presentan las características generales de los escenarios tanto distritales como provinciales donde se han llevado a cabo las NEM en el periodo de estudio. En particular, se observaron en ambos escenarios aquellas variables estructurales a las que comúnmente se suelen atribuir la mayor ocurrencia de las revocatorias —la región geográfica, el nivel de pobreza, el número de electores y los montos de transferencias del gobierno central a los gobiernos locales— y en qué medida están asociadas estadísticamente a la ocurrencia o no de las NEM.

Finalmente, en el tercer capítulo realizamos un análisis cualitativo de los cuatro casos de estudio en el ámbito distrital. En primer lugar, se describen las características generales de tales procesos, así como su historia electoral reciente; luego, se profundiza en las percepciones y opiniones de diferentes actores locales respecto de las NEM, los recursos empleados en las mismas y los personajes involucrados en dichos comicios. El capítulo finaliza con un análisis comparativo de los cuatro casos de estudio y sus respectivas conclusiones.

2 Como veremos más adelante en el año 2005 se realizó un proceso electoral que se denominó Elecciones Municipales Complementarias (EMC), el cual tuvo las mismas características de un proceso de Nuevas Elecciones Municipales (NEM). Es así que nos referimos, en esta investigación, a las EMC 2005 como NEM 2005, indistintamente.

# SIGLAS

AIIE	ÁREA DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN ELECTORAL
AP	ACCIÓN POPULAR
CPR	CONSULTA POPULAR DE REVOCATORIA
CM	CONCEJO MUNICIPAL
EM	ELECCIONES MUNICIPALES
EMC	ELECCIONES MUNICIPALES COMPLEMENTARIAS
ERM	ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES
FONCOMUN	FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL
FS	FUERZA SOCIAL
IH	ÍNDICE DE HERFINDAHL
INEI	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA
JNE	JURADO NACIONAL DE ELECCIONES
LDPCC	LEY DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO (LEY N.º 26300)
LOM	LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES
MDD	MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA
MEF	MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

NEM	NUEVAS ELECCIONES MUNICIPALES
ONPE	OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES
PAP	PARTIDO APRISTA PERUANO
PBI	PRODUCTO BRUTO INTERNO
PDSP	PARTIDO DEMOCRÁTICO SOMOS PERÚ
PIA	PRESUPUESTO INICIAL DE APERTURA
PIM	PRESUPUESTO INICIAL MODIFICADO
PNP	PARTIDO NACIONALISTA PERUANO
RENIEC	REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL
UPP	UNIÓN POR EL PERÚ

## CAPÍTULO I

LAS NUEVAS ELECCIONES MUNICIPALES EN  
EL MARCO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA  
Y LAS CONSULTAS POPULARES  
DE REVOCATORIA:  
ALCANCES Y CONSIDERACIONES TEÓRICAS

**L**a convocatoria a una nueva elección, tras el ejercicio ciudadano del mecanismo de revocatoria del mandato de autoridades, es una posibilidad considerada —al menos formalmente— en las legislaciones de aquellos países que han incorporado este mecanismo de democracia directa. No obstante, solo en el Perú y debido a la cantidad de consultas populares de revocatoria (CPR) desarrolladas a escala local, estas nuevas elecciones posteriores se han hecho efectivas hasta el punto de constituir hoy en día procesos electorales relativamente comunes en el calendario político del país, bajo la denominación de Nuevas Elecciones Municipales (NEM).

Así, para establecer una definición conceptual de las NEM es necesario ubicarlas en el marco teórico-normativo de la revocatoria del mandato de autoridades y de los mecanismos de democracia directa. En el presente capítulo desarrollaremos estas consideraciones, las cuales se complementarán con un balance general sobre el desarrollo histórico de las NEM entre los años 2005 y 2013, incluyendo las perspectivas críticas generadas en torno a estos procesos electorales.

### *1.1 Marco conceptual*

En principio abordaremos los tres conceptos en torno a los cuales se enmarcan las NEM: a) democracia directa, b) revocatoria de mandato y c) nuevas elecciones.

#### *1.1.1 Democracia directa*

Hoy en día, la forma predominante de democracia en el mundo es la democracia representativa. Este modelo descansa sobre la base de una ciudadanía que elige a sus

representantes, quienes a su vez son los que llevan a cabo la toma de decisiones en el ámbito político (BOBBIO 2008). Tal modelo se distingue claramente de otras formas de democracia, como puede ser la democracia clásica de la Antigüedad, donde la toma de decisiones se realizaba con la participación directa de la ciudadanía, es decir, de forma plebiscitaria. Según teóricos como Robert Dahl (1992: 29), esta forma de democracia no sería factible en las grandes y complejas sociedades modernas, lo cual hace indispensable la adopción de un modelo representativo.

No obstante, dentro del marco de la democracia representativa se han diseñado en algunos países determinados mecanismos de participación ciudadana que permiten a la ciudadanía intervenir en asuntos de envergadura pública a través del voto universal. Sin ser un equivalente a la democracia «de asamblea» de la Antigüedad, tales procedimientos facilitan que la población intervenga de manera directa e inclusive —dependiendo de la forma que adopten en cada país— tome decisiones sobre determinados asuntos públicos o materias de Estado. A ello se le denomina mecanismos de democracia directa (MDD).

Así, la democracia directa se entiende como un conjunto de mecanismos que permite la participación dinámica y continua del pueblo en el ejercicio directo del poder.<sup>3</sup> Según Alicia Lissidini, la democracia directa:

20

Se da conjuntamente con un aumento de las exigencias de los ciudadanos por un mayor acceso al diseño de políticas, por la toma de decisiones políticas de forma directa, por la inclusión de nuevos grupos al proceso político, por un mayor control político (*accountability*) y por la transparencia de los actos de gobierno. (LISSIDINI 2011: 19)<sup>4</sup>

Por lo revisado, se sugiere que los MDD se han originado al interior de democracias representativas, siendo la postura de algunos autores que tales mecanismos contribuyen al sistema democrático y representativo, convirtiéndolo en más sólido y estable. No obstante, otros autores señalan que en algunos contextos, los MDD podrían ser impulsados con el fin de querer sustituir a la democracia representativa o reforzar esquemas dictatoriales —y en esencia antidemocráticos— de gobierno a través de la legitimidad popular que confieren los MDD.<sup>5</sup> De esta forma, existirían algunas ventajas y desventajas en la aplicación de los MDD que resumimos en el cuadro 1.1.1.

3 ALTMAN 2005, DAHL 1992, DYCK & LASCHER 2009, IDEA 2008, NORRIS 1999, SARTORI 1988, SCARROW 2001

4 El *accountability* implica un criterio para analizar y evaluar la calidad de la democracia, tomando en cuenta la gestión y rendición de cuentas por parte del Estado (MAINWARING 2003).

5 Cfr. CRAIG, KREPPLE & KANE 2001; DONOVAN & KARP 2006; FIORINO & RICCIUTTI 2007; FRANÇOIS 2001; LIZCANO 2009; LUPIA & MATSUSAKA 2004; ZOVATTO 2007, 2010.

**CUADRO 1.1.1**  
**VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS MDD**

Ventajas	Desventajas
Estimulan la participación ciudadana en los procesos legislativos. En este caso, el ciudadano tendría una voz más directa en la elaboración de las leyes.	Debilitan el gobierno representativo, lo cual genera una democracia carente de «responsabilidad gubernamental»*.
Promueve que los ciudadanos tengan más interés en los asuntos públicos, fomentando la «educación política».	Pueden alentar la división y la polarización de la nación.
Incrementan la sensibilidad de los legisladores hacia los movimientos de opinión pública, pues consideran sus demandas. Con ello, permiten una mayor legitimidad de las leyes por parte de la ciudadanía.	Pueden llegar a ser controlados por grupos de poder con ciertos intereses.
Conducen a una rápida toma de decisiones sobre temas controvertidos.	Los ciudadanos no necesariamente están preparados para intervenir en los procesos legislativos.
Permiten luchar contra los intereses y el monopolio de actores que participan de la toma de decisiones.	Podrían amenazar los derechos y las libertades de las minorías.

\*Para mayor información véase: <<http://www.redalyc.org/pdf/726/72620404.pdf>> (fecha de consulta: 25 de enero de 2013).

Fuente: FRANÇOIS 2001.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Si bien existen varios MDD, son tres los que destacan tanto por la difusión que han tenido como por sus implicancias. Se trata de: a) el referéndum, b) la iniciativa legislativa popular y c) la revocatoria del mandato de autoridades.<sup>6</sup> En el cuadro 1.1.2 podemos apreciar una definición de cada uno de estos tres mecanismos de democracia directa.

21

**CUADRO 1.1.2**  
**MDD Y SUS DEFINICIONES**

Mecanismo	Definición
Referéndum*	<p>Es el mecanismo por el cual la ciudadanía puede decidir de manera directa mediante un voto sobre aspectos específicos o relevantes a escala nacional o local. En este aspecto, se cuenta con la participación y votación popular que tiene como fin expresarse sobre la ratificación o no de leyes aprobadas por la institución u órgano legislativo. Según sea el caso, podemos encontrar el referéndum de carácter obligatorio u opcional (GÓMEZ 2010).</p> <p>El referéndum obligatorio es convocado para consultar los siguientes asuntos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para cambios en la división política-administrativa del país, ya sea en la fusión, fisión o creación de nuevas unidades territoriales.</li> <li>• Para aprobar el establecimiento de una Asamblea Constitucional.</li> <li>• Para la aprobación de cambios constitucionales.</li> <li>• Para temas de trascendencia nacional (por ejemplo, situaciones de integración regional, acuerdos de derechos territoriales, entre otros).</li> <li>• Para situaciones en las que el poder legislativo no logra alcanzar consenso sobre temas puntuales.</li> <li>• Para la aprobación de tratados internacionales relacionados con asuntos fronterizos, integración monetaria y económica, entre otros.</li> <li>• Para desacuerdos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que pueden ser solucionados a través de la convocatoria a consulta popular.</li> </ul> <p>El referéndum opcional puede convocarse por los siguientes motivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para proyectos de ley que se encuentran en discusión en el Congreso.</li> <li>• Para tratados internacionales.</li> <li>• Para asuntos de tipo ambiental (por ejemplo, casos de extracción de recursos no renovables en zonas protegidas).</li> </ul>

6 Para más información véase GARCÍA 2009a, GÓMEZ 2010, HEVIA 2010, KORNBLITH 2007, MANSILLA 2004, PREMAT 2006, ZOVATTO 2010.

<p>Iniciativa legislativa popular</p>	<p>La iniciativa legislativa popular es el mecanismo por el cual los ciudadanos tienen la posibilidad de proponer legislaciones, ya sea a través de la presentación de proyectos de ley o incluso de reformas institucionales<sup>7</sup>. Dicho procedimiento deriva en reformas parciales de la Constitución o en reformas totales a través de la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Complementariamente, esta iniciativa popular puede presentar las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Según el tipo de iniciativa, si es directa o indirecta.</li> <li>• Por los temas o excepciones, de los cuales la ciudadanía puede proponer legislación.</li> <li>• De los requisitos que la petición debe cumplir como el porcentaje de apoyo ciudadano, el tiempo para recolectar las firmas, entre otros.</li> </ul>
<p>Revocatoria del mandato de autoridades</p>	<p>La revocatoria del mandato de autoridades se lleva a cabo para promover la remoción de funcionarios que ostentan cargos de elección popular. Este mecanismo de democracia directa considera para su procedimiento los siguientes puntos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por la aplicación de la revocatoria, si es a escala nacional o subnacional.</li> <li>• Por el alcance de la remoción, tomando en cuenta si todos los funcionarios pueden ser removidos o solo algunos de ellos, lo cual varía según la legislación de cada país.</li> <li>• Por la magnitud de apoyo popular, del cual se requiera de un número o porcentaje determinado de firmas que deberán presentarse ante la autoridad o institución electoral encargada para gestionar la revocatoria.</li> <li>• Por el tiempo de aplicación de la revocatoria, en el cual, según sea el país, puede darse después del primer año de mandato y antes del último. En otros casos, se puede dar transcurrido la mitad del mandato o en cualquier periodo.</li> </ul>

\*Además del referéndum encontramos el plebiscito como formas de consulta popular. Cabe destacar que el referéndum es más frecuente que el plebiscito. El plebiscito puede ser utilizado para tomar decisiones sobre «asuntos sencillos» como la proposición de personas para cargos públicos, mientras que el referéndum es usado para la delimitación o definición de aspectos normativo-legales y políticas públicas más complejas (ÁLVAREZ, MONTANO & JIMÉNEZ 2010). Para mayor información véase: <[http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/plebiscito.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/plebiscito.htm)> (fecha de consulta: 25 de enero de 2014).

\*\*En América Latina, países como Chile, El Salvador, Honduras, México y República Dominicana no mencionan en sus constituciones este tipo de mecanismo.

Fuente: FRANÇOIS 2001.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

22

En suma, hoy en día podemos observar que la adopción de los diversos MDD se ha convertido en una tendencia en los gobiernos de América Latina, particularmente desde la década de 1990. No obstante, de estos MDD el referéndum es de lejos el más extendido en estos países, a diferencia del derecho de revocatoria de mandato que no siempre está implementado.<sup>7</sup>

### 1.1.2 Revocatoria de mandato

La revocatoria de mandato constituye un MDD que permite a la ciudadanía manifestar su deseo de ratificar o revocar a una autoridad democráticamente electa. La autoridad destituida a través de la revocatoria deja de ocupar el cargo para el que fue elegida, siendo impedida por tanto de seguir tomando decisiones y, con ello, de ejercer el poder inherente al cargo (LIZCANO 2012, RIVERA 2006, ZOVATTO 2007, 2010). Así, el mecanismo de revocatoria de mandato permite «el ejercicio de un papel sancionador y punitivo ante la forma como ha sido realizada la gestión por parte de la autoridad sujeta a la consulta» (GARCÍA 2009: 202).

En otras palabras, la revocatoria opera como un «castigo político» de la ciudadanía contra sus autoridades electas, permitiendo destituir las democráticamente del cargo sin tener que recurrir necesariamente a procedimientos de otro tipo, como la acusación judicial. De allí que los fundamentos bajo los cuales se solicita la revocatoria no necesitan ser demostrados, en tanto no suponen una imputación de

7 Cfr. BREUER 2009, COOTER & GILBERT 2010, MARTÍNEZ 2012, ZAYAS 2007, ZOVATTO 2007, 2010.

cargo por supuestos ilícitos. Por el contrario, tales fundamentos dependerán enteramente de la percepción existente en la ciudadanía respecto de qué tan satisfactorio fue el desempeño de la autoridad y si es, por tanto, válido o no que sea revocada. En el cuadro 1.1.3 se pueden apreciar cinco aspectos claves involucrados en el mecanismo de revocatoria de mandato.

**CUADRO 1.1.3**  
**DIMENSIONES DE LA REVOCATORIA**

1. Reconocimiento normativo	La revocación del mandato suele reconocerse en las Constituciones. Este reconocimiento constitucional plantea la necesidad de emitir una ley para darle funcionamiento u operatividad.
2. Destinatarios de la revocatoria	La revocación del mandato tiene como destinatarios naturales a las autoridades electas, las cuales pueden ser destituidas mediante votación directa, tomando en cuenta también las excepciones de cada sistema político.
3. Restricciones de tiempo y número	La revocación del mandato no suele darse al principio ni al final del ejercicio del mandato, pues se espera un periodo de gracia para los funcionarios que tiene como objetivo permitirles que den muestra de sus competencias y funciones gubernamentales.
4. Requisitos y procedimientos	La revocación es un procedimiento que se inicia desde los ciudadanos. En algunos casos se notifica formalmente a las autoridades competentes el deseo de iniciar un procedimiento revocatorio. En la mencionada notificación se especifica el nombre y cargo de la autoridad, la cual se pretende revocar, además de una breve exposición de las razones para su destitución. En un lapso corto de tiempo el funcionario debe formular sus respuestas, notificando las razones por las que debe permanecer en dicho cargo. Frente a ello, se suma la recopilación de firmas mediante un porcentaje o número determinado que luego serán verificadas.
5. Declaración de la revocatoria	El proceso de revocación se puede dar cuando el funcionario recibe el 50 por ciento más uno de los votos.*

\*Pese a esta votación mayoritaria, por ejemplo, en Colombia se estipula que el mandato de los gobernadores y los alcaldes se considerará revocado cuando su proceso sea aprobado por un número de voto no inferior al sesenta por ciento (60%) de los ciudadanos que participe de ella.

Fuente: GARCÍA 2005.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE

Cabe resaltar que lo previamente dicho corresponde a lineamientos que variarán según la Constitución y legislación de cada país. En tal sentido, se precisa que este procedimiento de democracia directa, por lo general —con excepción de Bolivia, Ecuador, Panamá y Venezuela—, ha quedado limitada mayormente al ámbito subnacional y no nacional en la región de América Latina (ZOVATTO 2010).<sup>8</sup>

Asimismo, existen diferencias notables entre los países en cuanto a qué autoridades pueden ser revocadas. Por ejemplo, los procesos políticos de Bolivia, Venezuela y Ecuador durante la década de 1990 impulsaron que la revocatoria se inserte incluyendo la posibilidad de revocar a toda autoridad democráticamente electa, incluso el Presidente de la República (WELP 2008, WELP & SERDÜLT 2012). En Bolivia todo cargo de elección popular podrá ser revocado cuando este se realice después de la mitad del periodo por el cual el representante fue electo y no durante el último año de gestión. En Ecuador, los ciudadanos pueden revocar el mandato de las autoridades de elección popular luego del primer año y antes del último año del periodo de gobierno para el que fueron elegidas (ZOVATTO 2010). En otros

8 Véase Anexo.

países como Argentina, la revocatoria solo está legislada en las Constituciones provinciales, mientras que en Colombia el mecanismo no puede emplearse para las autoridades electas del Poder Ejecutivo y Legislativo a escala nacional (presidente y congresistas). En el cuadro 1.1.4 podemos apreciar en qué medida se ha implementado la revocatoria de mandato en dieciocho países latinoamericanos, contrastando ello con la implementación de otros MDD.<sup>9</sup>

**CUADRO 1.1.4**  
REVOCATORIA Y OTROS MDD EN AMÉRICA LATINA

País	Iniciativa Legislativa Popular	Consulta Popular (Referéndum / Plebiscito)	Revocatoria de mandato
Argentina	Sí	Sí	No
Bolivia	Sí	Sí	Sí, para todos los cargos
Brasil	Sí	Sí	No
Chile	No	Sí, solo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No
Colombia	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	No
Cuba	Sí	Sí	Sí
Ecuador	Sí	Sí	Sí, para todos los cargos
El Salvador	No	Sí (No se ha utilizado)	No
Guatemala	Sí	Sí	No
Honduras	No	Sí (No se ha utilizado)	No
México	No	No	No
Nicaragua	Sí (No se ha utilizado)	Sí (No se ha utilizado)	No
Panamá	Sí	Sí	Sí
Paraguay	Sí (No se ha utilizado)	Sí (No se ha utilizado)	No
República Dominicana	No	No	No
Uruguay	Sí	Sí	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí, para todos los cargos

Fuente: ZOVATTO 2010.  
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

El cuadro refleja que si bien la mayoría de estos países latinoamericanos ha implementado al menos el referéndum y/o la consulta popular, todavía es limitada la inclusión del mecanismo de revocatoria de mandato en sus Constituciones, algo especialmente visible en Centroamérica. Por el contrario, en Sudamérica y particularmente en la región andina observamos que se agrupan la mayor cantidad de países cuyas legislaciones incorporan la revocatoria de mandato, como es el caso de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.

9 Para un mayor detalle de la forma que adoptan estos MDD en los países de la lista, véase Anexo.

En Perú, la revocatoria del mandato de autoridades es un derecho de control ciudadano que se hace efectivo a través de una Consulta Popular de Revocatoria (CPR) y fue incorporado en la Constitución de 1993. El mecanismo se encuentra regulado por la Ley N.º 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos (LDPCC), la cual fue aprobada en 1994, y solo se aplica a autoridades de ámbitos subnacionales de gobierno. Es decir, a los presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales, al igual que a los alcaldes y regidores de gobiernos locales, provinciales y distritales. Asimismo, según la ley vigente, la revocatoria solo puede hacerse efectiva una vez durante el periodo de gobierno, pero la solicitud puede realizarse hasta en dos momentos, ya sea al término del primer año de gobierno o en el año anterior del final del mismo.

### *1.1.3 Reemplazo de autoridades revocadas y nuevas elecciones*

Producida la revocatoria de una autoridad, la legislación de la mayoría de los países latinoamericanos, incluido el Perú, contempla la realización de un nuevo proceso electoral para la elección de autoridades de reemplazo, siempre que se cumplan determinadas condiciones. Por lo general, la condición principal es que la autoridad revocada no pueda ser sustituida por el siguiente cargo en la línea de autoridad (teniente alcalde, en el caso de alcaldes; o vicegobernador, en el caso de gobernadores) ya sea porque el cargo no existe o porque también fue revocado.

25

En el caso de sostenerse nuevas elecciones, estas se han de llevar a cabo siguiendo los criterios establecidos en las leyes electorales de cada país para un proceso electoral convencional. No obstante, encontramos que no solamente estos criterios son distintos dependiendo de los países, sino que además en muchos casos no han sido implementados hasta ahora, debido a que las solicitudes de revocatoria en la mayoría de países de la región no se han hecho efectivas o porque existen otros mecanismos para el reemplazo de autoridades. Con el fin de visibilizar esto observaremos los criterios existentes para el reemplazo de autoridades posrevocatoria en tres países sudamericanos: Bolivia, Ecuador y Colombia.

#### *a) Nuevas elecciones en Bolivia, Ecuador y Colombia*

Las características del mecanismo de revocatoria de mandato en Sudamérica dependen de la legislación de cada país. Así, en Ecuador y Bolivia encontramos que la revocatoria es aplicable a todo cargo de elección popular, mientras que en Colombia el mecanismo se restringe al ámbito subnacional, sin ser aplicable a las autoridades de la esfera nacional de gobierno. Así, en cada caso se establecen principios distintos para la eventualidad de que una autoridad electa sea revocada y tenga que ser reemplazada.

En Bolivia, el reemplazo de una autoridad destituida de su cargo por medio de la revocatoria de mandato está contemplado en el artículo 286.º de su Constitución. Ahí se establece que:

En caso de renuncia o muerte, inhabilidad permanente o revocatoria de la máxima autoridad ejecutiva de un gobierno autónomo, se procederá a una nueva elección, siempre y cuando no hubiere transcurrido la mitad de su mandato. En caso contrario, la sustituta o sustituto será una autoridad ya electa definida de acuerdo al Estatuto Autonómico o Carta Orgánica según corresponda.

Como vemos, la Constitución boliviana contempla la realización de nuevas elecciones tras la aplicación de la revocatoria de mandato siempre que no haya mecanismos de sustitución definidos por las legislaciones específicas. Ello se encuentra regulado por la Ley del Régimen Electoral N.º 026 que en el artículo 198.º establece el plazo máximo para la convocatoria a nuevas elecciones, dependiendo del tipo de cargo sujeto a revocatoria.

26 Así, de ser revocado el Presidente de la República, el sucesor debe convocar a elecciones de forma inmediata. Si las elecciones no son convocadas en un plazo máximo de 15 días, el Tribunal Supremo Electoral las convocará de todas formas. Ello es similar a lo que ocurre en el caso de los parlamentarios, quienes de ser revocados deben ser sustituidos con la convocatoria a elecciones las cuales tienen que realizarse como máximo 90 días después de la revocatoria. Ahora bien, para la sustitución de gobernadores y alcaldes revocados, el artículo establece que registrarán «los mecanismos de sucesión establecidos en la Constitución Política del Estado, las Leyes, los Estatutos Autonómicos y las Cartas Orgánicas, según corresponda». Es decir, el reemplazo de la autoridad puede darse por nuevas elecciones o por otro procedimiento como la sucesión simple. Este último punto es destacable ya que si bien la legislación boliviana establece la obligatoriedad de las nuevas elecciones, en el caso de la revocatoria de autoridades a escala nacional —presidente y asambleístas—, no se especifica la misma obligatoriedad para autoridades revocadas en el ámbito subnacional, tales como gobernadores y alcaldes.

No obstante, dado que a la fecha no se han desarrollado procesos de revocatoria de gobernadores y alcaldes en Bolivia —salvo el referéndum revocatorio de 2008 y revocatorias de asambleístas<sup>10</sup>—, no existen experiencias de nuevas elecciones donde se hayan aplicado los criterios previamente señalados. Desde la aprobación del mecanismo de revocatoria de mandato en la Constitución boliviana de 2009, diver-

10 Este referéndum revocatorio se realizó a solicitud del presidente de la república Evo Morales, para consultar su permanencia en el gobierno, la de su vicepresidente y la de los prefectos departamentales. Para implementarlo se promulgó una ley especial de referéndum revocatorio debido a que el mecanismo aún no existía en la Constitución. Morales ganó la consulta con el 67% de los votos válidos a favor de su permanencia en el poder. Posteriormente, el mecanismo de revocatoria de mandato fue incluido en la Constitución boliviana del año 2009.

Los grupos de la ciudadanía han intentado emplearlo particularmente para autoridades del ámbito subnacional de gobierno, pero sin mayor éxito. Así, en febrero del año 2013 se presentaron 124 solicitudes, de las cuales se aceptaron solo 79, las mismas que debían ser respaldadas por los libros de firmas a ser presentados máximo hasta el 31 de marzo. Dado que los libros no se presentaron en ninguno de los 79 casos, todas las solicitudes fueron archivadas en agosto de 2013.<sup>11</sup>

En suma, Bolivia constituye un caso cuya legislación es aparentemente más permisiva que la peruana para la puesta en marcha de las revocatorias, así como de las nuevas elecciones para reemplazar autoridades revocadas. No obstante, aun cuando existen experiencias de revocatoria en el ámbito subnacional-comunitario, tales como las revocatorias de assembleístas de pueblos indígenas, el recurso a nuevas elecciones no se ha empleado y las autoridades han sido reemplazadas por sucesión directa. Cabe señalar que de acuerdo con la legislación electoral boliviana, solo se puede convocar a nuevas elecciones siempre que la autoridad «revocada» no haya terminado la mitad de su mandato.

En Ecuador encontramos que el mecanismo de revocatoria de mandato se incluyó en la Constitución en 1998, pero recién adoptó su forma actual, posibilitando la revocatoria de toda autoridad electa, en la reforma constitucional del año 2007. De allí, hacia finales de 2013, se habrían llevado a cabo 78 procesos de revocatoria contra autoridades cantonales y parroquiales,<sup>12</sup> muchos de las cuales han terminado en la sustitución de la autoridad consultada.

27

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 91.º de la Ley orgánica electoral de Ecuador, se establece que las revocatorias pueden dar lugar a elecciones anticipadas. El llamado a comicios «no podrá ser posterior a quince días contados desde la fecha de la proclamación de resultados». No obstante, en las experiencias concretas de revocatorias exitosas en los ámbitos cantonal y parroquial en Ecuador, las autoridades revocadas han sido reemplazadas por el sucesor legal y no se ha convocado a nuevas elecciones. Ello ocurrió, por ejemplo, en los procesos de revocatoria desarrollados en cantones y parroquias de las provincias de Guayas, El Oro y Santo Domingo de los Tsáchilas el mes de abril de 2013. En dichos procesos, uno de los cinco gobiernos locales consultados terminó revocado y el Consejo Nacional Electoral estableció que no habrían nuevas elecciones.<sup>13</sup> Esta sería una constante en otros escenarios donde se llevan a cabo procesos de revocatorias.

11 Fuente: Tribunal Supremo Electoral de Bolivia.

12 En el Perú, los cantones y parroquias son equivalentes a las autoridades de los ámbitos provincial y distrital, respectivamente.

13 «Sólo 1 de los 5 procesos electorales realizados ayer terminó en revocatoria de mandato». Fuente virtual: <[http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=142296&cumt=solo\\_1\\_5\\_procesos\\_electorales\\_realizados\\_ayer\\_termino\\_en\\_revocatoria\\_mandato](http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=142296&cumt=solo_1_5_procesos_electorales_realizados_ayer_termino_en_revocatoria_mandato)> (fecha de consulta: 12 de febrero de 2014).

Así, Ecuador constituye un caso más cercano al peruano en la medida que el mecanismo de revocatoria se emplea con cierta regularidad —aunque muy por debajo de la frecuencia con la que es empleado en Perú—, habiendo casos de autoridades efectivamente revocadas y sustituidas tras la revocatoria en el ámbito subnacional. No obstante, a diferencia de Perú, el llamado a nuevas elecciones no se ha hecho efectivo hasta la fecha, aun cuando se encuentra contemplado en la legislación.

Finalmente tenemos el caso de Colombia, donde la revocatoria de mandato está reconocida por su Constitución desde 1991. Aquí el mecanismo solo está disponible para autoridades del ámbito subnacional de gobierno, excluyendo al Presidente de la República y Parlamentarios, habiéndose empleado con menor regularidad que en Ecuador. Tenemos así que desde el año 1996 a la fecha, se ha presentado un total de 44 solicitudes de revocatoria dirigidas a alcaldes y gobernadores pero ninguna de estas ha prosperado.<sup>14</sup> Aun así, la legislación colombiana establece que tras una revocatoria han de efectuarse nuevas elecciones para sustituir a las autoridades revocadas. Esto se encuentra contemplado en la Ley N.º 131-94 sobre voto pragmático donde se enuncia en el artículo 14 que «revocado el mandato al gobernador o al alcalde, se convocará a elecciones de nuevo mandatario dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de revocatoria».

28 Se señala además en este mismo artículo que: «Durante el período que transcurra entre la fecha de revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, será designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador, según sea el caso, un ciudadano del mismo grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado». Es decir, producida la revocatoria acceden al poder autoridades suplentes que se encargarán de la gestión municipal en el periodo previo a la elección de las nuevas autoridades. Estos suplentes a su vez, cederán el cargo a quienes salgan electos en las nuevas elecciones, los cuales terminarán el periodo de gobierno municipal tal cual lo establece el artículo 74.º de la Ley N.º 131-94: «El funcionario reemplazante dará cumplimiento, en lo que fuere pertinente, al programa inscrito para la gestión gubernamental en el respectivo período».

En suma, la ley colombiana contempla la ejecución de elecciones de reemplazo tras un proceso de revocatoria, pero dado que hasta finales de 2013 ninguna revocatoria ha sido exitosa tampoco se han dado experiencias de este tipo de comicios. Así, los casos revisados de aplicación de revocatoria de mandato en Bolivia, Ecuador y Colombia difieren sustancialmente de lo acaecido en Perú ya que no se encuentran experiencias de ejecución de «nuevas elecciones» tras la revocatoria, aun cuando la legislación de estos tres países las contempla. Por lo general, hemos visto que la

14 Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia. Fuente virtual: <<http://www.registraduria.gov.co/-Revocatoria-del-mandato,615-.html>> (fecha de consulta: 03 de febrero de 2014).

principal razón por la que no se ejecutan nuevas elecciones es porque las solicitudes de revocatoria no han conllevado en la mayoría de los casos a la revocatoria de la autoridad. Incluso en un caso como Ecuador, donde algunas de estas solicitudes han sido exitosas, se decidió reemplazar a las autoridades con los sucesores inmediatos en el cargo y no se convocó a nuevas elecciones.

De esta forma, encontramos que el mecanismo de revocatoria de mandato en Perú no solo destaca por la alta recurrencia con la que se emplea, sino porque constituye el único caso en América Latina donde este mecanismo ha institucionalizado un nuevo tipo de proceso electoral inexistente en la dinámica político electoral de los otros países de la región. Hemos visto así que aun cuando las legislaciones de otros países respecto de la revocatoria contemplan la convocatoria a nuevas elecciones, la salida preferida allí donde se han dado revocatorias exitosas como es el caso de Ecuador, ha sido el reemplazo de las autoridades a través de los sucesores inmediatos y no mediante nuevas elecciones. Coincidentemente, encontramos respecto de este país que la cantidad histórica de solicitudes de revocatoria es muy baja, lo cual podría llevarnos a conjeturar si al no existir en la práctica la figura de una nueva elección posrevocatoria, se anula un incentivo para la puesta en marcha del mecanismo. Si bien esto es solo una conjetura, constituye un contraste fuerte con el caso peruano donde las revocatorias vienen incrementándose y las nuevas elecciones posrevocatorias forman parte de la experiencia electoral local.

29

### *1.2 Las Nuevas Elecciones Municipales en Perú*

En Perú, las nuevas elecciones posteriores a una revocatoria o Nuevas Elecciones Municipales (NEM) están determinadas por el marco legal vigente. Las NEM ocurren solo en la eventualidad de que un tercio del concejo municipal sometido a consulta de revocatoria sea revocado, por lo cual no son una consecuencia necesaria de todas las CPR.

A través de estas nuevas elecciones, la ciudadanía escoge una nueva lista de autoridades, quienes asumirán el gobierno municipal hasta el término del periodo para el que fue electa la gestión revocada. Veremos a continuación el marco normativo sobre el cual se sostienen las NEM, tras lo cual presentaremos un balance general sobre la ejecución de estos procesos electorales desde el año 2005 en adelante.

#### *1.2.1 Marco normativo*

Las CPR pueden dar lugar a nuevas elecciones solo en una situación específica contemplada en la Ley N.º 26300. Así, se establece en el artículo 25.º que «únicamente si se confirmase la Revocatoria de más de un tercio de los miembros del Concejo Municipal, se convoca a nuevas elecciones. Mientras no se elijan a los reemplazantes

en el cargo, asumen las funciones los accesitarios». Asimismo, se agrega que los que reemplazan a los revocados completan el periodo para el que fueron elegidos. Cabe añadir que en el Perú estos procesos se denominan Nuevas Elecciones Municipales porque es en el ámbito comunal (tanto provincial como distrital) donde se han llevado a cabo las CPR y, por tanto, la totalidad de las nuevas elecciones posteriores a la revocatoria. A la fecha, no se han desarrollado procesos de revocatoria en el ámbito regional y tampoco nuevas elecciones de autoridades regionales.

Previo al año 2005 existieron casos en las CPR 1997 y 2001 donde los resultados de la revocatoria generaron la vacancia de todo el concejo municipal o de un tercio de sus miembros, convirtiéndose así en un escenario propicio para las NEM. Este fue el caso de la primera CPR provincial del país, acontecida en la provincia de Sucre, Ayacucho; su resultado fue la revocatoria de seis miembros del concejo municipal, incluyendo al alcalde. Ante este desenlace, el JNE resolvió que se debía convocar a nuevos comicios, señalando que, mientras tanto, había que aplicar el artículo 28.º de la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 23853 que regula el reemplazo de autoridades en los ámbitos provincial y local.<sup>15</sup>

30 Las autoridades suplentes integrarían el concejo municipal hasta que se diera la convocatoria a nuevas elecciones. La misma salida se empleó en los otros diecisiete (17) casos de CPR distrital donde se revocó a más de un tercio de los miembros del CM, estableciéndose en todos los casos que debía aplicarse el artículo 25.º de la LDPCC y, por tanto, convocarse a NEM. Sin embargo, en ninguno de los casos las NEM se hicieron efectivas. Las autoridades revocadas en las CPR 1997 y 2001 fueron reemplazadas por los accesitarios de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) y no se llegó a convocar a elecciones, a pesar de que las resoluciones emitidas por el JNE lo exigían expresamente.

### *1.2.2 Balance de las NEM realizadas entre 2005 y 2013*

A la fecha, entre los años 1997 y 2013, la ONPE ha organizado un total de diez CPR, las cuales abarcan un total de cuatro periodos de gobierno. En estas CPR se ha sometido a consulta la permanencia de las autoridades ediles en 11 provincias y 1146 distritos del país. Así, son un total de 4671 autoridades provinciales y distritales, entre alcaldes y regidores, quienes fueron consultadas en CPR; de ellas, 1526 (32,6% del total) han sido revocadas.

Ahora bien, de este total histórico de CPR solo una reducida cantidad culminó en la revocatoria de más de un tercio del concejo municipal o de la totalidad del mismo, generando las condiciones exigidas por el artículo 25.º de la LDPCC para

15 Resolución N.º 1090-97-JNE del 10 de diciembre de 1997.

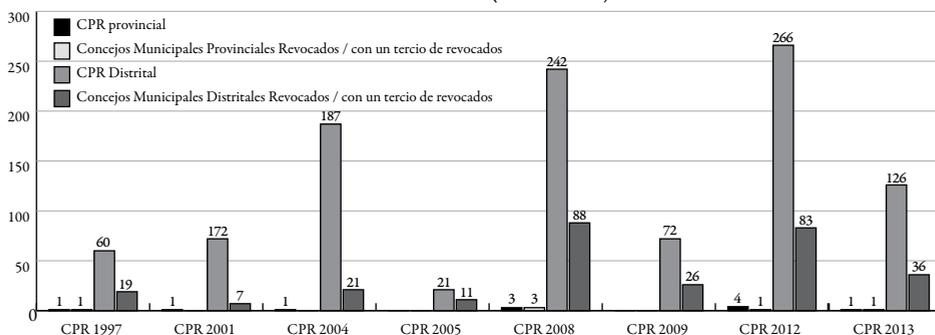
la convocatoria a nuevas elecciones. Antes de abordar directamente las NEM, prestaremos atención primero a la relación entre las revocatorias y aquellos concejos municipales con más de un tercio de autoridades revocadas.

Como se aprecia en el gráfico 1.2.1, entre la CPR 1997 y la CPR 2013 los concejos municipales revocados o con un tercio de sus integrantes revocados sumaron un total de seis (6) a escala provincial, mientras que en el ámbito distrital ocurrió en doscientos noventa y un (291) concejos municipales distritales. La mayor cantidad de estos casos (88) se presentó en la CPR 2008, mientras que la menor cantidad (7) se registró el año 2001. Cabe señalar que si bien en todos los casos se generaron las condiciones exigidas por ley para la convocatoria a NEM, ello no significa que la solicitud de revocatoria estuviera orientada expresamente a destituir a todo el concejo. En varios escenarios, la CPR sometió a consulta solo a tres o cuatro autoridades, que tras ser revocadas debían ser reemplazadas por medio de las NEM sin que esto alterase la permanencia de los demás integrantes del concejo municipal. Aun así, debido a que la composición mínima promedio de los concejos municipales en el ámbito distrital es de seis integrantes (cinco regidores y el alcalde) basta con que tan solo tres miembros del CM sean revocados para generar un escenario de NEM. El gráfico 1.2.1 también refleja que entre la CPR 2008 y la CPR 2013 se concentra la mayor cantidad de CPR que resultaron en CM revocados en el ámbito distrital, aunque no se refleja que los concejos municipales revocados hayan aumentado en cada CPR.

31

**GRÁFICO 1.2.1**

CPR REALIZADAS Y CM CON UN TERCIO DE REVOCADOS EN LOS ÁMBITOS PROVINCIAL Y DISTRITAL (1997-2013)



Fuente: INFOGOB-JNE.

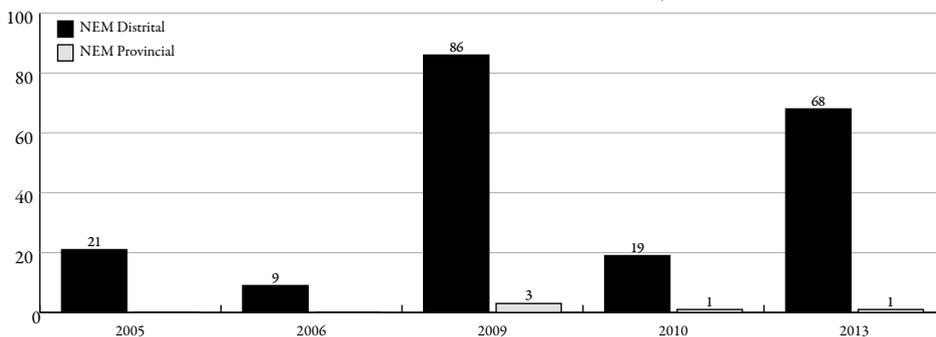
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Ahora bien, la cantidad de concejos municipales revocados o con un tercio de regidores revocados no es igual a la cantidad de NEM ejecutadas. Ello quiere decir que producida la revocatoria de un tercio o más de los miembros del concejo en la CPR y habiendo resuelto el JNE la convocatoria a nuevas elecciones, es posible que

las NEM no se lleven a cabo. Tal escenario puede ocurrir principalmente por dos razones: a) la ausencia de listas de candidatas inscritas para las NEM, y b) problemas o impugnaciones en las listas inscritas que llevan a su anulación y, por tanto, a la cancelación del proceso. Adicionalmente, las NEM que no se llevaron a cabo tras una CPR pueden postergarse hasta la siguiente convocatoria, siempre que estén enmarcadas aún en el periodo de gobierno de las autoridades revocadas en la CPR.

Las primeras NEM se remontan al año 2005, aunque este año se denominaron Elecciones Municipales Complementarias (EMC). Este proceso se llevó a cabo el 3 de julio del año 2005 y provino de los resultados de la CPR de octubre de 2004. Así, desde el año 2005 hasta el año 2013 se han llevado a cabo un total de cinco (5) procesos de NEM a escala provincial y doscientos tres (203) en el ámbito distrital. Expresado esto en términos porcentuales, se puede decir que solo el 17,7% de las CPR provinciales han dado lugar a NEM, mientras que en el ámbito distrital el 45,5% de las CPR terminó en NEM. En el gráfico 1.2.2 se observa el total de NEM desarrolladas en estos años, donde se aprecia que la mayor cantidad de las mismas corresponde al año 2009.

**GRÁFICO 1.2.2**  
TOTAL DE PROVINCIAS Y DISTRITOS EN NEM, 2005-2013



Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Respecto de los escenarios donde se han desarrollado estos procesos, se tiene que las NEM provinciales se llevaron a cabo en los departamentos de Áncash (provincia de Casma), Ica (provincia de Pisco), la Libertad (provincia de Julcán), Ucayali (provincia de Padre Abad) y Lima (Lima Metropolitana). Por tanto, se puede señalar que en el ámbito provincial han ocurrido NEM en las tres regiones geográficas del país (tres en la costa, una en la sierra y una en la selva).

Por otro lado, las doscientos tres (203) NEM distritales desarrolladas hasta la fecha se han realizado en ciento noventa y uno (191) distritos pertenecientes a veintinueve de los veinticinco departamentos del país. Los cuatro departamentos donde

hasta ahora no se han llevado a cabo NEM distritales son Madre de Dios, Pasco, Tumbes y la provincia constitucional del Callao. En el cuadro 1.2.1 se puede observar que los departamentos con mayor cantidad registrada de NEM —más de 20— son Áncash, Lima y Cajamarca, los cuales también son las circunscripciones donde han ocurrido la mayor cantidad de CPR (más de 100).

**CUADRO 1.2.1**  
CANTIDAD DE NEM DISTRIALES POR DEPARTAMENTO, 2005-2013

Departamento	NEM 2005*	NEM 2006	NEM 2009	NEM 2010	NEM 2013	NEM totales por departamento	CPR totales por departamento
Amazonas	0	0	1	0	2	3	37
Áncash	3	0	13	1	9	26	151
Apurímac	2	1	2	1	2	8	62
Arequipa	3	0	6	0	4	13	53
Ayacucho	0	0	7	1	7	15	64
Cajamarca	2	0	12	2	7	23	106
Cusco	0	1	4	0	1	6	33
Huancavelica	3	0	3	3	3	12	73
Huánuco	0	0	1	2	1	4	28
Ica	0	0	4	1	2	7	38
Junín	1	0	2	0	3	6	57
La Libertad	1	1	4	1	4	11	32
Lambayeque	0	0	1	0	1	2	20
Lima	3	1	9	1	10	24	155
Loreto	0	0	2	0	1	3	45
Moquegua	0	0	1	1	1	3	15
Piura	0	2	1	1	0	4	28
Puno	1	3	6	3	5	18	44
San Martín		0	4	0	4	8	53
Tacna	2	0	3	0	1	6	24
Ucayali	0	0	0	1	0	1	13
NEM totales por proceso	21	9	86	19	68	203	1131**

\*EMC 2005.

\*\*No incluye los casos de CPR distrital en los departamentos donde no hubo NEM (Madre de Dios, Tumbes y Pasco), con lo cual el total de CPR a escala distrital totaliza los 1146 casos.

Fuente: INFOGOB-JNE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

El cuadro 1.2.1 también refleja que una cantidad sustancial de NEM se ha llevado a cabo en los departamentos de Ayacucho, Arequipa, Huancavelica, La Libertad y Puno (con más de diez y menos de veinte NEM). Cabe precisar respecto de estos casos que aquellos con mayor cantidad de NEM no tienen necesariamente mayor

cantidad de CPR. Así, por ejemplo, el departamento de Puno registra una mayor cantidad de NEM (18) que Huancavelica (12), pero en este último ocurrieron un total de setenta y tres (73) CPR frente a las cuarenta y cuatro (44) CPR presentadas en Puno. Esta diferencia se debería a que en algunos casos, tales como las circunscripciones del departamento de Puno, se han solicitado históricamente una menor cantidad de CPR, pero la mayor parte de estas ha culminado en la revocatoria efectiva de las autoridades consultadas; mientras que en otros casos como Huancavelica hay más CPR, pero pocas de estas consiguieron revocar con éxito a las autoridades consultadas.<sup>16</sup> En otras palabras, excluyendo los casos de Áncash, Lima y Cajamarca, que exista una mayor cantidad de CPR distritales no necesariamente significa que vaya a ocurrir necesariamente una mayor cantidad de NEM.

Ahora bien, a diferencia de las CPR son pocos los casos de distritos donde se ha desarrollado más de una NEM. Estos suman un total de doce (12), en donde se han llevado a cabo un máximo de dos procesos de NEM, como puede apreciarse en el cuadro 1.2.2.

**CUADRO 1.2.2**  
DISTRITOS DONDE HAN OCURRIDO DOS NEM, 2005-2013

Departamento	Provincia	Distrito	N.º de CPR	Año de NEM				
				2005*	2006	2009	2010	2013
Áncash	Corongo	Bambas	3	x		x		
Arequipa	Caravelí	Cahuacho	3	x		x		
Arequipa	Caylloma	Maca	2			x		x
Cajamarca	San Miguel	San Silvestre de Cochán	5				x	x
Cajamarca	San Miguel	San Gregorio	3			x		x
Cajamarca	San Miguel	Unión Agua Blanca	3			x		x
Lima	Huaral	Veintisiete de Noviembre	2	x		x		
Puno	Carabaya	Coasa	2			x		x
Puno	Yunguyo	Copani	3			x		x
Puno	Carabaya	Crucero	3		x			x
Tacna	Tacna	Sama	2	x		x		
Tacna	Tarata	Héroes Albarracín	3			x		x

\*EMC 2005

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

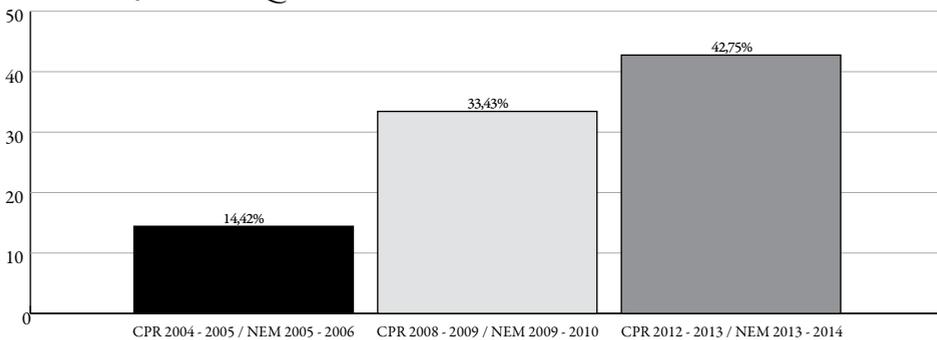
16 Evidencia de ello la tenemos en la relación entre alcaldes revocados respecto de los sometidos a consulta en CPR, por departamento. Así, en el caso de Huancavelica se observa que de un total de sesenta y cuatro (64) alcaldes sometidos a consulta, solo fueron revocados diecinueve (19), mientras que en Puno treinta y nueve (39) alcaldes fueron sometidos a consulta, pero de estos fueron revocados veintitrés (23). Se podría argumentar al respecto que si bien en Puno se han solicitado muchas menos CPR que en Huancavelica, estas han sido más efectivas en su objetivo de revocar a las autoridades sometidos a consulta, a diferencia de Huancavelica donde muchas de las solicitudes no consiguieron su cometido (ONPE 2013: 40).

Se puede apreciar, del cuadro anterior, que estos distritos pasaron por lo menos por dos procesos de CPR y en seis (6) de ellos se registraron hasta tres (3) CPR. El caso más llamativo es el de San Silvestre de Cochán, en la provincia de San Miguel, región Cajamarca, el cual a la fecha es el distrito con mayor cantidad de revocatorias (5) y donde han ocurrido también dos (2) procesos de NEM.

Ahora bien, si establecemos un contraste entre las NEM y las CPR observamos que, por lo general, en cada periodo solo una reducida cantidad de las CPR deviene en NEM. Sin embargo, observando la información agrupada según periodo de gobierno notamos que los porcentajes de CPR que concluyeron en NEM se vienen incrementando de forma sostenida. Ello se puede apreciar en el gráfico 1.2.3, donde se registra que en el periodo de gobierno 2003-2006 el 14,42% de todas las CPR devinieron en NEM; mientras que durante el siguiente periodo comprendido entre los años 2006 y 2010, el porcentaje aumentó en un 33,43%. En el último periodo (2011-2014) hay un incremento de 42,75%. Esta información reflejaría que un porcentaje cada vez mayor de las CPR estaría dando lugar a procesos NEM en cada periodo de gobierno.

**GRÁFICO 1.2.3**

PORCENTAJE DE CPR QUE CONCLUYÓ EN NEM EN EL ÁMBITO DISTRICTAL, 2004-2014



Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Respecto de los resultados de las CPR encontramos que por medio de las NEM han sido reemplazados a la fecha, en el ámbito provincial, tres (3) alcaldes y cuarenta y nueve (49) regidores, de un total de cuatro (4) alcaldes y cincuenta (50) regidores revocados en los procesos de CPR provinciales entre los años 2004 y 2013.<sup>17</sup> En el cuadro 1.2.3 se plantea esta relación para los cinco casos de NEM provinciales acontecidos hasta el año 2013.

<sup>17</sup> Se excluyen de esta suma los resultados de las CPR 1997 donde fueron revocados un alcalde y ocho regidores en el ámbito provincial, dado que no hubo NEM.

**CUADRO 1.2.3**  
**AUTORIDADES CONSULTADAS, REVOCADAS Y REEMPLAZADAS EN LAS NEM**  
**PROVINCIALES, 2009 Y 2013**

	Departamento	Provincia	Alcaldes en CPR	Alcaldes revocados	Alcaldes reemplazados	Regidores en CPR	Regidores revocados	Regidores reemplazados
NEM 2009	Áncash	Casma	1	1	1	7	7	7
	La Libertad	Julcán	1	1	1	7	7	7
	Ucayali	Padre Abad	1	1	1	7	7	7
NEM 2013 I	Lima	Lima	1	0	0	39	22	22
NEM 2013 II	Ica	Pisco	1	0	0	11	6	6
TOTAL								

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

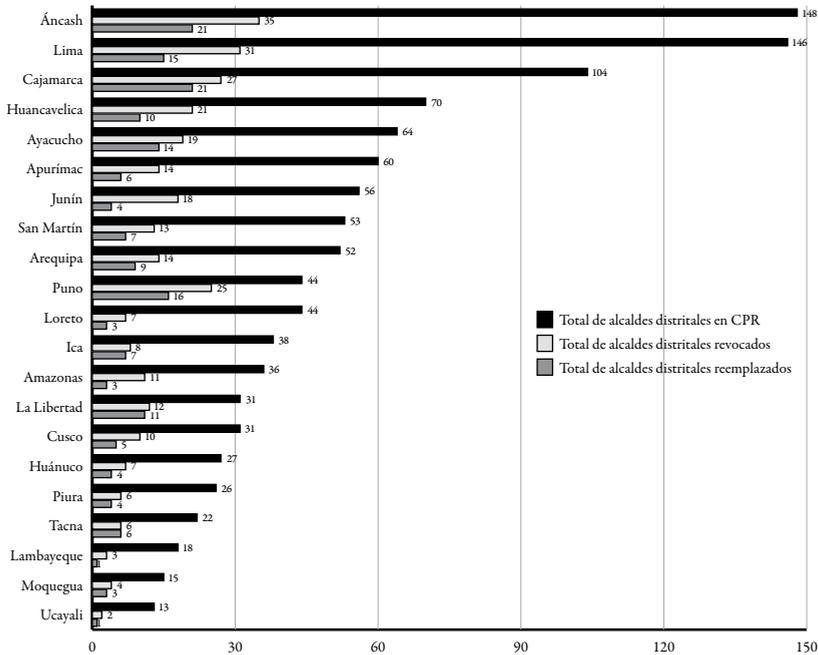
Como se aprecia en el cuadro señalado anteriormente, la totalidad de alcaldes y regidores provinciales revocados en estos cinco casos de CPR provinciales fueron reemplazados en las NEM. El cuadro no incluye el caso de la CPR 2012 en la provincia de Bolívar, departamento de La Libertad, donde fueron revocados un alcalde y un regidor, dado que no se incluyó a esta provincia en las NEM 2013. No obstante, salvo este caso —que ha sido postergado a las NEM 2014— se tiene que todas las autoridades provinciales revocadas desde el año 2008 hasta el 2013 han sido sustituidas en las NEM correspondientes, sin haberse postergado a un siguiente periodo.

36

Por otro lado, en el ámbito distrital encontramos que es común la postergación de las NEM de una convocatoria inicial hasta la siguiente convocatoria por diversos motivos, lo cual se refleja en una menor cantidad de alcaldes sustituidos respecto del total de revocados en la mayoría de los departamentos del país. Así, en el gráfico 1.2.4 observamos que los departamentos con mayor cantidad de CPR distritales (Áncash y Cajamarca) son también las regiones donde se encuentra la mayor cantidad de alcaldes distritales sustituidos mediante NEM. Sin embargo, en todos los casos la cantidad de alcaldes reemplazados es inferior a la cantidad total de alcaldes que fueron revocados en las CPR. Así, en Áncash hubo treinta y cinco (35) alcaldes revocados entre los años 2005 y 2013, pero solo fueron sustituidos por medio de NEM un total de veintiuno (21). Similar situación se presenta en Lima, donde de treinta y un (31) alcaldes revocados solo quince (15) —menos de la mitad— fueron sustituidos mediante NEM.

Adicionalmente, algunos departamentos donde se registra una mayor cantidad de alcaldes sustituidos respecto de los revocados son: La Libertad (11 de 12), Moquegua (3 de 4) y Ayacucho (14 de 19). Tacna es el único departamento donde se observa que todos los alcaldes revocados entre los años 2005 y 2013 (6 alcaldes) han sido sustituidos en las NEM respectivas.

**GRÁFICO 1.2.4**  
**ALCALDES EN CPR REVOCADOS Y REEMPLAZADOS EN LAS NEM**  
**DE ÁMBITO DISTRITAL, 2005-2013**

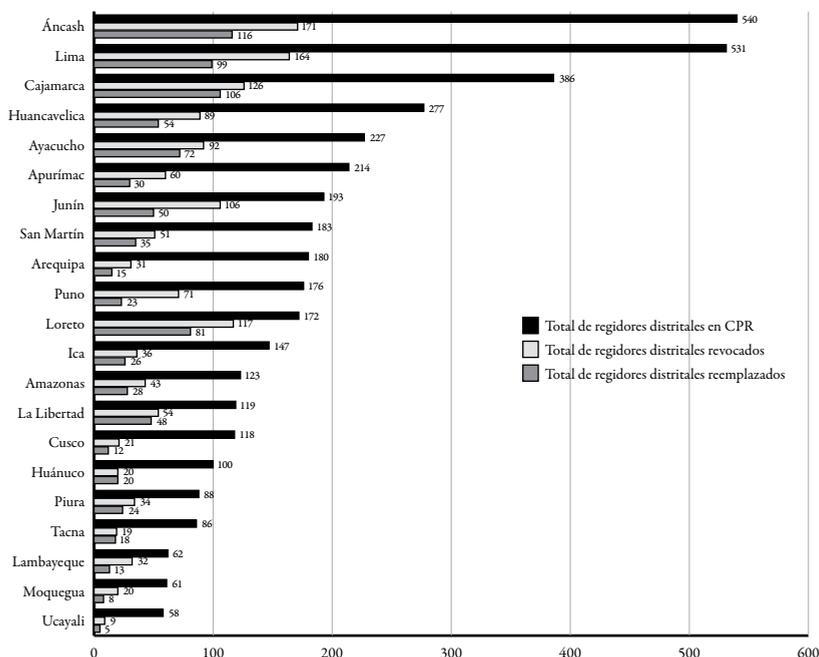


Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Respecto de los regidores, en el gráfico 1.2.5 se aprecia una tendencia similar. Sin embargo, a diferencia de lo observado en el caso de los alcaldes, se tiene aquí una mayor cantidad de regidores sustituidos respecto de los revocados. Otra vez, es en los departamentos de Áncash (116 de 171), Cajamarca (106 de 126) y Lima (99 de 164) donde se registra la mayor cantidad de concejales sustituidos en las NEM, mientras que en otros como Loreto (15 de 31) y Junín (23 de 71) se observa una menor cantidad.

**GRÁFICO 1.2.5**  
**REGIDORES EN CPR REVOCADOS Y REEMPLAZADOS EN LAS NEM**  
**DE ÁMBITO DISTRITAL, 2005-2013**



Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Ahora bien, traduciendo estas cifras a porcentajes, es posible apreciar qué fracción de las autoridades revocadas fue sustituida a través de NEM. Ello puede apreciarse en el cuadro 1.2.4, donde se observa que en términos proporcionales el departamento donde todos los alcaldes distritales revocados en la CPR han sido sustituidos a través de NEM es Tacna, con un 100%; le sigue La Libertad (92%), Ica (88%) y Cajamarca (78%). De otro lado, los departamentos donde menos del 30% de alcaldes revocados fue sustituido en las NEM son Amazonas (27%) y Junín (22%).

**CUADRO 1.2.4**  
**PORCENTAJE DE ALCALDES DISTRITALES SUSTITUIDOS EN LAS NEM**  
**RESPECTO DE LOS REVOCADOS, 2005-2013**

Departamento	Alcaldes sustituidos en las NEM respecto de los revocados (porcentaje)
Tacna	100
La Libertad	92
Ica	88
Cajamarca	78
Moquegua	75
Ayacucho	74
Piura	67
Arequipa	64
Puno	64
Áncash	60
Huánuco	57
San Martín	54
Ucayali	50
Cusco	50
Lima	48
Huancavelica	48
Loreto	43
Apurímac	43
Lambayeque	33
Amazonas	27
Junín	22

Fuente: ONPE.  
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

En lo que respecta a los concejales, encontramos que la región donde la totalidad (100%) de regidores distritales revocados fue reemplazada en las NEM es Piura, uno de los departamentos con menor cantidad de regidores distritales revocados (veinte regidores). Le siguen las regiones de Huánuco (95%) y La Libertad (89%), las cuales también tienen una cantidad menor de concejales revocados, en comparación a casos como Lima y Áncash. Precisamente, en estos dos casos se encuentra que el 68% y el 60% de los regidores distritales revocados fueron sustituidos a través de las NEM. Esta relación puede observarse en el cuadro 1.2.5.

**CUADRO 1.2.5**  
**PORCENTAJE DE REGIDORES DISTRITALES SUSTITUIDOS EN LAS NEM RESPECTO DE LOS**  
**REVOCADOS, 2005-2013**

Departamento	Regidores sustituidos en las NEM respecto de los revocados (porcentaje)
Piura	100
Huánuco	95
La Libertad	89
Cajamarca	84
Ayacucho	78
Ica	72
Tacna	71
Puno	69
San Martín	69
Áncash	68
Cusco	65
Huancavelica	61
Lima	60
Amazonas	57
Ucayali	56
Apurímac	50
Loreto	48
Arequipa	47
Moquegua	41
Lambayeque	40
Junín	32

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

40

En general, se desprende de los datos observados que las autoridades revocadas en las CPR no son sustituidas en su totalidad mediante NEM. Si se elabora un promedio general, se puede decir que del total de autoridades revocadas en el ámbito distrital, un 59% de alcaldes y un 64% de regidores distritales han sido sustituidos a través de NEM entre los años 2005 y 2013.

Esta distancia entre autoridades revocadas y autoridades sustituidas obedece principalmente a dos razones. Primero, se debe considerar que para la convocatoria a NEM es necesario que más de un tercio de las autoridades sean revocadas en la CPR. Ello no ocurre en todos los casos, dado que en la mayoría de CPR la cantidad de regidores revocados —incluyendo o no al alcalde— es menor a un tercio del concejo, siendo por tanto inferior a la cantidad requerida por ley para la convocatoria a NEM. En estos casos, las autoridades revocadas son reemplazadas por los accesitarios y suplentes sin necesidad de nuevas elecciones.

Segundo, también ocurre que habiéndose convocado a NEM en determinado distrito, el proceso electoral no llega a realizarse o es cancelado, ya sea por falta de listas presentadas o la anulación de todas las listas participantes por parte del JNE. En estos casos el proceso es trasladado a la siguiente convocatoria, correspondiendo a los accesitarios ocuparse de los cargos vacantes. Por ello, las autoridades revocadas en un periodo de NEM pueden eventualmente ser sustituidas en otras NEM correspondientes al siguiente proceso de CPR.

En suma, el balance efectuado tanto en el ámbito provincial como en el distrital refleja que las NEM constituyen un resultado poco común de las CPR, siendo solo una reducida fracción de las revocatorias las que dan lugar a tales procesos electorales. Ello resulta mucho más notable a escala distrital, donde se han llevado a cabo 203 NEM frente a 1146 CPR entre los años 2005 y 2013. Por lo mismo, se ha podido apreciar que no todas las autoridades revocadas han sido sustituidas a través de NEM. Finalmente, se puede destacar que hay correspondencia entre los departamentos con mayor número de CPR y aquellos con mayor frecuencia de NEM como lo son Cajamarca, Áncash y Lima.

### *1.2.3 Evaluación crítica en torno a las NEM y propuestas de cambio*

Dado que no existe una tendencia creciente en la cantidad de NEM ejecutadas, no es posible afirmar que estas vienen aumentando exponencialmente en cada periodo de CPR o que sean un resultado común de las revocatorias. Empero, dicho mecanismo democrático de reemplazo de las autoridades revocadas ha sido cuestionado desde espacios políticos y académicos, incluyendo a los propios organismos electorales, debido al impacto que tendría en el incremento de las CPR en el país. Así, Fernando Tuesta (2013) señala hasta tres impactos negativos derivados de las NEM: a) el ser «incentivos» para solicitar la revocatoria; b) la creación de un periodo de gobierno entre las autoridades revocadas y las NEM donde asumen el poder los accesitarios; y, 3) la pérdida de la mayoría de regidores por parte del alcalde, lo cual afecta su capacidad para la toma de decisiones.<sup>18</sup> De estos tres puntos Tuesta enfatiza el primero: la idea de que las NEM operarían como un incentivo central para la convocatoria a CPR, impulsando a los candidatos y agrupaciones perdedoras en las elecciones regionales y municipales (ERM) a implementar una CPR para convocar a nuevas elecciones y acelerar de tal forma el recambio de autoridades.<sup>19</sup>

41

18 Para mayor información, revisar el siguiente enlace: <<http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/el-mito-de-lasrevocatorias>> (fecha de consulta: 10 de enero de 2014).

19 Estos mismos argumentos constituyen el sustento de la propuesta de reforma de la Ley N.º 26300 planteada en conjunto por el JNE, la ONPE y el RENIEC.

Según el autor, la evidencia de ello sería la gran cantidad de exalcaldes y exautoridades involucrados en las CPR, quienes «usarían» las revocatorias como un mecanismo para llegar a las NEM y convocar a un nuevo proceso electoral. Tal argumento encuentra respaldo parcial en la literatura existente respecto de las dinámicas alrededor de los procesos de revocatoria. Así, un estudio de la ONPE (2013) encontró que en cuatro de cinco casos de CPR provinciales existió algún grado de involucramiento de exautoridades en los respectivos procesos de revocatoria, aunque no se observó hasta qué punto tal apoyo trascendió hasta las NEM. No obstante, si bien para el ámbito provincial se ha observado un involucramiento de las exautoridades en las CPR, no es posible concluir por extensión que ello ocurra también necesariamente en el ámbito distrital, que es donde se concentran la gran mayoría de CPR y también de NEM. En suma, aunque no existen evidencias concluyentes en el ámbito distrital de que los competidores políticos tomen a las NEM como un incentivo central para la convocatoria a CPR, los indicios apuntan a esta conclusión. Así, según Tuesta (2013), la eliminación de las NEM permitiría retirar el principal incentivo perverso de las revocatorias, las cuales han tenido un costo institucional, político y económico muy alto.

42

Otro argumento crítico en contra de las NEM proviene de los organismos electorales, y señala que estas constituyen un gasto adicional e innecesario para el conjunto del sistema electoral. Así, Francisco Távora, actual presidente del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) señala que: «La democracia no es un gasto, sino una inversión, pero no podemos tener al país en un proceso electoral constante, siete meses es muy poco y no justifica realmente».<sup>20</sup>

Finalmente, otro aspecto que genera cuestionamiento es el alto ausentismo durante estos procesos electorales, lo cual estaría vinculado a la desinformación de la ciudadanía respecto de los candidatos y agrupaciones participantes en las NEM. Se trataría de una relación circular en la que la poca información disponible respecto de las alternativas políticas presentes en las NEM no contribuiría a alimentar el entusiasmo del elector por participar del proceso electoral. Así, en el marco de las NEM de Lima 2013 se registró un ausentismo del 19% de electores proyectados, sumado a un total de 22% de votos nulos y blancos, los cuales pueden asumirse como un reflejo del grado de desinformación presente entre los electores participantes de este proceso de NEM. Igualmente, se registró un alto ausentismo por parte de los miembros de mesa; como consecuencia, aproximadamente el 27% de las mesas estuvieron conformadas por miembros de mesa suplentes y el 5% de estas

20 «JNE considera injustificado ir a nuevas elecciones fruto de una revocatoria». Disponible en: <<http://www.andina.com.pe/espanol/noticia-jne-considera-injustificado-ir-a-nuevas-elecciones-fruto-una-revocatoria-476397.aspx#.UycJgH5MaA>> (fecha de consulta: 25 de enero de 2014).

fueron armadas con los propios electores, quienes expresaron obvia incomodidad por el hecho.

Los cuestionamientos señalados son la base del actual consenso en torno a la necesidad de eliminar las NEM. Así, desde el JNE, la ONPE y el RENIEC se formuló el proyecto de Ley N.º 2274/2012, el cual contiene una reescritura de la Ley N.º 26300 LDPCC la cual apunta principalmente a reducir los vacíos legales que actualmente facilitarían el uso indiscriminado del mecanismo de revocatoria de mandato. Como parte de estos ajustes, el proyecto de ley propone la eliminación de las NEM a través de una reescritura del actual artículo 24.º, en el cual se establece un nuevo principio de reemplazo de las autoridades.<sup>21</sup> El argumento desarrollado respecto de las NEM en el proyecto de Ley presentado por los organismos electorales y el RENIEC, aborda los tres principales supuestos señalados anteriormente:

- 1) Las NEM son el principal incentivo para la solicitud de revocatorias.
- 2) Las NEM generan provisionalidad, generando periodos de mandato fraccionado.
- 3) Tras las NEM, el alcalde pierde la mayoría absoluta en el concejo.

En julio de 2013, este proyecto de Ley pasó a integrar un dictamen elaborado por la Comisión de Constitución del Congreso de la República donde se establece que las autoridades revocadas serían reemplazadas directamente por las autoridades inmediatamente debajo de sus respectivos cargos. Así, el dictamen recoge la propuesta de los organismos electorales y ofrece una redacción alternativa del artículo 24.º,<sup>22</sup> así como una modificación del artículo 25.º, en la que se señala claramente que «en ningún caso hay nuevas elecciones». No obstante, a la fecha, esta propues-

43

---

21 En el texto para la modificación de la Ley 26300 en su artículo 24.º se establece lo siguiente: «Si se declara la revocatoria del presidente regional, el alcalde, el consejo regional o el concejo municipal, el Jurado Nacional de Elecciones acredita como reemplazantes de las autoridades revocadas, para que complete el mandato, según las siguientes reglas: a) Tratándose del presidente regional, al vicepresidente regional. b) Tratándose del alcalde, al teniente alcalde. c) Tratándose del consejo regional, a los consejeros regionales suplentes. d) Tratándose del concejo municipal, a los regidores suplentes. e) Tratándose de jueces de paz provenientes de elección popular, conforme a la ley de la materia».

22 El artículo 24.º quedó redactado de la siguiente forma: «Reemplazo de autoridad revocada. / El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) acredita como reemplazante de la autoridad revocada —salvo los jueces de paz—, para que complete el mandato según las siguientes reglas: / a) Tratándose del presidente regional, al vicepresidente regional. / b) Tratándose del vicepresidente regional, a quien resulte elegido por el Consejo Regional entre sus miembros hábiles integrantes de la lista a la que pertenece la autoridad revocada, con votación simple. / c) Tratándose simultáneamente del presidente y vicepresidente regional, a quienes elija el Consejo Regional entre sus miembros hábiles integrantes de la lista a la que pertenecen las autoridades revocadas, con el voto favorable de la mitad más uno del número legal de los consejeros. / d) Tratándose del consejero regional, al correspondiente accesorio. / e) Tratándose de un alcalde al primer regidor accesorio en su misma lista. / f) Tratándose de un regidor, al correspondiente accesorio de su lista. / En los casos b) y c), cuando no se alcance el Acuerdo de Consejo regional, se informa al JNE, quien designa el reemplazante de la autoridad revocada».

ta espera la aprobación del pleno del Congreso, por lo cual la Ley N.º 26300 todavía posibilita la convocatoria a nuevas elecciones. De allí que a pesar del consenso en torno a lo negativas que serían las NEM y a que su eliminación del marco electoral peruano parece inminente, el presente año (2014) todavía se han llevado a cabo las NEM en el mes de marzo.

## CAPÍTULO 2

# LOS ESCENARIOS DE LAS NEM EN EL PERÚ (2005-2013): UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

**E**n este capítulo se presentan las características generales de los escenarios, tanto distritales como provinciales, donde se han llevado a cabo las Nuevas Elecciones Municipales (NEM) entre los años 2005 y 2013.<sup>23</sup> En particular, se observarán aquellas variables estructurales a las que comúnmente se suelen atribuir la mayor ocurrencia de las revocatorias y en qué medida están asociadas estadísticamente a la ocurrencia o no de las NEM. Así, el capítulo se divide en dos partes que responden a sendos escenarios donde ocurren dichos procesos: primero, el ámbito distrital y, segundo, la esfera provincial.

## *2.1 Las NEM en el ámbito distrital*

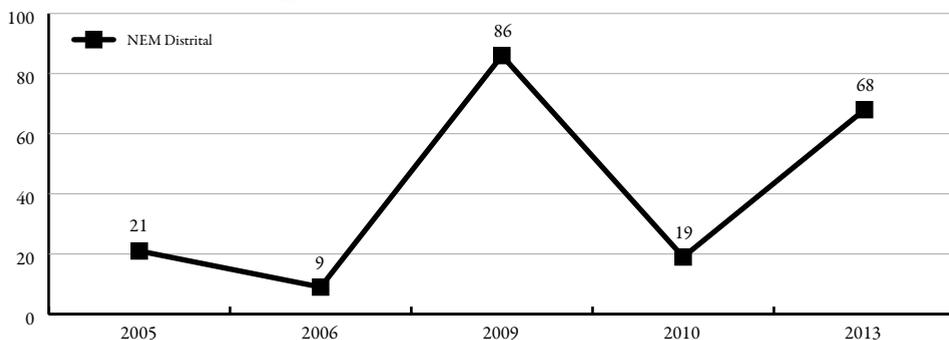
Los doscientos tres (203) procesos de NEM desarrollados en el ámbito distrital entre los años 2005 y 2013 se han llevado a cabo en un total de ciento noventa y un (191) distritos del país. Como ya se mencionó en el primer capítulo, se trata de un número comparativamente menor al del total de CPR ejecutadas en el mismo ámbito hasta el año 2013 (1146 procesos), por lo cual puede afirmarse que las NEM constituyen un escenario electoral poco frecuente. En el gráfico 2.1.1 se presenta de forma lineal la cantidad de NEM en el ámbito distrital desarrolladas hasta la fecha.

---

23 Cabe indicar que en el año 2005 se realizó un proceso electoral que se denominó formalmente Elecciones Municipales Complementarias (EMC). No obstante, este tipo de comicios tuvo las características de un proceso de Nuevas Elecciones Municipales (NEM), puesto que se escogieron a nuevas autoridades en aquellos lugares donde se había revocado a más de un tercio de los miembros de sus respectivos concejos. Por ello, en esta investigación nos referimos a las EMC 2005 como las NEM 2005 para fines comparativos.

GRÁFICO 2.1.1

PORCENTAJE DE CPR QUE CONCLUYÓ EN NEM EN EL ÁMBITO DISTRITAL, 2005-2013



Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

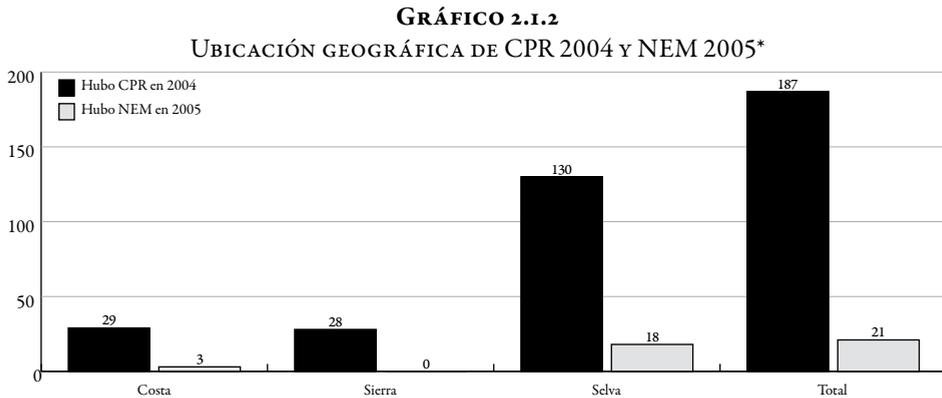
46 Dado que las NEM están intrínsecamente ligadas a las CPR se puede asumir que las condiciones estructurales de los distritos donde ocurren las revocatorias serán las mismas o similares a las que podemos encontrar en el desarrollo de las NEM. Así, es pertinente considerar el planteamiento que sugiere que las revocatorias ocurren en: «circunscripciones pequeñas, por lo general fuera de las capitales departamentales y ubicadas de manera dispersa en la sierra y la selva del país: fuera de los espacios centrales de la noticia» (REMY 2013: 30). Existe la idea, entonces, de que el ámbito distrital de las revocatorias se caracteriza por su ubicación geográfica predominantemente no costeña, la reducida cantidad de electores, lejanía respecto de las ciudades principales y su condición de pobreza.

Ahora bien, de acuerdo con un estudio previo sobre los procesos de revocatoria elaborado por la ONPE (2013) se puede evidenciar que, en efecto, el ámbito distrital de las CPR se caracteriza por una reducida cantidad de electores (menos de 5000) y una ubicación geográfica preferentemente en la sierra, aunque la asociación con la región geográfica no fue constante para todos los periodos analizados. Dada esta información preliminar resulta pertinente indagar en qué medida estas condiciones son las mismas o más bien varían en el caso de las NEM distritales. Para ello, se asociará la ocurrencia de las NEM en el ámbito distrital, en tanto variable dependiente, con cinco variables consideradas por la literatura existente como importantes para la puesta en marcha de las CPR: ubicación geográfica, ámbito urbano o rural, nivel de pobreza, cantidad de electores y nivel de transferencias. Para efectuar esta asociación se utilizará el coeficiente estadístico del chi-cuadrado. Comenzaremos, por tanto, analizando la asociación de las NEM con la ubicación geográfica.

### 2.1.1 Ubicación geográfica

Según el estudio publicado por la ONPE (2013), en el caso de las revocatorias distritales se encontró para el año 2004 una asociación significativa entre la región geográfica y la ocurrencia de CPR distrital en el mencionado año. En la costa se registraron veintinueve (29) CPR, veintiocho (28) en la selva y ciento treinta (130) en la sierra. Como resultado de estos procesos de consulta se originaron tres escenarios: la ratificación de las autoridades en consulta, la suplantación de las mencionadas autoridades o la convocatoria a NEM por la revocación de un tercio del concejo municipal o regional según la Ley N.º 26300.

Comenzaremos por describir la distribución territorial general encontrada en cada proceso de NEM, contrastando ello con la ubicación geográfica de las CPR de las cuales provienen. Así, hallamos que del total de las 187 CPR del año 2004, el 69,5% se llevó a cabo en la sierra, el 15% en la selva y el 15,5% en la costa, por lo cual puede afirmarse que las CPR distritales en este ámbito estuvieron en su mayoría ubicadas en la sierra. Las NEM 2005<sup>24</sup> siguieron este mismo patrón y de hecho ocurrieron predominantemente en la sierra (85%), mientras que la diferencia se desarrolló en la costa (15%) —véase gráfico 2.1.2.



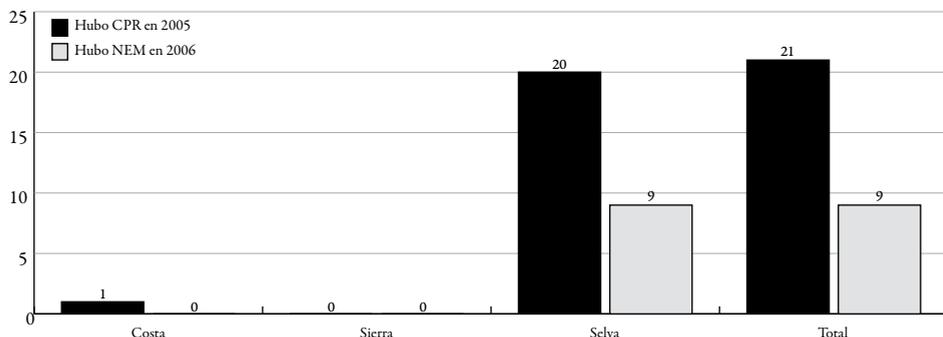
\*EMC 2005.

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Para el caso de la CPR llevada a cabo el año 2005, de las veintiún (21) CPR realizadas, nueve (9) terminaron en NEM, es decir, el 42,85%. El 95% de estas revocatorias tuvo lugar en la sierra y el 100% de las NEM desarrolladas en el año 2006 (nueve procesos) se implementó en dicha región geográfica (véase gráfico 2.1.3).

**GRÁFICO 2.1.3**  
UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE CPR 2005 Y NEM 2006

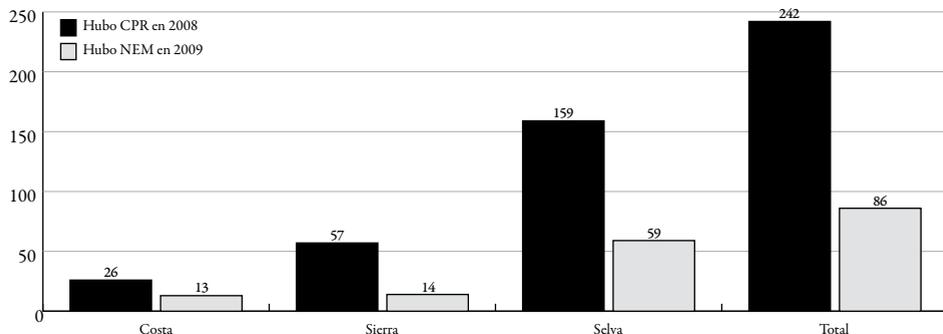


Fuente: ONPE.  
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Por otro lado, respecto de las NEM ocurridas el año 2009, estas representaron el 35,53% del total de CPR acontecidas el año 2008. Al visualizar los datos encontramos que las NEM fueron más frecuentes en la sierra que en la costa o la selva. En la sierra se realizó el 68% de los procesos, mientras que en la costa solo el 15% y en la selva el 16%. Ahora bien, observando independientemente las frecuencias de NEM y CPR en cada región geográfica en sí misma (véase gráfico 2.1.4), encontramos que un 50% de las CPR acontecidas en la costa originó NEM. En la selva, fue el 24% y en la sierra encontramos que del total de 159 CPR el 37% terminó en NEM.

48

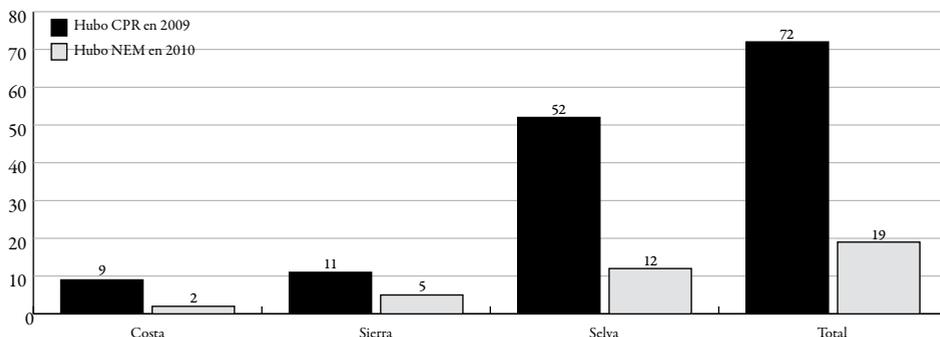
**GRÁFICO 2.1.4**  
UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE CPR 2008 Y NEM 2009



Fuente: ONPE.  
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

En cuanto a las CPR 2009 y NEM 2010 observamos la continuidad de la tendencia con mayor presencia en la sierra. Podemos observar que ocurrieron doce (12) NEM en la sierra de diecinueve (19) NEM realizadas en todo el país para el año 2010 (véase gráfico 2.1.5).

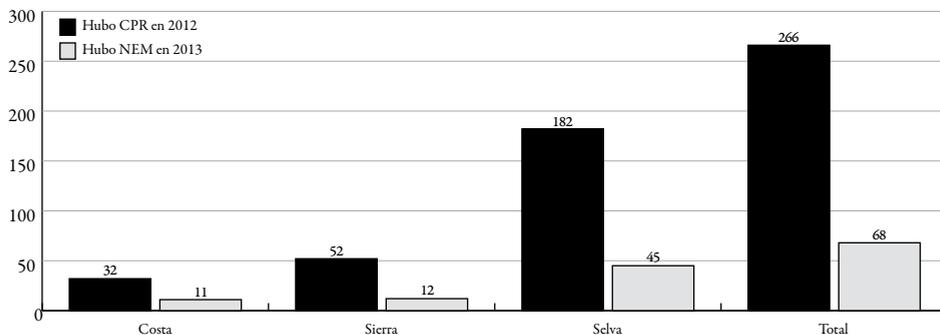
**GRÁFICO 2.1.5**  
UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE CPR 2009 Y NEM 2010



Fuente: ONPE.  
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE

Posteriormente, para la CPR 2012 y las NEM 2013, se encuentra otra vez que la mayor cantidad de casos tuvo a la sierra como escenario geográfico. El 66,17% del total de NEM el año 2013 se llevó a cabo en la sierra, una proporción similar a la encontrada para las NEM 2009. Así, de ciento ochenta y dos (182) CPR acontecidas en la sierra, cuarenta y cinco (45) terminaron en NEM, es decir, el 24,72% (véase gráfico 2.1.6).

**GRÁFICO 2.1.6**  
UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE CPR 2012 Y NEM 2013



Fuente: ONPE.  
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE

En suma, la distribución de los datos encontrados para los cinco periodos de NEM distritales a la fecha (2005-2013), sugiere que estas, así como las CPR, habrían tenido como principal escenario la sierra del Perú, seguida en orden de importancia por la selva y, luego, por la costa. Esta apreciación de la información, sin embargo, no permite afirmar por sí sola que exista una necesaria asociación entre la ocurrencia de las NEM y la ubicación geográfica de los distritos en la

sierra. Por ello, y tomando como referencia la información presentada, estableceremos ahora una asociación estadística entre la ocurrencia de las NEM según la región geográfica.<sup>25</sup>

Nuestro análisis refleja en el año 2005 —primer año en que se llevaron a cabo las NEM (entonces denominado EMC)— sí existe una asociación significativa entre ambas variables.<sup>26</sup> Empero, en el caso de las NEM 2006, si bien existe una asociación significativa entre las CPR desarrolladas el año 2005 y la región geográfica, las NEM 2006 resultantes de la CPR 2005 no presentaron ninguna asociación significativa con esta variable. Ello, a pesar de que las NEM se desarrollaron solamente en esta región geográfica el año 2006.<sup>27</sup>

A partir de aquí encontramos que esta misma tendencia se repite para los casos de las NEM 2009, 2010 y 2013. De acuerdo con el análisis de la ONPE, no se encontró asociación entre la región geográfica y si hubo o no CPR distrital el año 2008 (ONPE 2013: 56). Tras realizar la prueba estadística, encontramos que ello también puede afirmarse para el caso de las NEM 2009; es decir, el coeficiente no refleja mayor asociación.<sup>28</sup> Lo mismo se halla en el caso de las CPR 2009 y NEM 2010,<sup>29</sup> así como también respecto de la CPR 2012 —caso ya trabajado en el estudio anterior de la ONPE (2013) y donde no se encontró asociación estadística— y las NEM 2013.

50 En suma, las pruebas estadísticas realizadas reflejan que solamente en uno de los cinco periodos de NEM desarrollados a la fecha existe asociación estadística entre la variable «ubicación geográfica» y la ocurrencia o no de las NEM. En el resto de los periodos, entre 2006 y 2013, la asociación estadística es nula y no permite afirmar que las NEM distritales ocurren necesariamente por la ubicación geográfica de los distritos en la sierra, selva o costa. Se puede concluir, por tanto, que en general existe poca asociación estadística entre ambas variables, lo cual no invalida la tendencia de que a la fecha, la mayor cantidad de NEM haya tenido como escenario geográfico la sierra del país. A continuación, en los cuadros 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4 y 2.1.5 se puede observar las asociaciones encontradas, respecto a las mencionadas NEM.

25 De acuerdo con el INEI, «Las regiones geográficas Costa, Sierra y Selva han sido definidas atendiendo el criterio de altitud sobre el nivel del mar, de acuerdo a la ubicación de la capital de los distritos en el territorio nacional, en función de la región ecológica a la que pertenecen». Fuente virtual: <[http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib0014/varicont.htm](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0014/varicont.htm)> (fecha de consulta: 10 de febrero de 2014).

26 Al realizar la prueba estadística chi-cuadrado, el p-value que arrojó fue de 0,040 para el año 2005, lo cual significa que se rechaza la hipótesis nula de que no existe asociación significativa entre la variable «hubo o no NEM» y la región geográfica donde se ubica el distrito.

27 Al realizar la prueba estadística chi-cuadrado, el p-value resultante fue de 0,009 para el año 2006, lo cual significa que se rechaza la hipótesis nula de que no existe asociación significativa entre la variable «hubo o no CPR» y la región geográfica donde se ubica el distrito.

28 El p-value fue significativo, con el 0,378 para las NEM de 2009 y la región geográfica.

29 El p-value fue significativo, con el 0,254 para la CPR 2009 y de 0,857 para las NEM de 2010.

**CUADRO 2.1.1**  
**NEM\* SEGÚN UBICACIÓN GEOGRÁFICA, 2005**

	Región geográfica 2005			Total
	Costa	Selva	Sierra	
Distritos donde NO hubo EMC en 2005	229 (98,7%)	368 (100,0%)	1026 (98,3%)	1623 (98,7%)
Distritos donde SÍ hubo EMC en 2005	3 (1,3%)	0 (0,0%)	18 (1,7%)	21 (1,3%)
<b>Total</b>	<b>232 (100,0%)</b>	<b>368 (100,0%)</b>	<b>1044 (100,0%)</b>	<b>1644 (100,0%)</b>

\*EMC 2005.

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE

**CUADRO 2.1.2**  
**NEM SEGÚN UBICACIÓN GEOGRÁFICA, 2006**

	Región geográfica 2006			Total
	Costa	Selva	Sierra	
Distritos donde NO hubo NEM en 2006	232 (100,0%)	368 (100,0%)	1035 (99,1%)	1635 (99,5%)
Distritos donde SÍ hubo NEM en 2006	0 (0,0%)	0 (0,0%)	9 (0,9%)	9 (0,5%)
<b>Total</b>	<b>232 (100,0%)</b>	<b>368 (100,0%)</b>	<b>1044 (100,0%)</b>	<b>1644 (100,0%)</b>

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

**CUADRO 2.1.3**  
**NEM SEGÚN UBICACIÓN GEOGRÁFICA, 2009**

	Región geográfica 2009			Total
	Costa	Selva	Sierra	
Distritos donde NO hubo NEM en 2009	219 (94,4%)	354 (96,2%)	985 (94,3%)	1558 (94,8%)
Distritos donde SÍ hubo NEM en 2009	13 (5,6%)	14 (3,8%)	59 (5,7%)	86 (5,2%)
<b>Total</b>	<b>232 (100,0%)</b>	<b>368 (100,0%)</b>	<b>1044 (100,0%)</b>	<b>1644 (100,0%)</b>

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

**CUADRO 2.1.4**  
**NEM SEGÚN UBICACIÓN GEOGRÁFICA, 2010**

	Región geográfica 2010			Total
	Costa	Selva	Sierra	
Distritos donde NO hubo NEM en 2010	230 (99,1%)	363 (98,6%)	1032 (98,9%)	1625 (98,8%)
Distritos donde SÍ hubo NEM en 2010	2 (0,9%)	5 (1,4%)	12 (1,1%)	19 (1,2%)
<b>Total</b>	<b>232 (100,0%)</b>	<b>368 (100,0%)</b>	<b>1044 (100,0%)</b>	<b>1644 (100,0%)</b>

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE

**CUADRO 2.1.5**  
**NEM SEGÚN UBICACIÓN GEOGRÁFICA, 2013**

	Región geográfica 2013			Total
	Costa	Selva	Sierra	
Distritos donde NO hubo NEM en 2013	221 (95,3%)	356 (96,7%)	999 (95,7%)	1576 (95,9%)
Distritos donde SÍ hubo NEM en 2013	11 (4,7%)	12 (3,3%)	45 (4,3%)	68 (4,1%)
<b>Total</b>	<b>232</b> (100,0%)	<b>368</b> (100,0%)	<b>1044</b> (100,0%)	<b>1644</b> (100,0%)

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

### 2.1.2 *Ámbito urbano o rural*

El ámbito urbano o rural es considerado por el INEI como una variable contextual, es decir, una condición relativa o parcial cuya identificación depende de varios factores. El área urbana está conformada por el territorio integrado por los centros poblados urbanos, y un centro poblado urbano: «Es aquel que tiene como mínimo 100 viviendas agrupadas contiguamente y, por excepción también se considera como tal a todos los centros poblados que son capitales de distritos aun cuando no reúnan la condición indicada» (INEI 1998).<sup>30</sup> También es pertinente al respecto tomar en cuenta que «[...] recién en centros poblados que cuentan con más de cinco mil habitantes se aprecia un nivel de diversificación de actividades, de la mano de cierto desarrollo comercial que trasciende las necesidades del propio centro poblado» (ONPE 2013: 57). Aclarado ello, ahora podemos asociar la ocurrencia de las NEM con la proporción de población urbana de los distritos del país.

Respecto de las NEM 2005,<sup>31</sup> la prueba estadística realizada refleja que no hay mayor asociación entre la existencia de NEM y el ámbito rural o urbano.<sup>32</sup> Sin embargo, en las NEM posteriores (2006, 2009, 2010 y 2013) sí se logra observar que la mayoría de los distritos donde se han llevado a cabo estos procesos electorales tiene una población urbana menor al 30%. Este contraste puede observarse en el cuadro 2.1.6, donde se compara la distribución de las NEM en el ámbito urbano en los periodos 2005 y 2006. Allí vemos que un 55,6% de las NEM 2006 ocurrió en distritos con un porcentaje urbano menor al 30%. Es decir, de las nueve NEM realizadas a escala nacional el año 2006, cinco de ellas se registraron en distritos donde el 70 % de la población es de condición rural.

30 Para mayor información revisar: <<http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0017/ANEX2.htm>> (fecha de consulta: 20 de febrero de 2014).

31 EMC 2005.

32 Al realizar la prueba estadística chi-cuadrado, el p-value que arrojó fue de 0,040 para el año 2005, lo cual significa que se rechaza la hipótesis nula de que no existe asociación significativa entre la variable «hubo o no NEM» y la región geográfica donde se ubica el distrito.

**CUADRO 2.1.6**  
**NEM 2005-2006 SEGÚN ÁREA URBANA**

		Hubo NEM en 2005*		Total
		No	Sí	
Población urbana 2004	Menor o igual a 30%	692 (42,6%)	6 (28,6%)	698 (42,5%)
	De 31 a 69%	520 (32,0%)	9 (42,9%)	529 (32,2%)
	De 70% a más	411 (25,3%)	6 (28,6%)	417 (25,4%)
Total		1623 (100,0%)	21 (100,0%)	1644 (100,0%)

		Hubo NEM en 2006		Total
		No	Sí	
Población urbana 2005	Menor o igual a 30%	693 (42,4%)	5 (55,6%)	698 (42,5%)
	De 31 a 69%	526 (32,2%)	3 (33,3%)	529 (32,2%)
	De 70% a más	416 (25,4%)	1 (11,1%)	417 (25,4%)
Total		1635 (100,0%)	9 (100,0%)	1644 (100,0%)

\*EMC 2005.

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Similar tendencia se encuentra para el caso de las NEM 2009 y 2010. Respecto del año 2009, se observa que el 40,7% de estos procesos electorales ocurrió en distritos con población urbana menor al 30%, presentándose solo el 23,3% en distritos con predominante población urbana.

La proporción se incrementa incluso en las NEM del año 2010, donde los distritos fundamentalmente rurales (con población urbana menor o igual al 30%) fueron el escenario del 63,2% del total de NEM. Por el contrario, en los distritos con más de 70% de población urbana, las NEM representaron solo el 15,8% del total. En suma, las cifras nos siguen indicando que una proporción mayoritaria de las NEM distritales se habrían llevado a cabo en distritos predominantemente rurales (véase cuadro 2.1.7).

**CUADRO 2.1.7**  
NEM 2009-2010 SEGÚN ÁREA URBANA

		Hubo NEM en 2009		Total
		No	Si	
Población urbana 2004	Menor o igual a 30%	663 (42,6%)	35 (40,7%)	698 (42,5%)
	De 31 a 69%	498 (32,0%)	31 (36,0%)	529 (32,2%)
	De 70% a más	397 (25,5%)	20 (23,3%)	417 (25,4%)
Total		1558 (100,0%)	86 (100,0%)	1644 (100,0%)

		Hubo NEM en 2010		Total
		No	Si	
Población urbana 2004	Menor o igual a 30%	686 (42,2%)	12 (63,2%)	698 (42,5%)
	De 31 a 69%	525 (32,3%)	4 (21,1%)	529 (32,2%)
	De 70% a más	414 (25,5%)	3 (15,8%)	417 (25,4%)
Total		1635 (100,0%)	19 (100,0%)	1644 (100,0%)

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

54

No obstante, esta aparente tendencia se detiene en las NEM 2013, donde la frecuencia de NEM en distritos predominantemente urbanos o rurales no fue muy desigual. De esta manera, encontramos que en los distritos con menos de 30% de población urbana se dio una frecuencia de 35,3% de NEM, mientras que en los distritos con población urbana superior o igual al 70% fue de 32,4% (véase cuadro 2.1.8).

**CUADRO 2.1.8**  
NEM 2013 SEGÚN ÁREA URBANA

		Hubo NEM en 2013		Total
		No	Si	
Población urbana 2004	Menor o igual a 30%	674 (42,8%)	24 (35,3%)	698 (42,5%)
	De 31 a 69%	507 (32,2%)	22 (32,4%)	529 (32,2%)
	De 70% a más	395 (25,1%)	22 (32,4%)	417 (25,4%)
Total		1576 (100,0%)	68 (100,0%)	1644 (100,0%)

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

En síntesis, la información presentada nos permite concluir que no existe asociación estadística significativa entre los ámbitos rural o urbano y la ocurrencia de

las NEM. Empero, hemos logrado observar que tanto las CPR como las NEM se han llevado a cabo con una mayor frecuencia en distritos fundamentalmente rurales o con una menor proporción de población urbana. Por tanto, se puede considerar que al menos hasta el año 2013 existía la tendencia a que las NEM distritales se desarrollen en distritos con predominante población rural, una característica que también facilitaría la puesta en marcha de los procesos de revocatoria de autoridades municipales en dichas circunscripciones.

### 2.1.3 Niveles de pobreza

Una variable estructural clave en la discusión sobre las revocatorias es el nivel de pobreza de las circunscripciones donde ocurren las CPR. Varios especialistas señalan que la pobreza no solo parece ser una característica central de los lugares donde ocurren revocatorias, sino que además constituiría un factor explicativo de las mismas.

En efecto, el estudio anterior de ONPE sobre los procesos de revocatoria encontró una asociación significativa entre la pobreza y la ocurrencia de CPR, aunque solo para el año 2008 (ONPE 2013: 62). Entonces, si bien puede considerarse como tendencia para el caso específico de ese año, no es posible extender el hallazgo a la totalidad de los procesos de revocatoria acontecidos.

Con respecto a las NEM, centraremos el análisis en las NEM de los años 2009 y 2013, en tanto son los procesos de los cuales tenemos datos sobre distribución de pobreza a escala distrital. Así, encontramos que de un total de ochenta y cuatro (84) NEM ocurridas el año 2009, el 45,2% se realizó en distritos donde el 70% a más de la población se encuentra en situación de pobreza (véase cuadro 2.1.9 y gráfico 2.1.7). No obstante, otro 41,7% de las NEM se desarrolló en distritos donde la población pobre constituye entre el 31% y el 69% del total. En otras palabras, casi la mitad de las NEM 2009 se realizaron en distritos muy pobres y la otra mitad de estas se desarrollaron en distritos no pobres o moderadamente pobres.

55

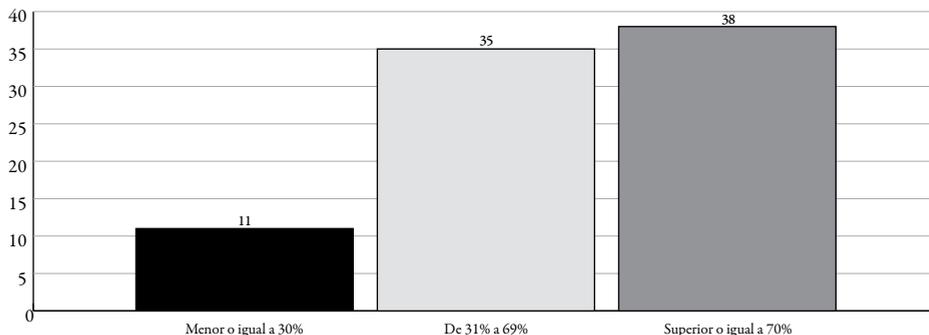
**CUADRO 2.1.9**  
NEM 2009 Y POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA

	Hubo NEM en 2009		Total	
	No	Sí		
Menor o igual a 30%	220 (14,6%)	11 (13,1%)	231 (14,5%)	
Porcentaje de población en situación de pobreza 2009	De 31 a 69%	670 (44,4%)	35 (41,7%)	705 (44,3%)
	De 70% a más	619 (41,0%)	38 (45,2%)	657 (41,2%)
Total	1509 (100,0%)	84 (100,0%)	1593 (100,0%)	

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

**GRÁFICO 2.1.7**  
NEM Y POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA, 2009



Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Por otro lado, del total de NEM realizadas el año 2013 (67), el 44,8% de estas se llevó a cabo en distritos cuyo porcentaje de población en situación de pobreza oscila entre el 31% y el 69%. El segundo grupo donde más NEM se realizaron fue en los distritos con un margen de pobreza superior o igual al 70%. Mientras que la menor cantidad de NEM se efectuó en los distritos con un margen de pobreza menor o igual al 30% de la población (véase cuadro 2.1.10 y gráfico 2.1.8).

56

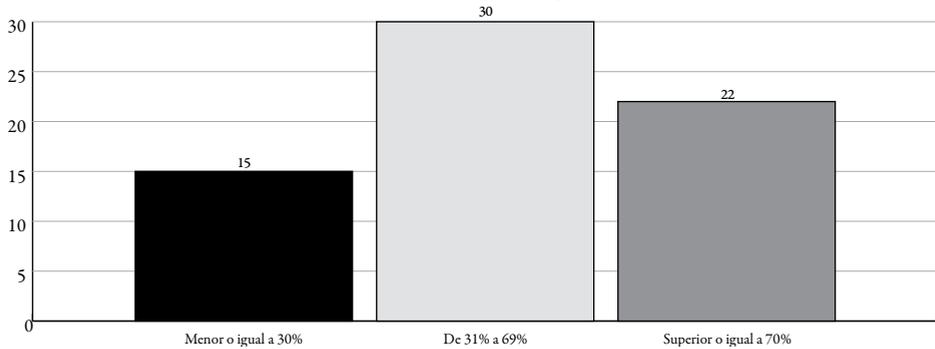
**CUADRO 2.1.10**  
NEM 2013 Y POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA

	Hubo NEM en 2013		Total	
	No	Sí		
Porcentaje de pobreza 2013	Menor o igual a 30%	216 (14,2%)	15 (22,4%)	231 (14,5%)
	De 31 a 69%	675 (44,2%)	30 (44,8%)	705 (44,3%)
	De 70% a más	635 (41,6%)	22 (32,8%)	657 (41,2%)
Total	1526 (100,0%)	67 (100,0%)	1593 (100,0%)	

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

**GRÁFICO 2.1.8**  
**NÚMERO DE DISTRITOS SEGÚN PORCENTAJE DE POBREZA, NEM 2013**



Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE

De allí que, en conjunto, no se pueda afirmar que exista asociación estadística entre mayor pobreza y mayor ocurrencia de NEM. Sin embargo, los datos sí reflejan que la pobreza es una característica importante del ámbito distrital de las NEM, en tanto más de la mitad de estos procesos se realizan en distritos pobres y pobres extremos; pero muy pocos (menos del 25% en los años 2009 y 2013) suceden en distritos con menos del 30% de su población en situación de pobreza.

#### 2.1.4 Cantidad de electores

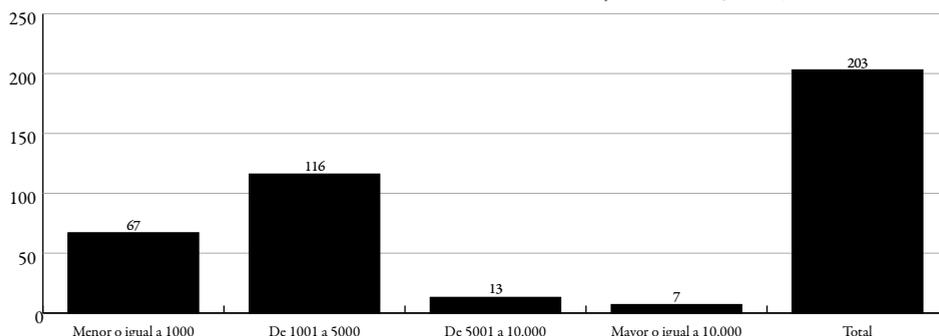
El tamaño del electorado de las circunscripciones en CPR es otra variable clave en la discusión sobre las causales de las revocatorias, por lo cual resulta importante tomarlo en cuenta en nuestro análisis del escenario distrital de las NEM. Autores como Tuesta (2013) y Remy (2013) plantean que las revocatorias se dan en circunscripciones pequeñas, con un reducido electorado, característica que facilitaría la puesta en marcha de las revocatorias.<sup>33</sup> Ahora bien, la existencia de un reducido electorado en el ámbito distrital se ha podido constatar en un estudio previo de la ONPE donde se encontró que los distritos, en su mayoría, «[...] registran una población electoral que fluctúa entre 1001 y 5000 electores, seguido de aquellos distritos con un electorado que alcanza como máximo mil personas. En ese sentido, poco más de la mitad de los distritos registra una población electoral que alcanza, a lo más, 5000 electores» (ONPE 2013: 63).

33 Dado que según la Ley N.º 26300 es necesario conseguir la cantidad de firmas equivalentes al 25% del padrón electoral para impulsar una CPR, observamos que en circunscripciones con menos de 5000 electores se necesitan muy pocas firmas para llevarla a cabo —1250 firmas o menos— las cuales pueden ser recolectadas con relativa facilidad por los promotores de la revocatoria. Así, es más factible que este mecanismo de democracia directa se desarrolle en escenarios con reducida población electoral.

Observaremos a continuación si este mismo patrón se repite para el caso de las NEM. Es decir, si las circunscripciones distritales donde se han llevado a cabo dichos procesos están constituidas por un reducido electorado. Para ello, el dato de la «cantidad de electores» se ha tomado de los tres últimos procesos de Elecciones Regionales y Municipales (ERM), de los años 2004, 2006 y 2010; en tanto la totalidad de NEM distritales a la fecha proviene de las CPR que pusieron en consulta a autoridades electas en estas tres ERM.

Así, en el gráfico 2.1.9 podemos notar que en efecto, entre los años 2005 y 2013 las NEM se han concentrado históricamente en distritos con menos de cinco mil habitantes: un total de ciento ochenta y tres (183) procesos, lo que equivale al 90,14% de todas las NEM efectuadas a la fecha. Por otro lado, veinte (20) NEM se han organizado en distritos con una población mayor a cinco mil habitantes, es decir, el 9,85% del total; y únicamente siete (7) de las 203 NEM se han realizado en distritos con más de 10 mil electores, es decir, solo el 3,44%.

**GRÁFICO 2.1.9**  
CANTIDAD DE ELECTORES EN DISTRITOS, NEM 2005-2013\*



\* El número de electores se ha calculado sobre la base del padrón electoral de las ERM de los años 2002, 2006 y 2010  
Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Ahora bien, para conocer el nivel de asociación estadística entre la ocurrencia de las NEM y la cantidad de electores analizaremos este dato para cada uno de los cinco periodos de NEM distritales entre los años 2005 y 2013. Comenzaremos por las NEM 2005,<sup>34</sup> donde se realizaron veintiún procesos. Para este periodo hallamos que la totalidad de dichos procesos electorales se efectuó en distritos con menos de cinco mil electores, confirmándose a través de las pruebas estadísticas que sí existe asociación entre la cantidad de electores y la ocurrencia de las mismas para este año (véase cuadro 2.1.11).

34 EMC 2005.

**CUADRO 2.1.11**  
**CANTIDAD DE ELECTORES - NEM, 2005\***

	Hubo EMC en 2005		Total	
	No	Sí		
Cantidad de electores	Menor o igual a 1000	456 (28,4%)	11 (52,4%)	467 (28,7%)
	De 1001 a 5000	847 (52,7%)	10 (47,6%)	857 (52,7%)
	De 5001 a 10.000	165 (10,3%)	0 (0,0%)	165 (10,1%)
	Mayor o igual a 10.000	138 (8,6%)	0 (0,0%)	138 (8,5%)
Total	1606 (100,0%)	21 (100,0%)	1627 (100,0%)	

\*EMC 2005.

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

En el año 2006 se registraron únicamente nueve (9) NEM, de las cuales seis se produjeron en distritos con menos de cinco mil electores mientras que tres se dieron en circunscripciones con una población electoral de entre 5001 y 10.000 ciudadanos. Para este periodo no se halló una relación significativa entre la cantidad de NEM y la de electores, sin embargo, la tendencia a una mayor presencia de NEM en distritos pequeños se mantiene (véase cuadro 2.1.12).<sup>35</sup>

**CUADRO 2.1.12**  
**CANTIDAD DE ELECTORES - NEM, 2006**

	Hubo NEM en 2006		Total	
	No	Sí		
Cantidad de electores	Menor o igual a 1000	466 (28,8%)	1 (11,1%)	467 (28,7%)
	De 1001 a 5000	852 (52,7%)	5 (55,6%)	857 (52,7%)
	De 5001 a 10.000	162 (10,0%)	3 (33,3%)	165 (10,1%)
	Mayor o igual a 10.000	138 (8,5%)	0 (0,0%)	138 (8,5%)
Total	1618 (100,0%)	9 (100,0%)	1627 (100,0%)	

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Posteriormente, en el periodo de las NEM 2009 ocurrieron ochenta y seis (86) procesos. El 81,2% de estas NEM se dio en distritos con menos de cinco mil electores; sin embargo, aplicando el coeficiente chi-cuadrado no se halló una asociación

35 La prueba estadística chi-cuadrado, arrojó un p-value de 0,087 para el año 2006, con lo cual se aceptó la hipótesis nula de que no existe asociación entre la variable «hubo o no NEM» y la cantidad de electores para el año 2006. Para el año 2009 se aceptó la hipótesis nula en la que se acepta que no existe asociación entre las variables con un p-value de 0,156.

significativa entre el número de electores y la ocurrencia de NEM para este año (véase cuadro 2.1.13).

**CUADRO 2.1.13**  
CANTIDAD DE ELECTORES - NEM, 2009

	Hubo NEM en 2009		Total	
	No	Si		
Cantidad de electores	Menor o igual a 1000	413 (26,7%)	31 (36,0%)	444 (27,2%)
	De 1001 a 5000	813 (52,5%)	44 (51,2%)	857 (52,7%)
	De 5001 a 10.000	172 (11,1%)	6 (7,0%)	178 (10,1%)
	Mayor o igual a 10.000	150 (9,7%)	5 (5,8%)	155 (9,5%)
Total	1548 (100,0%)	86 (100,0%)	1634 (100,0%)	

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Respecto de las diecinueve (19) NEM realizadas el año 2010, observamos que 18 de estas (el 95%) ocurrieron en distritos con menos de cinco mil habitantes. En este periodo sí se encontró una asociación significativa entre las variables estudiadas, por lo que es posible afirmar que la cantidad de electores estuvo directamente asociada a la ocurrencia de las NEM, algo evidenciado además en la casi completa ausencia de NEM en los distritos con mayor población electoral (véase cuadro 2.1.14).

60

**CUADRO 2.1.14**  
CANTIDAD DE ELECTORES - NEM, 2010

	Hubo NEM en 2010		Total	
	No	Si		
Cantidad de electores	Menor o igual a 1000	442 (27,4%)	2 (10,5%)	444 (27,2%)
	De 1001 a 5000	841 (52,1%)	16 (84,2%)	857 (52,4%)
	De 5001 a 10.000	178 (11,0%)	0 (0,0%)	178 (10,9%)
	Mayor o igual a 10.000	154 (9,5%)	1 (5,3%)	155 (9,5%)
Total	1615 (100,0%)	19 (100,0%)	1634 (100,0%)	

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Finalmente, para el año 2013 la proporción entre las NEM ocurridas en distritos con menos y más electores no varió. Así, se puede observar que el 92,7% de estas se realizó en los distritos con menos de cinco mil electores. En este periodo sí se ha

encontrado una asociación estadística significativa, tal como lo hemos hallado para los periodos 2005 y 2010. Se puede observar esta distribución en el cuadro 2.1.15.<sup>36</sup>

**CUADRO 2.1.15**  
CANTIDAD DE ELECTORES - NEM, 2013

	Hubo NEM en 2013		Total	
	No	Sí		
Cantidad de electores	Menor o igual a 1000	363 (23,2%)	22 (32,4%)	385 (23,5%)
	De 1001 a 5000	825 (52,6%)	41 (60,3%)	866 (52,9%)
	De 5001 a 10.000	198 (12,6%)	4 (5,9%)	202 (12,3%)
	Mayor o igual a 10.000	182 (11,6%)	1 (1,5%)	183 (11,2%)
Total	1568 (100,0%)	68 (100,0%)	1636 (100,0%)	

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Todos estos indicios nos sugieren que efectivamente la probabilidad de ocurrencia de las NEM será mayor en aquellos distritos con menos de 5000 electores, en la cual la gran mayoría se encuentran en la sierra.

### *2.1.5 Transferencias del gobierno central al gobierno local*

La variable final que revisaremos en relación con la ocurrencia de las NEM distritales es el volumen de transferencias totales recibidas por los distritos desde el gobierno central. Ello constituye una variable clave en tanto las transferencias<sup>37</sup> representan la fracción más importante de los recursos económicos con los que cuenta cada municipio distrital y definen la mayor o menor capacidad de inversión de cada uno (VEGA 2009). Al respecto, la hipótesis esgrimida en la literatura existente sugiere que los municipios con abundancia de recursos, particularmente si son pequeños, pueden ser vistos como un «botín» por parte de las fuerzas electorales en disputa. Esto generaría escenarios políticos de elevada competencia, rivalidades latentes y en muchos casos ingobernabilidad, dando como resultado bajos índices de ejecución presupuestaria y pérdida de confianza de la ciudadanía ante la autoridad edil. Así, las revocatorias y por extensión las NEM podrían convertirse en un arma adicional de tales actores en disputa, dado que a través de dichos procesos las elecciones son

36 Al realizar la prueba estadística chi-cuadrado, el p-value que arrojó fue de 0,009 para el año 2013, lo cual significa que se rechaza la hipótesis nula de que no existe asociación significativa entre la variable «hubo o no NEM» y la cantidad de electores para el año 2013.

37 Básicamente se trata de las transferencias por concepto de FONCOMUN y canon asignadas anualmente a los distritos a escala nacional por parte del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF), según lo aprobado en el presupuesto general de la República.

efectivamente adelantadas. De esta manera, resulta clave saber si las NEM se han dado con más frecuencia en aquellos distritos que reciben un mayor presupuesto del gobierno central.

Para fines de nuestro análisis, las transferencias han sido divididas en las siguientes categorías: a) distritos que reciben menos de 2 millones de soles, b) distritos que reciben entre 2 y 5 millones de soles y c) distritos que reciben de 5 millones a más.<sup>38</sup> Se han utilizado las transferencias asignadas para los años 2004, 2005, 2008, 2009 y 2012, correspondiéndose así con los años de las CPR que dieron lugar a las EMC de 2005 y a las NEM 2006, 2009, 2010 y 2013. Así, para el año 2005 encontramos que no existe asociación estadística entre la ocurrencia de NEM<sup>39</sup> y la magnitud de las transferencias.<sup>40</sup> Sin embargo, se observa que en dichos procesos únicamente se dieron en aquellos distritos que recibieron menos de 2 millones de soles, es decir, circunscripciones con un bajo nivel de recursos transferidos (véase cuadro 2.1.16).

**CUADRO 2.1.16**  
TRANSFERENCIAS - NEM\*, 2005

	Hubo EMC en 2005		Total	
	No	Si		
Transferencias (2004)	Menos de 2 millones	1327 (82,3%)	21 (100,0%)	1348 (82,5%)
	De 2 a 5 millones	232 (14,4%)	0 (0,0%)	232 (14,2%)
	De 5 millones a más	54 (3,3%)	0 (0,0%)	54 (3,3%)
Total	1613 (100,0%)	21 (100,0%)	1634 (100,0%)	

\*EMC 2005.

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Por el contrario, para el año 2006 la aparición de NEM sí está asociada estadísticamente con las transferencias totales asignadas desde el gobierno central a los gobiernos locales en el año 2005,<sup>41</sup> aunque la revisión general de los datos ofrece un patrón similar al encontrado para las EMC 2005. En efecto, el año 2006 encontra-

38 Cabe señalar que más de la mitad de los distritos del país reciben menos de 5 millones de soles de transferencia, por lo que la división presentada permite visibilizar aquellas circunscripciones que cuentan con mediano o bajo nivel de transferencias. Por otro lado, en la categoría «más de 5 millones» se incluyen los distritos cuyo nivel de transferencia excede los 10 millones de soles, llegando incluso a más de 100 millones de soles. Es el caso del distrito de San Marcos, provincia de Huari, Áncash (151 millones); y el distrito de Echarati, provincia de La Convención, Cusco —el distrito más rico del Perú hasta el año 2013— con S/. 498.946.163, casi 500 millones de soles de transferencia. Para mayor información véase el siguiente enlace: [https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=section&id=37&Itemid=100143&lang=es](https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=section&id=37&Itemid=100143&lang=es) (fecha de consulta: 17 de marzo de 2014).

39 EMC.

40 La prueba de chi-cuadrado arrojó 0,105, por lo que se aceptó la asociación nula de que no existe relación entre las variables transferencias y ocurrencia o no de NEM (EMC) para el año 2005.

41 La prueba de chi-cuadrado arrojó 0,035, por lo que rechazó la asociación nula de que no existe relación entre las variables transferencias y ocurrencia o no de NEM para el año 2006.

mos que poco más de la mitad NEM se realizó en distritos que recibían menos de 2 millones de soles anuales, mientras que el resto de NEM se desarrolló en distritos que recibieron entre 2 y 3 millones de soles.<sup>42</sup> Otra vez, la evidencia muestra que los distritos con menor cantidad de transferencias anuales son los que cuentan con más procesos de NEM, en tanto ninguna de ellas en 2006 se llevó a cabo en distritos con 5 millones a más de transferencia (véase cuadro 2.1.17).

**CUADRO 2.1.17**  
TRANSFERENCIAS - NEM, 2006

	Hubo NEM en 2006		Total	
	No	Sí		
Transferencias (2005)	Menos de 2 millones	1316 (80,5%)	5 (55,6%)	1321 (80,4%)
	De 2 a 5 millones	235 (14,4%)	4 (44,4%)	239 (14,5%)
	De 5 millones a más	83 (5,1%)	0 (0,0%)	83 (5,1%)
Total	1634 (100,0%)	9 (100,0%)	1643 (100,0%)	

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Para el año 2009 no se halló asociación entre la variable transferencias totales (2008) y la ocurrencia de NEM en 2009.<sup>43</sup> Sin embargo, al observar las cifras (cuadro 2.1.18) encontramos que de un total de 86 NEM, el 54,65% de estas —poco más de la mitad— se realizaron otra vez en distritos cuyas transferencias fueron menores a 2 millones de soles. De las restantes NEM, el 32,55% ocurrió en distritos que recibieron transferencias de entre 2 y 5 millones y un 12,79% de las NEM se dieron en distritos con ingresos de 5 millones a más. Si bien aquí tenemos que a diferencia de los años 2005 y 2006 ya se desarrollan NEM en distritos con ingresos de más de 5 millones<sup>44</sup> —aunque fueron la fracción minoritaria—, cabe señalar que en su mayoría no se trata de los distritos con la mayor cantidad de transferencias del año 2008.<sup>45</sup> Asimismo, si bien la mayor parte del total de transferencias de estos

42 De estos, el distrito con la mayor cantidad de transferencias fue Crucero (provincia de Carabaya, región Puno) con un total de S/. 3.828.202,13.

43 La prueba de chi-cuadrado arrojó 0,495, por lo que se aceptó la asociación nula de que no existe relación entre las variables transferencias y ocurrencia o no de NEM para el año 2009.

44 Se trata de once distritos que recibieron más de 5 millones de soles, de los cuales solo dos recibieron más de 10 millones. Se trata de los distritos de Uco (provincia de Huari, región Áncash) con S/. 10.018.310,58 y Ocobamba (provincia de La Convención, región Cusco) con S/. 12.393.185,30.

45 El año 2008 los distritos con la mayor cantidad de transferencias, superando los 100 millones de soles, fueron los distritos de Ilabaya (provincia de Jorge Basadre, región Tacna) con S/. 149.827.442,74; Echarate (provincia de La Convención, región Cusco) con S/154.760.384,43; y San Marcos (provincia de Huari, Áncash) con S/. 179.380.022,60. Estas transferencias provienen principalmente del canon minero (Ilabaya y San Marcos) y gasífero (Echarate).

distritos, particularmente de aquellos que como Uco y Ocobamba recibieron más de 10 millones de soles, provienen del canon minero y gasífero, el monto recibido por tales conceptos es comparativamente menor al que recibieron otros distritos mineros y gasíferos del país el mismo año. En el cuadro 2.1.18 puede apreciarse la información encontrada.

**CUADRO 2.1.18**  
TRANSFERENCIAS - NEM, 2009

		Hubo NEM en 2009		Total
		No	Si	
Transferencias (2008)	Menos de 2 millones	788 (50,8%)	47 (54,7%)	835 (51,0%)
	De 2 a 5 millones	487 (31,4%)	28 (32,6%)	515 (31,5%)
	De 5 millones a más	275 (17,7%)	11 (12,8%)	286 (17,5%)
Total		1550 (100,0%)	86 (100,0%)	1636 (100,0%)

Fuente: ONPE.  
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

En el caso de las NEM 2010, tampoco se halló una asociación significativa entre la ocurrencia de nuevas elecciones y las transferencias del gobierno nacional al gobierno local.<sup>46</sup> Ese año ocurrió una mayor cantidad de NEM (el 47,4% del total) en aquellos distritos con regular nivel de transferencias, entre 2 y 5 millones de soles; mientras que solo una reducida fracción de estas se llevó a cabo en distritos con más de 5 millones (véase cuadro 2.1.19).<sup>47</sup>

**CUADRO 2.1.19**  
TRANSFERENCIAS - NEM, 2010

		Hubo NEM en 2010		Total
		No	Si	
Transferencias (2009)	Menos de 2 millones	767 (47,3%)	6 (31,6%)	773 (47,1%)
	De 2 a 5 millones	494 (30,5%)	9 (47,4%)	503 (30,7%)
	De 5 millones a más	361 (22,3%)	4 (21,1%)	365 (22,2%)
Total		1622 (100,00%)	19 (100,00%)	1641 (100,00%)

Fuente: ONPE  
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

46 La prueba de chi-cuadrado arrojó 0,253, por lo que se aceptó la asociación nula de que no existe relación entre las variables transferencias y ocurrencia o no de NEM para el año 2009.

47 De estos distritos solo uno recibió más de 10 millones de soles. Este es el caso de El Alto, en la provincia de Talara, región Piura, que recibió S/. 16.623.670,61 soles provenientes en un 90% del canon petrolero.

Finalmente, para las NEM del año 2013 se halló una asociación estadística significativa entre las transferencias totales y las NEM.<sup>48</sup> Encontramos que este año se repite el patrón encontrado los años anteriores en el que las NEM se llevan a cabo en distritos con transferencias menores a los cinco millones. Incluso se observa para el año 2013 que la mayor parte de las NEM 2013 —el 49,3%— se dio en distritos que recibieron menos de 2 millones de soles, marcando aún más la tendencia encontrada. Por otro lado, los distritos con transferencias superiores a los 5 millones constituyeron el 23,9% del total de las NEM<sup>49</sup> y nuevamente, si bien una gran proporción de sus ingresos proviene de canon minero y de hidrocarburos, no se trata de los distritos más ricos o de mayor ingreso del país (véase cuadro 2.1.20).

**CUADRO 2.1.20**  
TRANSFERENCIAS - NEM, 2013

		Hubo NEM en 2013		Total
		No	Sí	
Transferencias (2012)	Menos de 2 millones	514 (33,6%)	34 (49,3%)	548 (34,2%)
	De 2 a 5 millones	409 (26,7%)	18 (26,9%)	427 (26,7%)
	De 5 millones a más	608 (39,7%)	16 (23,9%)	624 (39,0%)
Total		1531 (100,0%)	68 (100,0%)	1599 (100,0%)

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

En suma, el análisis de la asociación entre las NEM y el nivel de transferencias económicas recibidas por los distritos refleja que, en términos estadísticos, existe una leve asociación entre ambas variables en al menos tres de los cinco periodos de NEM analizados. Ello quiere decir que el nivel de transferencias estaría hasta cierto punto relacionado con la ocurrencia de las NEM, aunque no en los términos sugeridos al inicio de este acápite, es decir, que los distritos con mayor cantidad de recursos sean aquellos donde se dan con mayor frecuencia las NEM. Todo lo contrario, hemos encontrado que entre los años 2005 y 2013 las NEM se han desarrollado principalmente en distritos con baja y mediana cantidad de recursos, en algunos casos con acceso a recursos del canon minero, gasífero o petrolero pero nunca en el ámbito de los distritos que obtuvieron los mayores ingresos por estos conceptos en cada año. Así, es posible afirmar que a la fecha, las NEM no se han desarrollado en

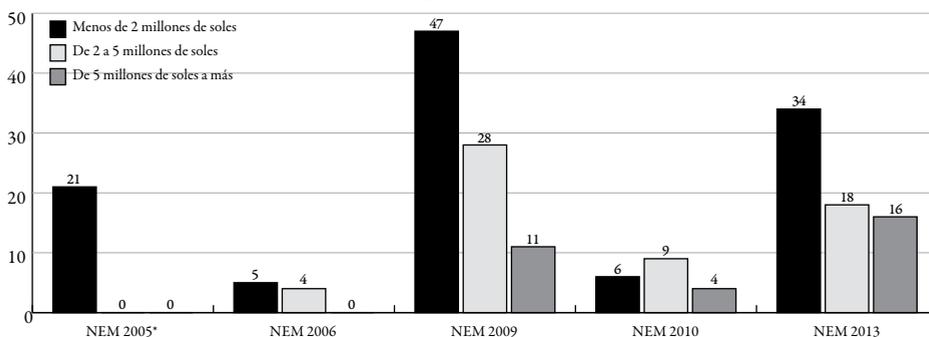
48 La prueba de chi-cuadrado arrojó 0,013, por lo que se rechazó la asociación nula de que no existe asociación entre las variables transferencias y ocurrencia o no de NEM para el año 2013.

49 De estos casos que en total suman dieciséis, encontramos seis que superan los 10 mil soles de transferencias. Estos van desde los S/. 12.330.950 recibidos por la provincia de Crucero (provincia de Carabaya, región Puno) hasta los S/. 53.423.136 de la provincia de Marcona, en la región Nazca.

distritos ricos con abundancia de recursos económicos, sino más bien en distritos con bajo o mediano acceso a los mismos.

No obstante, se puede observar también que entre el periodo transcurrido entre las NEM 2009 y 2013 se ha incrementado la cantidad de distritos con alto nivel de transferencias económicas, a la par que se han reducido aquellos con un bajo nivel de transferencias. Ello puede apreciarse en el gráfico 2.1.10 y podría sugerir que, a futuro, la cantidad de distritos de alto ingreso que experimentan procesos NEM se incrementaría. Empero, debido a que esto solo se observa en dos procesos (2009 y 2013), además distanciados en el tiempo, no es posible concluir que esta sea una tendencia real. El indicio queda, por tanto, abierto a futuros análisis que a través de la incorporación de posteriores procesos NEM puedan confirmar si se trata o no de una tendencia.

**GRÁFICO 2.1.10**  
NÚMERO DE DISTRITOS EN NEM 2005-2013 SEGÚN VOLUMEN DE TRANSFERENCIAS



\*EMC 2005

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Finalmente, podemos concluir el análisis de las NEM en el ámbito distrital tipificando las características de este escenario. Muy similar a lo encontrado para el caso del contexto de las CPR distritales en un estudio previo de la ONPE (2013),<sup>50</sup> las evidencias analizadas reflejan que las NEM se han presentado por lo general en distritos ubicados en la sierra del país. Se trata de distritos con una mayor proporción de población rural, moderados índices de pobreza, un electorado reducido —que en promedio alcanza las 5000 personas— y con un bajo nivel de recursos económicos transferidos desde el gobierno central.

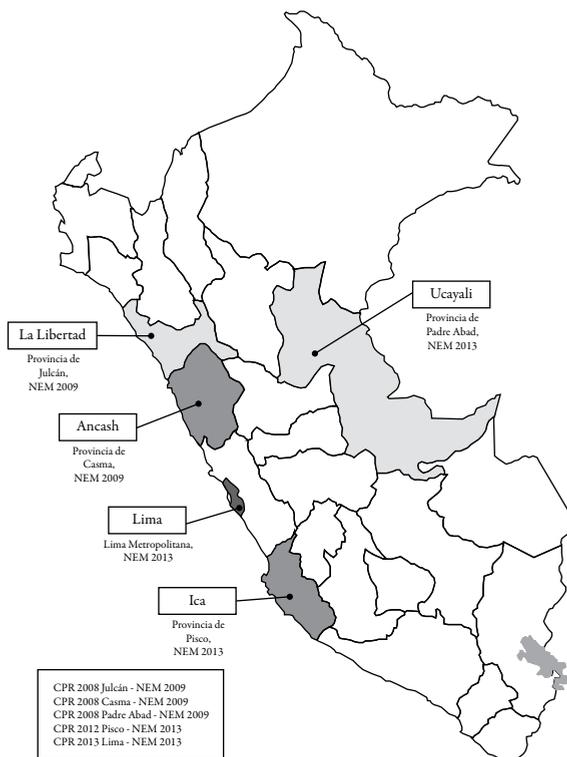
50 Aquí se tipificó el escenario de las CPR distritales como ubicado preferentemente en la sierra, con mayor proporción rural que urbana, pobre, de baja población electoral y con poco acceso a recursos del canon minero.

## 2.2 Las NEM en el ámbito provincial

En el ámbito provincial se han realizado un total de cinco (5) procesos de NEM comenzando desde el año 2009, tres años después de las primeras NEM distritales que acontecieron en 2005.

Las primeras tres NEM provinciales (2009) se llevaron a cabo en las provincias de Casma (región Áncash), Julcán (región La Libertad) y Padre Abad (región Ucayali) como consecuencia de las consultas populares de revocatoria desarrolladas el año 2008. El cuarto proceso NEM se realizó el año 2010 en la provincia de Pisco (región Ica), tras la CPR ocurrida en esta provincia el año 2008; mientras que el quinto y más reciente proceso de NEM se desarrolló en Lima Metropolitana el año 2013, tras la CPR de Lima 2013. En el mapa que presentamos a continuación (véase gráfico 2.2.1) podemos apreciar la distribución geográfica de estos cinco procesos NEM provinciales.

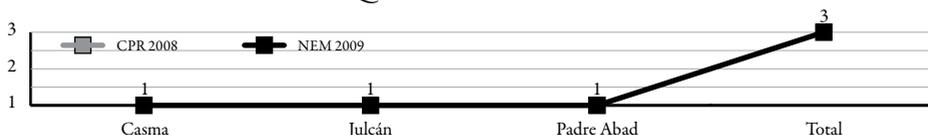
**GRÁFICO 2.2.1**  
LUGARES DONDE SE LLEVARON A CABO LAS NEM PROVINCIALES, 2009-2013



A pesar de su reducida frecuencia a escala provincial, consideramos relevante identificar las características estructurales que definen las NEM en dicho ámbito. Ahora bien, a diferencia de la esfera distrital donde el número de NEM se incrementó considerablemente de una elección a otra entre los años 2005 y 2014, así como su proporción respecto de las consultas populares de revocatorias, en el caso de las NEM provinciales no se aprecia un aumento significativo en la cantidad de procesos provinciales hasta la fecha. Por el contrario, se encuentra que el año 2009 hubo más provincias con escenario de NEM (3) que en el año 2013 (2).

Asimismo, si realizamos un contraste con las consultas populares de revocatoria efectuadas en los años 2008, 2012 y 2013 encontramos las tres CPR del ámbito provincial desarrolladas el año 2008 en Padre Abad (región Ucayali), Casma (región Áncash) y Julcán (región La Libertad), resultaron en NEM el año 2009. Es decir, el 100% de las CPR del año 2008 tuvo como desenlace un proceso de nuevas elecciones municipales en el año 2009 (véase gráfico 2.2.2).

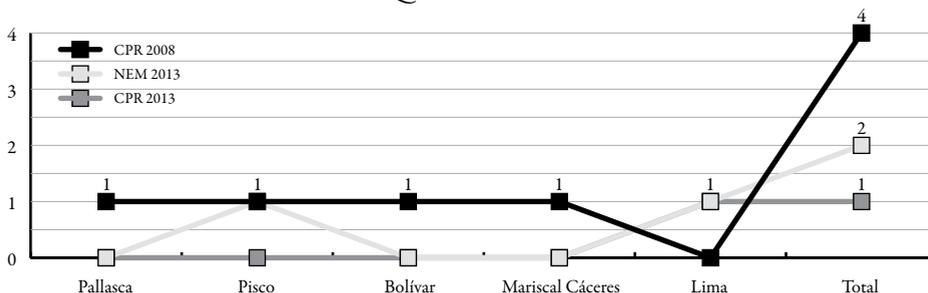
**GRÁFICO 2.2.2**  
CPR 2008 QUE CONCLUYERON EN NEM 2009



Fuente: ONPE.  
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

De otro lado, en el caso de las NEM desarrolladas en el año 2013, observamos que de cuatro CPR en el año 2012 y una en el año 2013, solo dos tuvieron como desenlace procesos de NEM, y estos se dieron en las provincias de Lima y Pisco (véase gráfico 2.2.3).

**GRÁFICO 2.2.3**  
CPR 2012 Y 2013 QUE CONCLUYERON EN NEM 2013



Fuente: ONPE.  
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

### 2.2.1 Ubicación geográfica

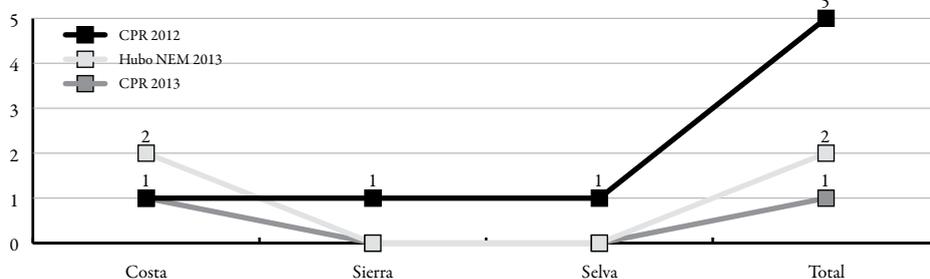
En el año 2008 se realizaron a escala provincial tres NEM, distribuidas de manera pareja en las regiones de la costa, sierra y selva. Una se desarrolló en la provincia costeña de Casma (región Áncash), otra tuvo lugar en la provincia de Julcán (región La Libertad), ubicada en la sierra y otra en la provincia de Padre Abad (región Ucayali), en la región geográfica de la selva.

Posteriormente, el año 2013 se realizó un total de dos procesos de NEM ambos en la región de la costa, en las provincias de Pisco (región Ica) y de Lima (Lima Metropolitana). Estos procesos NEM fueron el resultado de cuatro procesos de CPR, desarrollados en el año 2012, distribuidos de la siguiente manera: dos en la costa correspondientes a las provincias de Lima (Lima Metropolitana) y Pisco (región Ica), una en la sierra, en la provincia de Pallasca (región Áncash) y dos en la selva, en las provincias de Bolívar (región La Libertad) y Mariscal Cáceres (región San Martín) y un proceso CPR desarrollado en el año 2013, en la provincia de Lima (Lima Metropolitana).

En suma, las NEM en el ámbito provincial no se han dado en un solo tipo de ámbito geográfico, aunque una mayor cantidad de estas tuvieron como escenario la costa del país (véase gráfico 2.2.4).

69

**GRÁFICO 2.2.4**  
CPR 2012 Y 2013, NEM 2013 POR REGIÓN GEOGRÁFICA



Fuente: ONPE.

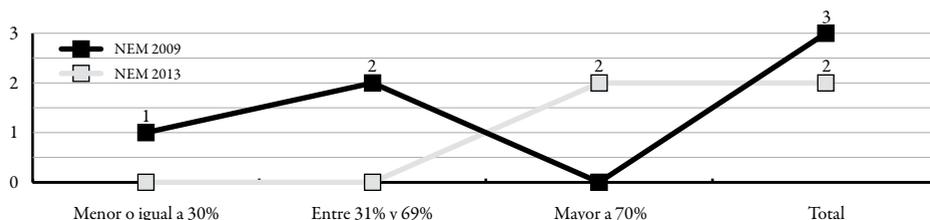
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

### 2.2.2 Ámbitos urbanos y rural

En el año 2009, en el ámbito provincial se desarrollaron tres NEM, de las cuales dos tuvieron lugar en las provincias de Padre Abad (región Ucayali) y Casma (región Áncash) con una composición de población urbana entre el 31% y el 69%, respectivamente. Asimismo, un proceso se desarrolló en la provincia de Julcán (región La Libertad), con una composición de población urbana menor al 30%.

Por el contrario, en el año 2013 se realizaron dos NEM, las cuales tuvieron lugar en las provincias de Pisco y Lima, con una composición de población urbana superior al 70%. Si tenemos en cuenta, las NEM del año 2009 y las del año 2013, el 80% de los procesos se llevaron a cabo en provincias, con una composición de población urbana mayor al 31% (véase gráfico 2.2.5).

**GRÁFICO 2.2.5**  
 NÚMERO DE NEM 2009 Y 2013 SEGÚN PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA  
 A ESCALA PROVINCIAL



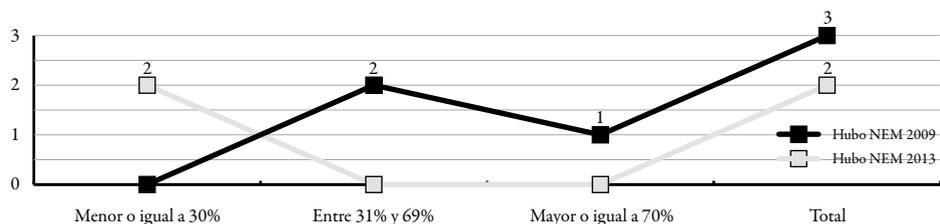
Fuente: ONPE.  
 Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

En conjunto, encontramos que si bien el escenario provincial de las NEM no puede tipificarse como predominantemente urbano, la mayoría de las provincias donde se desarrollaron las nuevas elecciones presenta una mayor proporción de población urbana, salvo el caso de Julcán donde la población rural es mayoritaria. La condición urbana de estos escenarios es destacable, pues se trata de ambientes políticos y electorales complejos donde operan variables distintas a las encontradas en entornos rurales. Cabe señalar, además, que el hallazgo perfila una diferencia importante entre el escenario provincial y distrital de las NEM, ya que el segundo, como ya se vio líneas atrás, es principalmente rural.

### 2.2.3 Niveles de pobreza

En cuanto a la relación entre las NEM provinciales y los niveles de pobreza, encontramos que las NEM del año 2009 se distribuyeron de la siguiente manera (véase gráfico 2.2.6): dos de los procesos de NEM se desarrollaron en las provincias de Casma (región Áncash) y Padre Abad (región Ucayali) cuyos niveles de pobreza fluctúan entre el 31% y el 69% respectivamente, y uno de los procesos se implementó en la provincia de Julcán (región La Libertad), cuyo nivel de pobreza supera el 70% del total de su población. Las NEM del año 2013 se desarrollaron en las provincias de Lima (región Lima) y Pisco (región Ica), ambas provincias con niveles de pobreza inferiores al 30% del total de su población.

**GRÁFICO 2.2.6**  
**NÚMERO DE NEM 2009 Y 2013 SEGÚN NIVEL DE POBREZA**  
**EN EL ÁMBITO PROVINCIAL**



Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Lo encontrado no permite tipificar al escenario provincial de las NEM como necesariamente «pobre», a diferencia del contexto distrital en el cual la gran mayoría de los procesos de NEM se dio en distritos donde entre un 31% y un 69% de la población estaba en situación de pobreza. En el escenario provincial existen dos casos con poco menos o poco más de la mitad de la población en condición de pobreza, pero también otros dos en los que la población en situación de pobreza es inferior al 30%<sup>51</sup> y un caso donde esta excede el 70% de la población. Se puede concluir, por tanto, que la pobreza no es una variable necesariamente vinculada a las provincias que registraron NEM hasta la fecha, lo cual contrasta con lo encontrado para el caso de las CPR, donde la pobreza sí constituyó una característica del escenario provincial de las CPR en tanto la mayoría de las provincias en las que se realizaron revocatorias presentan elevados índices de pobreza (ONPE 2013).

71

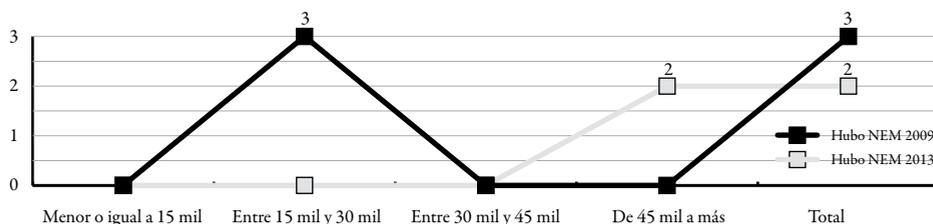
### 2.2.4 Cantidad de electores

Para el análisis de los electores en las NEM a escala provincial se tomará como referencia —al igual que en el ámbito distrital— las cifras del electorado registradas para las ERM 2006 y 2010, en tanto estas cifras son los datos más cercanos a los procesos de las NEM 2009 y 2013.

En el caso de las NEM del año 2009, los tres procesos desarrollados en las provincias de Julcán, Casma y Padre Abad contaron con un número de electores que fluctuó entre los quince mil y los treinta mil ciudadanos. Por otro lado, durante las NEM del año 2013 desarrolladas en las provincias de Lima y Pisco se registró un total de 45 mil electores. Se aprecia por tanto que entre las NEM 2009 y 2013 la cantidad de electores que participaron a escala provincial se incrementó notablemente (véase gráfico 2.2.7).

51 Cabe mencionar que en el caso de la provincia de Pisco las secuelas producto del terremoto del año 2007 continúan hasta la fecha, habiendo afectado notoriamente la prosperidad de la población pisqueña.

**GRÁFICO 2.2.7**  
NÚMERO DE NEM 2009 Y 2013 SEGÚN NÚMERO DE ELECTORES



(El número de electores se ha calculado sobre la base del padrón electoral de las ERM de los años 2006 y 2010)

Fuente: MEF.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Ahora bien, la enorme diferencia entre las poblaciones electorales en ambos periodos de NEM obedece principalmente a la cantidad de votantes en Lima Metropolitana en las NEM 2013, lo cual permite ver que no existe un patrón claro en cuanto al tamaño de la población electoral de las provincias donde se han llevado a cabo las NEM. Es decir, se trata de un escenario donde la población electoral puede ser quince mil electores o puede traspasar casi el millón de electores (como el caso de Lima Metropolitana). Por lo mismo, puede afirmarse que se trata de un escenario donde no hay una reducida población electoral como sí ocurre en el ámbito distrital.

72

### 2.2.5 Transferencias del gobierno central al gobierno local

Para abordar esta variable haremos primero un recuento de las provincias con la mayor cantidad de transferencias a escala nacional para los años 2009 y 2013; luego, pasaremos a analizar el volumen de transferencias recibido por las provincias donde se llevaron a cabo las NEM. Si analizamos las transferencias del gobierno central a los gobiernos provinciales en el ámbito nacional en el año 2009, podemos encontrar que el 20,09% del total de dinero transferido (S/. 599.655.029,03), se concentró en las siguientes siete provincias: Lima (región Lima) Santa (región Tacna), Mariscal Nieto (región Moquegua), Tacna (región Tacna), Provincia Constitucional de Callao, Espinar (región Cusco) y Jorge Basadre (región Tacna).

Asimismo, notamos que las dos provincias con la mayor cantidad de transferencias económicas del gobierno central para el año 2009 pertenecen a la región de la costa, donde se concentra el 8,43% del total de transferencias efectuadas, seguido ello por la provincia de Mariscal Nieto (región Moquegua) ubicada en la sierra, con un 2,66% del total de transferencias efectuadas (véase cuadro 2.2.1).

**CUADRO 2.2.1**  
**PROVINCIAS CON MAYOR CONCENTRACIÓN DE TRANSFERENCIAS**  
**DEL GOBIERNO CENTRAL, 2009**

Región	Provincia	Región geográfica	Transferencias en soles (2009)	Porcentaje (%)
Lima	Lima	Costa	164.161.511,75	5,50
Áncash	Santa	Costa	87.498.493,82	2,93
Moquegua	Mariscal Nieto	Sierra	79.482.587,49	2,66
Tacna	Tacna	Costa	78.144.568,27	2,62
Callao	Callao	Costa	66.466.849,40	2,23
Cusco	Comandante Espinar	Sierra	62.677.546,89	2,10
Tacna	Jorge Basadre	Sierra	61.223.471,41	2,05
Subtotal			599.655.029,03	20,09
TOTAL			2.984.684.814,88	100,00

Fuente: MEF.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Por otro lado, al observar las transferencias del gobierno central a los gobiernos provinciales a escala nacional en el año 2013, podemos encontrar que el 20,77% del total de dinero transferido (S/. 1.219.222.265,10) se concentró en las siguientes provincias: Trujillo (región La Libertad), Lima (región Lima), San Román (región Puno), Cajamarca (región Cajamarca), Paíta y Sullana (región Piura), Santa (región Áncash) y Maynas (región Loreto).

Asimismo, encontramos que cuatro de las provincias con mayor concentración de transferencias pertenecen a la región de la costa, concentrando el 18,57% del total de transferencias. Tres de las provincias con mayor concentración de transferencias pertenecen a la sierra, aglutinando el 9,52% y se ubica en la región de la selva, con el 1,81% del total de transferencias (véase cuadro 2.2.2).

**CUADRO 2.2.2**  
**PROVINCIAS CON MAYOR CONCENTRACIÓN DE TRANSFERENCIAS**  
**DEL GOBIERNO CENTRAL, 2013**

Región	Provincia	Región geográfica	Transferencias en soles (2013)	Porcentaje (%)
La Libertad	Trujillo	Costa	233.929.269,55	3,99
Lima	Lima	Costa	201.992.879,17	3,44
Puno	San Román	Sierra	149.311.373,29	2,54
Cajamarca	Cajamarca	Sierra	139.892.077,36	2,38
Piura	Paíta	Costa	134.811.522,50	2,30
Piura	Sullana	Sierra	134.788.691,18	2,30
Áncash	Santa	Costa	118.305.990,71	2,02
Loreto	Maynas	Selva	106.190.461,34	1,81
Subtotal			1.219.222.265,10	20,77
TOTAL			5.868.872.261,97	100,00

Fuente: MEF.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Ahora bien, al observar las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales en las provincias en las cuales se desarrollaron NEM, observamos que el volumen transferido a estas provincias las ubica en un rango de bajo a mediano ingreso. Así, en el año 2009, las transferencias ascendieron a cerca de 35 millones 149 mil soles, mientras que en el año 2013 esta suma ascendió a cerca de 233 millones 937 mil soles. En el año 2009, dicho monto representó el 0,94% del total de transferencias realizadas del gobierno central hacia los gobiernos provinciales, mientras que en el año 2013 este monto fue de 3,99% (véase cuadro 2.2.3).

**CUADRO 2.2.3**  
TRANSFERENCIAS EN LAS PROVINCIAS DONDE HUBO NEM, 2009 Y 2013

Transferencias	Monto transferido (en soles)	Porcentaje del total
Transferencias -Hubo NEM (2009)	35.149.240,13	1,18
Total transferencias (2009)	2.984.684.814,88	100,00
Transferencias -Hubo NEM (2013)	233.937.047,75	3,99
Total transferencias (2013)	5.868.872.261,97	100,00

Fuente: MEF.  
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

En el año 2009, las transferencias del gobierno central a los gobiernos provinciales en aquellas circunscripciones donde se desarrollaron NEM se distribuyeron de la siguiente manera: la provincia de Casma recibió el 0,43%, la provincia de Julcán obtuvo el 0,12%, y la provincia de Padre Abad recepcionó el 0,38% del total de transferencias (véase cuadro 2.2.4).

**CUADRO 2.2.4**  
TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL A LOS GOBIERNOS PROVINCIALES, 2009

Provincias -Hubo NEM 2009	Monto de transferencias 2009 (en soles)	Porcentaje del total
Provincia Casma	16.214.571,53	0,43
Provincia Julcán	4.620.529,93	0,12
Provincia Padre Abad	14.314.138,67	0,38
Transferencias-Hubo NEM (2009)	35.149.240,13	1,18
Total transferencias(2009)	2.984.684.814,88	100,00

Fuente: MEF.  
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Por otro lado, en el año 2013 la distribución de transferencias del gobierno central a los gobiernos provinciales donde se desarrollaron NEM fue la siguiente: la provincia de Lima recibió el 3,44% y la provincia de Pisco el 0,54% del total de transferencias (véase cuadro 2.2.5).

**CUADRO 2.2.5****TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL A LOS GOBIERNOS PROVINCIALES, 2013**

Provincias -Hubo NEM 2013	Monto de transferencias 2013 (en soles)	Porcentaje del total
Provincia Lima	201.992.879,17	3,44
Provincia Pisco	31.944.168,58	0,54
Total transferencias -Hubo NEM (2013)	233.937.047,75	3,99
Total transferencias (2013)	5.868.872.261,97	100,00

Fuente: MEF.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Como puede observarse, dado que Lima es la segunda provincia a escala nacional con el mayor monto de transferencias provenientes del gobierno central (suma que asciende a S/. 201.992.879,17) es difícil establecer un patrón de transferencias común a todas las NEM provinciales. Excluyendo el caso de Lima, tenemos que el rango de transferencias recibidas por las otras cuatro provincias donde hubo NEM va desde los 4 millones de soles (provincia de Julcán) hasta los 30 millones (provincia de Pisco). Así podemos hablar de que las NEM se han dado por igual en provincias con un comparativamente bajo volumen de transferencias, inferior a los 20 millones de soles como Julcán, y otras con alto volumen de transferencias como Pisco. Puede concluirse, por tanto, que no hay asociación entre la ocurrencia de NEM provinciales y los montos transferidos en cada caso.

75

En suma, nuestro análisis refleja que a diferencia del escenario distrital, es difícil establecer una tipificación del escenario provincial de las NEM dado que existen pocas características comunes a las cinco provincias donde se han desarrollado estos procesos electorales. Así, las características más resaltantes de este escenario, y que contrastan con el escenario distrital, están definidas por tres variables: la ubicación geográfica, la composición urbana o rural de la población y el tamaño del electorado. Respecto de lo primero, las NEM provinciales se han dado con mayor frecuencia en la costa, mientras que las distritales se ubican predominantemente en la sierra. En cuanto a la composición de la población, las NEM provinciales se han desarrollado en provincias integradas principalmente por población urbana, mientras que en el escenario distrital de las NEM predomina la población rural. Finalmente, si bien no hay un patrón común en el electorado que compone las provincias donde se llevaron a cabo las NEM, se trata de una población electoral grande, en claro contraste con la pequeña población electoral promedio de los escenarios distritales. Cabe recordar que, según lo encontrado, ni la condición de pobreza ni el nivel de transferencias económicas del gobierno central a los gobiernos locales constituyen variables que tipifican o caracterizan este escenario, como sí lo hacen las otras variables anteriormente descritas.



## CAPÍTULO 3

LOS CASOS DE NEM DISTRITALES (2006-2013):  
UNA APROXIMACIÓN CUALITATIVA

**E**n este capítulo presentamos el análisis cualitativo de cuatro casos de NEM acontecidos en el año 2013 en el ámbito distrital. A través de ello buscamos conocer cuáles son los principales factores no estructurales que caracterizan el desarrollo de estos procesos electorales. Se trata de los distritos de Coasa y Crucero, en la provincia de Carabaya, departamento de Puno; y los distritos de San Silvestre de Cochán y Unión Agua Blanca en la provincia de San Miguel, departamento de Cajamarca. En cada uno de estos casos observaremos dos tipos de factores vinculados al ámbito de lo político y de la agenda social — es decir, no estructurales—, que caracterizarían la puesta en marcha de las NEM. Primero, el nivel de competencia política a escala local y, segundo, las dinámicas generadas por los actores protagonistas del proceso.

El capítulo se divide en tres partes. En el primer apartado se justifican las razones por las que fueron elegidos los cuatro casos de análisis de nuestro estudio y se describirán de forma general las características demográficas, económicas y electorales de cada circunscripción. En la segunda parte, se revisará el nivel de competencia política existente en los cuatro escenarios del estudio, tanto en las NEM como en las ERM previas a estas. Finalmente, en la tercera parte se revisará qué tipo de participación tuvieron los diferentes actores políticos involucrados en las NEM, desde los candidatos y autoridades electas, hasta los promotores de la revocatoria y autoridades revocadas en la CPR, analizándose las dinámicas generadas por ellos. Finalmente, el capítulo brinda un balance de los hallazgos descritos en función de los objetivos específicos de la investigación.

### 3.1 Descripción de los escenarios distritales del estudio

Con el fin de analizar detenidamente las dinámicas locales generadas en las NEM distritales, se resolvió escoger como casos de estudio aquellos distritos donde las revocatorias y las NEM han sido una constante en su historia política y electoral reciente. Como se señaló en el capítulo 1, existen en total doce distritos donde las NEM se han llevado a cabo más de una vez entre los años 2005 y 2013. Estos doce distritos se ubican en los departamentos de Cajamarca (3), Puno (3), Arequipa (2), Tacna (2), Áncash (1) y Lima (1). Por lo mismo, se trata además de distritos donde a la fecha se han llevado a cabo entre un mínimo de dos y un máximo de cinco consultas de revocatoria.

De este total de doce distritos se decidió elegir aquellos que pertenezcan a los departamentos con mayor cantidad de NEM realizadas y los que formen parte de una misma provincia. Así, se escogieron dos de los tres casos de distritos con más de una NEM pertenecientes al departamento de Cajamarca y dos de los tres ubicados en el departamento de Puno; un total de cuatro casos. Los primeros dos corresponden a los distritos de San Silvestre de Cochán y Unión Agua Blanca en la provincia de San Miguel, en el departamento de Cajamarca. De ellos destaca de forma particular el caso de San Silvestre de Cochán por ser el distrito donde históricamente se ha dado la mayor cantidad de revocatorias en el país, un total de cinco procesos casi sucesivos. Los otros dos procesos pertenecen a la provincia de Carabaya en el departamento de Puno y corresponden a los distritos de Coasa y Crucero, ambos ubicados en la parte norte del departamento y donde se han desarrollado históricamente dos y tres CPR respectivamente. Cabe añadir que los cuatro distritos seleccionados son eminentemente rurales, lo cual refleja una condición importante discutida ya en el capítulo 2: la mayoría de los distritos donde se llevan a cabo CPR y NEM de forma recurrente son de tipo rural.

Pasaremos a continuación a describir estos cuatro distritos, comenzando por una revisión general del escenario provincial en el que se ubican. Los distritos de San Silvestre de Cochán y Unión Agua Blanca pertenecen a la provincia de San Miguel, ubicada en la ciudad de Cajamarca y cuya capital es la ciudad de San Miguel de Pallaques. La provincia se localiza en la región geográfica de la sierra y tiene una población total de 59.056 personas, de la cual un 57,6% se encuentra en situación de pobreza (INEI 2010). La mayor parte de la población de la provincia es rural, aproximadamente un 85% de la población total y sus actividades económicas giran principalmente en torno a la ganadería y la agricultura. En este aspecto, San Miguel forma parte de una de las tres cuencas lecheras del departamento de Cajamarca y constituye una de las provincias representativas de la ganadería regional, un segmento de la economía cajamarquina que junto a la agricultura y la silvicultura

contribuye aproximadamente al 20% del PBI de la región (BCRP 2013). Respecto a las condiciones electorales y la estabilidad política de la provincia, San Miguel tenía hasta el año 2013 un total de 37.855 electores<sup>52</sup> y a la fecha no se ha llevado a cabo ninguna revocatoria provincial, a pesar de ser la provincia con la mayor cantidad de revocatorias distritales en el departamento de Cajamarca.<sup>53</sup>

El distrito de San Silvestre de Cochán se ubica geográficamente a 36 km del distrito de San Miguel y cuenta con una población total de 4854 personas (INEI 2010). Se trata de una circunscripción eminentemente rural, donde aproximadamente el 95% del total de la población vive en el campo dedicándose principalmente a la ganadería, en particular a la producción de leche y quesos —sostén económico de un pequeño empresariado local<sup>54</sup>—, aunque también a la agricultura. Según el INEI, un 38,5% de la población del distrito se encuentra en situación de pobreza y 61,5% —es decir la mayoría— es «no pobre». Hacia fines del año 2013, la población electoral del distrito era de 3272 electores.

Por otro lado, el distrito de Unión Agua Blanca se encuentra en la provincia de San Miguel, ubicada en el departamento de Cajamarca, y cuenta con una población de 3879 habitantes con un alto componente rural (88%). La población del distrito se dedica también a la ganadería y agricultura pero a diferencia de San Silvestre de Cochán, una mayor proporción de esta —aproximadamente el 61,1%— se encuentra en situación de pobreza. En cuanto a la población electoral, de acuerdo con la información del portal INFOGOB,<sup>55</sup> el distrito tenía hacia finales del año 2013 un total de 2304 electores registrados. De la información presentada queda claro que la principal diferencia entre estos dos distritos es el nivel de pobreza, el cual es moderado o bajo en San Silvestre de Cochán (38,5%) y alto en Unión Agua Blanca (61,1%); una condición que se relacionaría al distinto acceso y capacidad competitiva de ambos distritos en la cadena productiva de la leche.

Los otros dos casos de estudio pertenecen a la provincia de Carabaya, en el departamento de Puno, por lo cual comenzaremos describiendo de forma general las características de esta provincia. Carabaya se localiza en la parte norte de Puno y comprende territorio tanto de la región geográfica de la sierra como de la selva

52 De acuerdo con el portal INFOGOB, hasta el año 2013 esta cantidad total de electores se subdividía en 18.342 electores varones y 19.513 electores mujeres.

53 En la provincia de San Miguel, entre los años 1997 y 2013, se han llevado a cabo un total histórico de veintitrés (23) CPR en nueve (9) distritos, siendo por tanto la provincia con mayor cantidad de revocatorias realizadas seguida por Chota, donde se han desarrollado doce (12) revocatorias también en nueve (9) distritos.

54 Se trata de productores y acopiadores lácteos vinculados a la cadena productiva de la leche, principalmente en torno a las plantas de las empresas Gloria S. A. y Nestlé S. A. Cabe anotar que los protagonistas de las NEM que analizaremos en este estudio provienen principalmente de este sector.

55 Para mayor información revisar el siguiente enlace: <<http://www.infogob.com.pe/>> (fecha de consulta: 1 de abril de 2014).

—específicamente ceja de selva o monte—, aunque la primera es predominante. En términos socioculturales, la provincia forma parte del corredor cultural quechua, diferenciándose de la parte sur del departamento donde predomina la lengua aimara. Según el INEI (2010), la población total de la provincia es de 80.765 personas, de las cuales un 76,6% se encuentra en situación de pobreza y un 60,1% es de condición rural. Se aprecia así que la pobreza es una característica fundamental de la provincia, ello a pesar de que la población se dedica a una variedad de actividades económicas. Entre estas destacan la agricultura, ganadería —particularmente la de auquénidos— y la minería tanto formal como informal, la cual se ha constituido en un polo dinamizador de la economía local en conexión con las cercanas provincias de San Antonio de Putina y San Román.<sup>56</sup> Respecto de las condiciones electorales de la provincia, Carabaya registra un total de 36.810 electores y a la fecha no se han dado revocatorias a escala provincial. Empero, se trata de la segunda provincia con la mayor cantidad de CPR distritales después de la provincia de Puno;<sup>57</sup> siendo a su vez, la provincia con mayor cantidad histórica de NEM en el departamento.<sup>58</sup>

El distrito de Coasa se ubica en la sección noreste de la provincia de Carabaya y comprende en su extensión tanto la región geográfica de la sierra como de la selva —específicamente la ceja de selva—, aunque la capital del distrito, el centro poblado de Coasa, se ubica en la sierra. Tiene una población total de 13.308 personas y según el INEI (2010), un 73,5% de esta se encuentra en situación de pobreza. Coasa está calificado como un distrito «pobre extremo»<sup>59</sup> cuyas actividades económicas principales giran en torno a la agricultura y en menor medida a la explotación minera. Cabe señalar además que existe un limitado acceso al distrito, por la carencia de infraestructura vial adecuada, así como su lejanía tanto de la capital provincial (Macusani) como de la ciudad de Juliaca. En cuanto a la población electoral, hacia fines de 2013 el distrito contaba con 4175 electores según INFOGOB, menos de la mitad de la población total del distrito, lo cual refleja que existe una considerable

80

56 La minería formal tiene su epicentro en Macusani, donde se desarrolla la minería de uranio, mientras que la minería informal se despliega en diversos asentamientos mineros entre los cuales destaca el yacimiento aurífero de La Rinconada, en la cercana provincia de San Antonio de Putina. Los trabajadores mineros de La Rinconada se trasladan con frecuencia a Crucero como punto de paso para llegar a la ciudad de Juliaca.

57 Si bien entre 1997 y 2013 se han llevado a cabo consultas de revocatoria en cinco distritos de la provincia de Carabaya y en cuatro distritos en la provincia Puno, se observa que en los cinco distritos de Carabaya se han desarrollado ocho procesos de CPR, mientras que en los cuatro distritos de Puno se han dado nueve CPR.

58 Son un total de cuatro NEM distritales acontecidas en Carabaya, las cuatro en los distritos de Crucero y Coasa los cuales analizaremos en el presente documento trabajo. La segunda provincia puneña con mayor cantidad de NEM es Yunguyo, donde se han desarrollado tres NEM; y la tercera es Azángaro, con un total de dos NEM.

59 Portal INFOGOB, en base a información del INEI (fecha de consulta: 18 de marzo de 2014).

proporción de habitantes que por diversos motivos no está registrada en el padrón electoral del distrito.<sup>60</sup>

Por otro lado, el distrito de Crucero se ubica en el extremo sureste de la provincia de Carabaya, íntegramente en la región geográfica de la sierra y a una altitud que sobrepasa los 4000 msnm. La población total del distrito es de 8943 personas y, al igual que Coasa, está calificado como un distrito «pobre extremo», donde un 79% de su población vive en situación de pobreza (un 43,4% en situación de extrema pobreza y un 35,5% en pobreza no extrema), según los datos del INEI del año 2010. Ello a pesar de que el distrito es considerado como zona alpaquera; además, la economía local se ve potenciada por la ubicación estratégica de Crucero como punto de paso entre la mina de La Rinconada (en la colindante provincia de San Antonio de Putina), la capital provincial en Macusani, y la ciudad de Juliaca, de donde parten transportes en dirección a Crucero a toda hora. Cabe añadir que la población electoral del distrito hacia fines de 2013 era de un total de 5313 electores, lo cual representa el 59,4% de la población total. Esto refleja que en Crucero una mayor proporción de la población del distrito es electoralmente hábil, a diferencia de lo encontrado en el distrito de Coasa.

En suma, la revisión de las características generales de los cuatro distritos muestra algunas diferencias sustanciales entre ellos. Primero, mientras que la pobreza no es una condición definitoria de los distritos de San Silvestre de Cochán y Unión Agua Blanca en Cajamarca, encontramos que esta se encuentra mucho más presente en los distritos puneños de Coasa y Crucero. Asimismo, la estructura económica en la provincia de San Miguel descansa sobre la base de una industria láctea que articula a los productores ganaderos y ha estimulado el desarrollo del sector agropecuario local, algo particularmente visible en el distrito de San Silvestre de Cochán. Esto a diferencia de la provincia de Carabaya donde no existe una actividad económica neurálgica que articule a la provincia y donde las actividades con potencial econó-

60 De acuerdo con el censo de 2007, la población menor edad junto con la población adulto mayor del distrito de Coasa no superaría las 5000 personas, por lo cual quedarían alrededor de 8000 potenciales electores. Considerando esto, es probable por tanto que un principal motivo del desbalance entre población y electores sea la indocumentación, algo común en distritos con extrema pobreza.

mico —tales como la ganadería alpaquera— no encuentran un adecuado estímulo para el crecimiento. En el cuadro 3.1.1 se presenta un resumen de las características descritas hasta aquí.

**CUADRO 3.1.1****CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS Y ELECTORALES DE LOS CASOS DE ESTUDIO**

Departamento	Provincia	Distrito	Región geográfica	Población rural (%)	Población pobre (%)	Electores*
Cajamarca	San Miguel	San Silvestre de Cochán	Sierra	95,0	38,5	3272
		Unión Agua Blanca	Sierra	88,0	61,1	2304
Puno	Carabaya	Crucero	Sierra	52,0	79,0	5313
		Coasa	Sierra	59,0	73,5	4175

\* Se toma como referencia los electores en el más reciente proceso electoral desarrollado en el distrito (ERM 2012).

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

A continuación, pasaremos a revisar la trayectoria político electoral reciente de estos distritos, describiendo los antecedentes y resultados tanto de las consultas de revocatoria como también de las Nuevas Elecciones Municipales que son objeto de nuestro estudio.

### 3.1.1 Distrito de San Silvestre de Cochán

82 San Silvestre de Cochán ha sido hasta el año 2013 el distrito con mayor cantidad de revocatorias en la historia del país: un total de cinco CPR. Esta inédita situación ha significado que todos los alcaldes del distrito desde el año 1997 hayan sido sometidos a la CPR y que en dos ocasiones (2010 y 2013), el distrito haya contado hasta con tres alcaldes de diferentes organizaciones políticas en un mismo año. Se observa así que los principales actores políticos involucrados en estos procesos han estado participando en la política local y, en particular, en las revocatorias desde 1997, es decir, desde la primera CPR en el país.<sup>61</sup>

Respecto de los dos procesos de NEM acontecidos en San Silvestre de Cochán, estos se relacionan con las CPR 2009 y 2012. La primera de estas revocatorias debe contextualizarse en el marco de las ERM 2006. Ese año, al igual que en 2010, fueron nueve listas las que compitieron para la alcaldía del distrito. El candidato ganador, Concepción Favio Jovito Delgado Vargas, obtuvo el 32,69% de los votos,

61 Un buen ejemplo es la trayectoria de Flavio Barrantes Vargas, expolicía, ganadero, político y exalcalde, quien destaca en la historia política reciente del distrito por haber promovido dos de las CPR posteriores a su primer gobierno edil del periodo 1993-1995, siendo a su vez revocado en la CPR 2012 tras haber sido elegido como alcalde por segunda vez en las ERM 2010. Barrantes postuló a la alcaldía de San Silvestre de Cochán desde 1989 y fue elegido por primera vez en 1993. Desde entonces y hasta la actualidad ha recorrido diferentes organizaciones políticas para competir por el sillón municipal. Su trayectoria indica que fue un tenaz candidato para las elecciones de 1998, 2002, 2006 y 2010 (NEM). Como ya se mencionó, participó también como promotor de revocatorias en los años 2004 y 2009, postulando incluso tras esta última revocatoria en las NEM 2010, en las que como ya se dijo no logró ganar.

mientras que el segundo candidato, Noriel Hernández Becerra logró el 21,55% —el anterior alcalde del periodo 2002-2006 que sobrevivió a un intento de revocatoria encabezado por el también candidato y exalcalde Flavio Barrantes—. El tercer lugar fue para Hilmer Florián Morales, quien alcanzó el 19,57% de los votos mientras que en cuarto lugar quedó Flavio Barrantes, con 8,9% de los votos. Eventualmente, la gestión de Concepción Delgado Vargas fue puesta en consulta de revocatoria el año 2009, promovida por Flavio Barrantes quien, como ya dijimos, quedó en cuarto lugar en las ERM de 2006. El resultado de esta CPR (véase cuadro 3.1.2) fue la remoción del alcalde y de todos los regidores integrantes del concejo municipal.

**CUADRO 3.1.2**  
RESULTADOS DE LA CPR 2009 EN SAN SILVESTRE DE COCHÁN

Cargo	Nombre de la autoridad	Agrupación política	Sí	No	Votos blancos	Votos nulos	Total de votos válidos	Resultado
Alcalde distrital	Concepción Favio Jovito Delgado Vargas	Fuerza Social	1555	648	107	67	2203	Revocado
Regidor distrital	David Alfonso Becerra Llanos	Fuerza Social	1682	462	172	61	2144	Revocado
Regidor distrital	Fernando Eleuterio Oliva Arribasplata	Compromiso Campesino	1574	538	205	60	2112	Revocado
Regidor distrital	Margarita Chavarry Cotrina	Fuerza Social	1621	510	188	58	2131	Revocado
Regidor distrital	Vitelio Pérez Moncada	Fuerza Social	1511	603	199	64	2114	Revocado

Fuente: ONPE  
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

Producida la revocatoria del año 2009, se convocó a NEM para el año 2010 en donde se presentaron tres listas: Acción Popular, Movimiento Fuerza Social Cajamarca y el Partido Aprista Peruano, esta última lista encabezada por Flavio Barrantes quien fue nuevamente candidato tras haberse postulado en las ERM 2006 y, a su vez, haber promovido la revocatoria de la gestión saliente el año 2009. No obstante, en este proceso electoral Barrantes quedó en segundo lugar, siendo elegido como alcalde Segundo Jorge Salazar Ventura, quien culminó el periodo edil 2007-2010. En el cuadro 3.1.3 se observan los resultados de este proceso de NEM.

**CUADRO 3.1.3**  
RESULTADOS DE LAS NEM 2010 EN SAN SILVESTRE DE COCHÁN

Organización política	Candidato	Votos totales	Votos válidos (%)
Movimiento Regional Fuerza Social Cajamarca	Segundo Jorge Salazar Ventura	1287	54,557
Partido Aprista Peruano	Flavio Barrantes Vargas	1072	45,443
Votos en blanco		16	
Votos nulos		41	
Total de electores: 2913			

Fuente: ONPE.  
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Segundo Jorge Salazar Ventura solo gobernó por menos de cinco meses, dado que en octubre de 2010 se convocó a Elecciones Regionales Municipales a escala nacional para el periodo 2011-2014. En estas ERM postuló otra vez Flavio Barrantes por el Partido Aprista Peruano, ganando el proceso electoral con el 39,46% de los votos. En segundo lugar quedó el alcalde electo en las NEM 2010, Segundo Jorge Salazar Ventura, quien volvió a tentar el sillón municipal obteniendo el 36,98% de los votos. Así, Flavio Barrantes regresó a la alcaldía de San Silvestre de Cochán después de quince años, pero solo dos años después de su elección sería también sometido a consulta de revocatoria. La CPR 2012 en San Silvestre de Cochán contra Flavio Barrantes fue promovida por Jorge Ismael Vargas Revilla —quien tras la revocatoria postularía en las NEM 2013—, pero en el proceso habrían estado involucrados de diferentes maneras los políticos que anteriormente, siendo autoridades, habían sido puestos en consulta por Barrantes.<sup>62</sup> El resultado de esta CPR (véase cuadro 3.1.4) fue la remoción de Barrantes, quien fue revocado junto con todos los miembros del concejo municipal.

**CUADRO 3.1.4**  
RESULTADOS DE LA CPR 2012 EN SAN SILVESTRE DE COCHÁN

Cargo	Nombre de la autoridad	Agrupación política	Sí	No	Votos blancos	Votos nulos	Total de votos válidos	Resultado
Alcalde distrital	Flavio Barrantes Vargas	Partido Aprista Peruano	1433	894	99	50	2327	Revocado
Regidor distrital	Delia Maribel Hernández de Arribasplata	Partido Aprista Peruano	1455	828	154	39	2283	Revocado
Regidor distrital	Wilfredo Alcides Caba Correa	Partido Aprista Peruano	1465	796	177	38	2261	Revocado
Regidor distrital	Sabina Caba Herrera de Cabanillas	Partido Aprista Peruano	1460	793	181	42	2253	Revocado
Regidor distrital	Feliciano Hernández Medina	Partido Aprista Peruano	1452	799	188	37	2251	Revocado
Regidor distrital	Elio Efigenio Terán Becerra	Movimiento Regional Fuerza Social Cajamarca	1431	819	184	42	2250	Revocado

Fuente: ONPE.  
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

La revocatoria de Barrantes dio lugar a las NEM 2013 en el distrito, las cuales tomamos como caso de estudio específico. En este proceso electoral participó un total de siete agrupaciones políticas, resultando ganador Segundo Jorge Salazar Ventura por el Movimiento Fuerza Social con el 43,5% de los votos (véase cuadro 3.1.5), llegando al sillón municipal por segunda vez y de nuevo a través de un proceso de NEM.

62 De acuerdo con el propio testimonio de Flavio Barrantes, el exalcalde Noriel Hernández Becerra, quien ganó la alcaldía en las ERM 2002 y contra el cual Barrantes promovió una CPR el año 2004, habría estado también detrás de su revocatoria el año 2012. No obstante, Barrantes no precisa de qué forma se habría dado este involucramiento.

**CUADRO 3.1.5**  
**RESULTADOS DE LAS NEM 2013 EN SAN SILVESTRE DE COCHÁN**

Organización política	Candidato	Votos totales	Votos válidos (%)
Movimiento Regional Fuerza Social Cajamarca	Segundo Jorge Salazar Ventura	1111	43,365
Acción Popular	Nilcer Días Cáceres	944	36,846
Partido Aprista Peruano	Wilson Baudelio Cabanillas Rojas	397	15,496
Tierra y Dignidad	Fredy Arnaldo Becerra Bazán	64	2,498
Cajamarca Siempre Verde	Edson Armelo Delgado Becerra	38	1,483
Frente Regional de Cajamarca	José Leoncio Hernández Hernández	8	0,312
Unión por el Perú	Jorge Ismael Vargas Revilla	0	0,000
Votos en blanco		22	
Votos nulos		63	
Total de electores: 3183			

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Así, al cierre del presente estudio, Jorge Salazar Ventura sigue siendo alcalde de San Silvestre de Cochán y lo seguirá siendo hasta culminar el periodo 2011-2014 que cesará con las ERM de octubre de 2014. No obstante, los acontecimientos descritos permiten proyectar que la inestabilidad de los representantes en el cargo y de la gobernabilidad democrática en el distrito podrían continuar en las próximas gestiones ediles, en la medida que los mismos actores electorales y sus particulares revanchismos políticos sigan marcando la pauta de la vida política local.

85

En suma, San Silvestre de Cochán es un caso de gran interés para el estudio de las revocatorias y las Nuevas Elecciones Municipales dado que aquí encontramos varias de las condiciones discutidas respecto de los factores que propician las revocatorias: baja legitimidad de autoridades electas que ganan las ERM por muy poco margen, actores políticos «perdedores» que buscan la revancha a través de las NEM, revocadores-candidatos que tras remover del cargo a las autoridades postulan en las siguientes elecciones, etc.

### *3.1.2 Distrito de Unión Agua Blanca*

A diferencia de San Silvestre de Cochán, el distrito de Unión Agua Blanca ha tenido una menor cantidad de procesos de revocatoria entre 1997 y 2013, un total de tres CPR acontecidas los años 2001, 2008 y 2012. Sin embargo, junto con San Silvestre de Cochán, se trata también del único distrito de la provincia de San Miguel donde se han llevado a cabo dos procesos de NEM distritales.

Estas dos NEM en el distrito provienen de las CPR 2008 y 2012, que a su vez se vinculan con las ERM 2006 y 2010, respectivamente. En las ERM 2006 en Unión Agua Blanca resultó electo Enrique Agurto Vásquez, del Partido Aprista Peruano, quien ganó la alcaldía con el 30,6% de votos válidos, quedando en segundo lugar la

candidata Luz Ramírez Espinoza, de UPP, con el 21,4% de votos. Posteriormente, la gestión de Agurto fue sometida a CPR el año 2008 por la misma Luz Ramírez, quien adujo delitos de peculado y malversación de fondos como parte de los motivos señalados en el *kit* de revocatoria. Así, la segunda revocatoria en la historia del distrito —la primera fue el año 2001— enfrentó al alcalde con la candidata que quedó en segundo lugar en las elecciones previas. El resultado de esta contienda desplegada en la CPR 2008 (véase cuadro 3.1.6) fue la revocatoria de todo el concejo municipal.

**CUADRO 3.1.6**  
RESULTADOS DE LA CPR 2008 EN UNIÓN AGUA BLANCA

Cargo	Nombre de la autoridad	Agrupación política	Sí	No	Votos blancos	Votos nulos	Total de votos válidos	Resultado
Alcalde distrital	Enrique Alfonso Agurto Vasquez	Partido Aprista Peruano	804	545	21	27	1349	Revocado
Regidor distrital	Asdrubal Nicanor Alayo Quiroz	Partido Aprista Peruano	785	545	44	23	1330	Revocado
Regidor distrital	Nani Liliana Flores Gómez	Partido Aprista Peruano	783	549	45	20	1332	Revocado
Regidor distrital	Segundo Telmo Mujica Canelo	Partido Aprista Peruano	788	538	55	16	1326	Revocado
Regidor distrital	Francisco De La Cruz Huangal	Partido Aprista Peruano	786	536	54	21	1322	Revocado
Regidor distrital	Hernando Espinoza Malon	Unión por el Perú	793	529	60	15	1322	Revocado
Total de electores: 1739								

Fuente: ONPE.  
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Tras la revocatoria del alcalde Enrique Agurto, se convocaron a Nuevas Elecciones Municipales en el distrito y se presentaron cinco listas. La promotora de la revocatoria y ex candidata en las ERM 2006, Luz Ramírez, también volvió a postular en las NEM por la lista de UPP. No obstante, el ganador en las NEM 2009 fue el candidato Wualter Vásquez Espinoza, aunque con un porcentaje bastante bajo —24,6%— que refleja la gran fragmentación de votos ocurrida en este proceso electoral (véase cuadro 3.1.7).

**CUADRO 3.1.7**  
RESULTADOS DE LAS NEM 2009 EN UNIÓN AGUA BLANCA

Organización política	Candidato	Votos totales	Votos válidos (%)
Agrupación Independiente Sí Cumple	Wualter Joel Vásquez Espinoza	351	24,649
Partido Aprista Peruano	Santiago Mujica Suárez	312	21,910
Partido Democrático Somos Perú	Geyner Hernández Cubas	299	20,997
Unión por el Perú	Luz Susana Ramírez Espinoza	242	16,994
Alianza para el Progreso	Luis Alberto Alvitez Izquierdo	220	15,449

Fuente: ONPE.  
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

El electo alcalde Wualter Vásquez gobernó durante un año, culminando el periodo edil 2007-2010 tras lo cual se convocaron a Elecciones Regionales y Municipales en octubre del año 2010. En las ERM 2010, en Unión Agua Blanca participó un total de siete agrupaciones políticas y estuvieron de vuelta todos los candidatos que participó en las NEM 2009, salvo Luz Ramírez. Así, se vio el regreso de Geyner Hernández, por el Partido Democrático Somos Perú, Santiago Mujica quien postuló por el Partido Aprista Peruano, Luis Alberto Alvitez por Alianza para el Progreso y el propio Wualter Vásquez quien tentó por segunda vez el sillón municipal a través del Movimiento Regional Fuerza Social Cajamarca. De estos, el ganador en las ERM 2010 fue Geyner Hernández Cubas, quien resultó electo para el periodo 2011-2014.

No obstante, la gestión de Hernández Cubas fue posteriormente sometida a consulta de revocatoria el año 2012. La promotora de esta revocatoria fue Alicia Rodas, quien a la fecha no evidencia haber tenido mayor participación política en el distrito pero tuvo éxito en su papel de promotora de la revocatoria a Geyner Hernández. Así, el resultado de la CPR 2012 fue la revocatoria tanto de Hernández como de la totalidad de los regidores integrantes del concejo municipal (véase cuadro 3.1.8), sentando el camino para las Nuevas Elecciones Municipales.

**CUADRO 3.1.8**  
RESULTADOS DE LA CPR 2012 EN UNIÓN AGUA BLANCA

Cargo	Nombre de la autoridad	Agrupación política	Sí	No	Votos blancos	Votos nulos	Total de votos válidos	Resultado
Alcalde distrital	Geyner Hernández Cubas	Partido Democrático Somos Perú	780	699	24	51	1479	Revocado
Regidor distrital	Demóstenes Mendoza Huerta	Partido Democrático Somos Perú	774	681	62	37	1455	Revocado
Regidor distrital	Eleazar Lelis Gonzales Castro	Partido Democrático Somos Perú	753	696	69	36	1449	Revocado
Regidor distrital	Grimaldo Quiroz Huangal	Partido Democrático Somos Perú	763	679	75	37	1442	Revocado
Regidor distrital	Marlis Espinoza Malca	Partido Democrático Somos Perú	766	681	66	41	1447	Revocado
Regidor distrital	Asdrubal Nicanor Alayo Quiroz	Partido Aprista Peruano	748	691	79	36	1439	Revocado
Total de electores: 2080								

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Tras la revocatoria de Geyner Hernández, el Jurado Nacional de Elecciones convocó a Nuevas Elecciones Municipales en Unión Agua Blanca para julio de 2013, proceso en el cual se presentaron un total de seis agrupaciones políticas. Una vez más, varios de los actores políticos involucrados en los acontecimientos del periodo 2007-2010 se volvieron a hacer presentes en estos comicios, tentando el sillón municipal. Es el caso, por ejemplo, de Santiago Mujica (PAP) y el exalcalde electo en las NEM 2009, Wualter Vásquez (AP). La victoria, sin embargo, fue para otro

político que también hizo su regreso después de varios años: Juvenal Ramírez Quispe, exalcalde de Unión Agua Blanca en el periodo 2003-2006 y que sobrevivió en su momento a un intento de revocatoria. Ramírez venció en las NEM con un total de 33,93% de los votos y a la fecha sigue gobernando el distrito hasta el término de su mandato, que se dará tras las ERM de octubre de 2014. Los resultados electorales de las NEM 2013 en Unión Agua Blanca pueden observarse en el cuadro 3.1.9.

**CUADRO 3.1.9**  
RESULTADOS DE LAS NEM 2013 EN UNIÓN AGUA BLANCA

Organización política	Candidato	Votos totales	Votos válidos (%)
Movimiento Regional Fuerza Social Cajamarca	Juvenal Ramírez Quispe	569	33,930
Partido Aprista Peruano	Santiago Mujica Suárez	383	22,838
Partido Democrático Somos Perú	Manuel Hernández Cubas	362	21,586
Acción Popular	Wualter Joel Vásquez Espinoza	356	21,228
Cajamarca Siempre Verde	Britaldo Mendoza Huerta	7	0,417

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

88

En suma, la historia política reciente de Unión Agua Blanca refleja también algunas características ya observadas en el caso de San Silvestre de Cochán. Podemos advertir, primero, que la participación de los actores políticos en las CPR y NEM evidencia un cierto «revanchismo político», en tanto se trata de excandidatos que perdieron en las elecciones donde salió victorioso el alcalde al cual posteriormente buscan revocar. Por lo mismo, aquí también encontramos la presencia de candidatos-revocadores, que a su vez postulan nuevamente en las NEM una vez removida la autoridad elegida en la consulta de revocatoria. Ello iría de la mano con un bajo nivel de legitimidad por parte de las autoridades electas que se refleja en el relativamente bajo porcentaje de votación con el que consiguen ganar las elecciones (tanto en las ERM como en las NEM) y que facilitaría la campaña pro revocatoria de los promotores. Por otro lado, podemos ver también que aquellos candidatos victoriosos en las NEM —caso de Wualter Vásquez y otros— y que a la vez postulan en las siguientes ERM no logran ganar. Esto también se observó en el caso de San Silvestre de Cochán, por lo que puede constituir una característica importante en la dinámica de las NEM que debería tomarse en cuenta para el análisis.

### 3.1.3 Distrito de Coasa

La trayectoria político-electoral del distrito de Coasa en los dos últimos periodos municipales (2007-2010 y 2011-2014) ha sido accidentada, marcada por dos procesos de revocatoria, dos procesos de Nuevas Elecciones Municipales y conatos de conflictividad electoral. Revisaremos primero los acontecimientos del periodo municipal 2007-2010 comenzando por las ERM 2006.

En las Elecciones Municipales y Regionales de 2006 se presentó en Coasa un total de once listas electorales, donde más de la mitad de las mismas provino de agrupaciones políticas de corte local. Entre los candidatos, es preciso resaltar que se encontraban también los actores políticos que posteriormente protagonizarían las ERM 2010 y la revocatoria de 2012: Ángel Aguilar Hanco (PAP), quien quedó en segundo lugar con 17,3% de los votos; y Ciprián Mamani (UPP), el cual se ubicó en cuarto lugar con el 12% de los votos. El resultado de este proceso electoral fue la victoria de Melitón Palacios Casazola, candidato por la agrupación Poder Democrático Regional, que ganó las elecciones con un bajo porcentaje de votos: 21,58% del total de votos válidos. Este porcentaje sugería ya un futuro poco auspicioso para la autoridad electa, y es de hecho la antesala de la baja legitimidad y oposición política que se viviría durante la gestión de Palacios.

Eventualmente, Melitón Palacios fue sometido a consulta de revocatoria el año 2008, siendo revocado tanto él como todos los regidores integrantes del concejo municipal por un amplio margen (véase cuadro 3.1.10). Cabe añadir que en esta CPR, el revocador fue un ciudadano<sup>63</sup> que no tuvo ni antes ni después de la revocatoria participación o trayectoria política formal.

**CUADRO 3.1.10**  
RESULTADOS DE LA CPR 2008 EN COASA

Cargo	Nombre de la autoridad	Sí	No	Votos blancos	Votos nulos	Total de votos válidos	Resultado
Alcalde distrital	Melitón Palacios Casazola	1685	814	97	89	2499	Revocado
Regidor distrital	Félix Iquice Zamata	1634	724	245	82	2358	Revocado
Regidor distrital	Suplicio Quispe Vilca	1661	725	215	84	2386	Revocado
Regidor distrital	Beatriz Leonor Gonzales	1769	583	244	89	2352	Revocado
Regidor distrital	Rodolfo Maximiliano Murga Iquise	1762	598	240	85	2360	Revocado

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Producida la revocatoria se convocó a Nuevas Elecciones Municipales el año 2009, donde tres de los candidatos perdedores en las ERM 2006 se hicieron presentes: Ángel Aguilar Hanco (PAP), David Adán Gonzales (PNP) y Eugenio Salvador Aguilar Churqui (PDSP). La victoria, aunque ajustada, fue para Ángel Aguilar, quien ganó las elecciones con el 49% de los votos válidos; quedando en segundo lugar —con el 42% de los votos— la candidata Dina Sonia Díaz de la agrupación Poder Democrático Regional, la agrupación del alcalde saliente (véase cuadro 3.1.11). La distribución de los votos refleja que durante estas NEM las preferencias electorales se habrían polarizado en estos dos frentes.

63 Se hace referencia al señor Salomón Turpo Cahuana.

**CUADRO 3.1.11**  
**RESULTADOS DE LAS NEM 2009 EN COASA**

Organización política	Candidato	Votos totales	Votos válidos (%)
Partido Aprista Peruano	Ángel Aguilar Hancco	1229	49,04
Poder Democrático Regional	Dina Sonia Díaz Ccamatico	1069	42,66
Partido Nacionalista Peruano	David Adán Gonzales Gutiérrez	137	5,47
Partido Democrático Somos Perú	Eugenio Salvador Aguilar Churqui	71	2,83
Votos en blanco		32	
Votos nulos		138	

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

90 Ángel Aguilar Hancco gobernaría Coasa durante el año restante para la culminación del periodo 2007-2010; tras ello, se convocó a Elecciones Regionales y Municipales en octubre de 2010. Las ERM 2010 constituyeron en la historia reciente de Coasa un episodio conflictivo en el que la legitimidad de la elección fue cuestionada por los actores participantes, particularmente el candidato que quedó en segundo lugar. Se presentó aquí otra vez un total de once listas, regresando a la contienda electoral varios de los candidatos que participaron en las ERM 2006 como Ciprián Mamani —esta vez por medio de la agrupación independiente Moral y Desarrollo—, y el exalcalde Melitón Casazola (Poder Democrático Regional), junto con el propio Ángel Aguilar (PAP), quien habiendo culminado su gestión municipal del año 2010 (tras las NEM) volvió a intentar llegar a la alcaldía. El resultado de las elecciones (véase cuadro 3.1.12) dio como ganador a Ciprián Mamani, quien alcanzó la alcaldía con un bajo margen de votación: el 22% de los votos. En segundo lugar quedó Ángel Aguilar Hancco con 21% y los demás candidatos obtuvieron una votación aún menor. En general, la votación se fragmentó notablemente durante estas elecciones al igual que en las ERM 2006, llevando a que el candidato perdedor denunciará irregularidades en el proceso, convencido de que se le había arrebatado la victoria.

Ello generó un clima de amplia inestabilidad y baja legitimidad que fue la partida de nacimiento de la gestión de Ciprián Mamani, situación que llevaría a generar un escenario propicio para la puesta en marcha de la CPR 2012, dos años después. Esta CPR fue encabezada por el ciudadano Calixto Quispe, quien a diferencia de Salomón Turpo — el promotor de la CPR 2008— sí habría tenido participación política y electoral en anteriores comicios, aunque no llegó a ser electo y solo postuló para el cargo de regidor. El resultado de la CPR 2012 en Coasa no fue lo esperado por los promotores de la revocatoria (véase cuadro 3.1.12) ya que el alcalde Ciprián Mamani no fue revocado, pero sí lo fueron todos los regidores integrantes del concejo municipal.

**CUADRO 3.1.12**  
**RESULTADOS DE LA CPR 2012 EN COASA**

Cargo	Nombre de la autoridad	Agrupación política	Si	No	Votos blancos	Votos nulos	Total de votos válidos	Resultado
Alcalde distrital	Ciprián Lucio Mamani Quispe	Moral y Desarrollo	1234	1393	115	123	2627	No Revocado
Regidor distrital	Demetrio Gutierrez Quispe	Moral y Desarrollo	1294	1124	327	120	2418	Revocado
Regidor distrital	Gabriel Arcángel Pacco Esquivias	Moral y Desarrollo	1235	1160	361	109	2395	Revocado
Regidor distrital	Marcos Sergio Cahuana Soncco	Moral y Desarrollo	1377	989	401	98	2366	Revocado
Regidor distrital	Serafina Zamata Iquise	Moral y Desarrollo	1330	1022	414	99	2352	Revocado

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Aun así, de acuerdo con lo establecido por la Ley N.º 26300, el resultado de la CPR satisfizo las condiciones necesarias para la convocatoria a NEM, por lo que estas se fijaron para julio de 2013 en lo que sería una elección estrictamente de regidores. Ello podría explicar el porqué se presentaron solo dos listas electorales, a diferencia de las NEM 2009 donde hubo cuatro listas en contienda. La lista ganadora por un porcentaje considerable fue la del PAP, que obtuvo 53,8% de los votos válidos, mientras que la otra lista, Moral y Desarrollo —la agrupación del aún alcalde Ciprián Mamani— solo obtuvo 27,7% de los votos (véase cuadro 3.1.13). Cabe hacer la importante acotación de que los candidatos ganadores en las NEM ya se estaban desempeñando como tales tras la CPR 2012, debido a que eran los suplentes por ley de los regidores revocados. Así, las NEM habrían servido para reafirmar la posición de estos regidores suplentes en el cargo, quienes así habrían continuado ininterrumpidamente su gestión en la municipalidad desde el año 2012. De esta forma, los dos últimos años de la gestión municipal del periodo 2007-2014 en Coasa se caracterizarían por la presencia de un concejo municipal dominado por la oposición, frente a un alcalde que habiendo sobrevivido a la revocatoria estaría debilitado políticamente.

91

**CUADRO 3.1.13**  
**RESULTADOS DE LAS NEM 2013 EN COASA**

Organización política	Candidato	Votos totales	Votos válidos (%)
Partido Aprista Peruano	María Esmeralda Chukiwanka Mamani (lista de regidores)	1293	53.897
Moral y Desarrollo	Agatón Nicanor Gonzales Palomino (lista de regidores)	665	27.720
Votos en blanco		41	1.709
Votos nulos		400	16.674

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

En suma, la trayectoria política del distrito de Coasa evidencia particularidades notables respecto de los demás casos de revocatorias y NEM. Puntos en común con lo encontrado en los dos distritos de Cajamarca es la presencia de candidatos que habiendo participado en las ERM vuelven a involucrarse en las NEM tras la revocatoria. No obstante, encontramos aquí que no todas las CPR han estado encabezadas necesariamente por excandidatos o exalcaldes, aunque debe anotarse que para la opinión popular recogida en el distrito, los promotores (y quienes compraron *kits* de revocatoria) habrían sido actores de fachada de otros intereses políticos. Por otro lado, se encuentra aquí un caso particular en el que la revocatoria no consigue su objetivo específico sino más bien un resultado parcial —la CPR 2012 donde no se consiguió revocar al alcalde sino a sus regidores—, dando lugar a un proceso NEM con poco involucramiento de los partidos.

### 3.1.4 Distrito de Crucero

El distrito de Crucero también se caracteriza por una reciente historia política relativamente convulsionada. Se destaca, además, que a diferencia de Coasa en este distrito se han dado tres procesos de CPR en los últimos catorce años,<sup>64</sup> aunque los dos últimos se espaciaron por todo un periodo edil (2007-2010) donde no hubo CPR. Analizaremos para ello los acontecimientos ocurridos entre los periodos ediles de 2003-2006 y 2011-2014.

92

En las ERM del año 2002 hubo trece agrupaciones políticas en competencia. Así como en Coasa, destaca en Crucero la gran cantidad de agrupaciones políticas de corte local, las cuales sobrepasan a las listas de los partidos tradicionales de alcance nacional. El resultado de las elecciones fue la victoria del candidato Lucio Iglesias Cáceres de la agrupación Poder Democrático Regional, organización que como vimos también llegó al poder en Coasa en las ERM 2006, lo cual evidencia su relevancia a escala local. No obstante, Iglesias Cáceres ganó con solo el 24% de los votos válidos, un porcentaje bastante bajo que puede deberse a la gran cantidad de candidatos en competencia. Cabe añadir que entre estos candidatos también se encontraba quien posteriormente ganaría en las ERM 2006, Alwin Cutipa Mamani, quien aquí quedó en tercer puesto con 12,75% de los votos válidos.

La alta fragmentación es un indicio de la baja legitimidad con la que se habría iniciado el gobierno municipal de Lucio Iglesias, y puede ser un factor que explicaría el porqué su gestión fue sometida después a CPR el año 2005. Esta revocatoria fue promovida por el ciudadano Lucio Bernardino Soncco, quien a la fecha estaba afiliado al PAP pero no había participado como candidato en ningún proceso elec-

64 Se trata de las CPR 2005, 2011 y 2012.

toral. El resultado de la CPR 2005 en Crucero (véase cuadro 3.1.14) fue desfavorable para Lucio Iglesias, quien fue revocado junto con todos los demás miembros del concejo municipal.

**CUADRO 3.1.14**  
RESULTADOS DE LA CPR 2005 EN CRUCERO

Cargo	Nombre de la autoridad	Sí	No	Votos blancos	Votos nulos	Total de votos válidos	Resultado
Alcalde distrital	Lucio Rubén Iglesias Cáceres	2308	973	90	132	3281	Revocado
Regidor distrital	Vidal Ccama Yampasi	2185	1033	156	129	3218	Revocado
Regidor distrital	Lucia Medina Calderón de Cáceres	2277	958	157	111	3235	Revocado
Regidor distrital	Aquino Cruz Fausto	2253	954	182	114	3207	Revocado
Regidor distrital	Pedro Parra Soncco	2252	941	195	115	3193	Revocado

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Producida la revocatoria se convocó a Nuevas Elecciones Municipales en el distrito para el año 2006. Así, en las NEM 2006 encontramos que se inscribieron tres listas de candidatos, participando otra vez dos candidatos que estuvieron en las ERM 2002: Alwin Cutipa Mamani (Trabajemos por Crucero) y Aníbal Cáceres Salas (MARQA). La ganadora, sin embargo, fue la candidata Benita Huisa Turpo quien en las ERM de 2002 había postulado como regidora por la lista ganadora (Poder Democrático Regional) pero no resultó electa. Esta vez, a través de la agrupación Mosoq Carabaya, Benita Huiso llegó a la alcaldía con un amplio margen de votación (42% de los votos válidos) dejando por detrás a los otros dos candidatos que habían postulado previamente a la alcaldía (véase cuadro 3.1.15). La nueva alcaldesa culminaría así el periodo municipal 2003-2006, gobernando por menos de un año.

93

**CUADRO 3.1.15**  
RESULTADOS DE LAS NEM 2006 EN CRUCERO

Organización política	Candidato	Votos totales	Votos válidos (%)
Movimiento Independiente «Mosoq Carabaya»	Benita Obdulia Huisa Turpo	1369	42,0
Movimiento Independiente «Trabajemos por Crucero»	Alwin Saturnino Cutipa Mamani	942	29,0
Movimiento por la Autonomía Regional Quechua y Aymara «MARQA»	Aníbal Bernabé Cáceres Salas	935	29,0
Votos en blanco		24	
Votos nulos		277	

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

La gestión de Benita Huisa culminó con la elección de su sucesor en las ERM 2006. En este proceso electoral se presentaron otra vez varios de los candidatos involucrados en las ERM 2002, resultando como ganador Alwin Cutipa Mamani quien postuló por Acción Popular. Cutipa ganó las ERM 2006 con 26,4%, pero a diferencia de las ERM 2002, esta vez solo se presentaron cuatro agrupaciones políticas a la contienda electoral, razón por la cual el voto tampoco se dispersó tanto. En general, la gestión de Cutipa parece haber transcurrido sin mayores sobresaltos políticos, lo cual explicaría el porqué no se promovió ninguna consulta de revocatoria en contra de su gestión. El escenario durante el periodo 2007-2010 no habría sido el más propicio para sacar adelante una revocatoria.

La gestión de Cutipa culminó el año 2010 con la convocatoria a ERM ese mismo año. Se presentaron en este proceso electoral cinco agrupaciones políticas, resultando ganador con el 31% de votos válidos el candidato Max Cáceres Chui, de la agrupación Poder Democrático Regional, quien también postuló a la alcaldía en las ERM 2006 siendo, por tanto, contendor político de Alwin Cutipa. De esta forma, Max Cáceres alcanzó el sillón municipal de Crucero por segunda vez, tras haber sido alcalde del distrito en la década de los noventa, durante el periodo 1996-1998. En segundo lugar quedó Juan Huisa Apaza (Moral y Desarrollo) con 29% de los votos válidos —candidato que después ganaría la alcaldía en las NEM 2013—; en tercer lugar, Celso Choque con 19% y el exalcalde Alwin Cutipa quedó en cuarto lugar con 15%.

94

No obstante, las fricciones políticas locales llevaron a la conformación de un comité de revocatoria que buscó someter al alcalde Max Cáceres a una CPR el año 2012. Las firmas fueron efectivamente recolectadas durante el año 2011 y la revocatoria tuvo luz verde, pero el mismo año 2012, en el mes de mayo, el alcalde falleció en un accidente junto con su teniente alcalde. Las autoridades finadas fueron, por tanto, reemplazadas de acuerdo con lo estipulado en la LOM N.º 27972, siendo nombrado como alcalde suplente el tercer regidor Pablo Quispe Aquino. Empero, ello no significó que la revocatoria se detenga y la gestión municipal en su integridad fue sometida a CPR en septiembre del año 2012, tras lo cual todos los miembros del concejo municipal fueron revocados (véase cuadro 3.1.16).

**CUADRO 3.1.16**  
**RESULTADOS DE LA CPR 2012 EN CRUCERO**

Cargo	Nombre de la autoridad	Agrupación política	Sí	No	Votos blancos	Votos nulos	Total de votos válidos	Resultado
Alcalde distrital	Pablo Quispe Aquino	Gran Alianza Nacionalista Popular- Poder Democrático Regional	2291	1313	138	151	3604	Revocado
Regidor distrital	Ernesto Rufo Huisa Surco	Gran Alianza Nacionalista Popular- Poder Democrático Regional	2188	1306	262	137	3494	Revocado
Regidor distrital	Gladys Marleny Serna Fernández	Gran Alianza Nacionalista Popular- Poder Democrático Regional	2283	1161	310	139	3444	Revocado
Regidor distrital	Celso Javier Choque Mamani	Moral y Desarrollo	2424	1029	309	131	3453	Revocado

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Producida la revocatoria del alcalde Pablo Quispe y sus regidores, el JNE convocó a Nuevas Elecciones Municipales en Crucero para julio de 2013. Este proceso de NEM se vio envuelto en una serie de inconvenientes debido principalmente a la ausencia de listas hábiles para participar, hasta el punto de que todo el proceso estuvo en riesgo de cancelarse. Así, se habrían presentado hasta tres listas electorales pero al no cumplir con los requisitos exigidos por los organismos electorales estas no fueron aceptadas. Finalmente, la única lista que cumplió con todos los requisitos fue Moral y Desarrollo, encabezada por Juan Huisa Apaza, el candidato que quedó en segundo lugar en las ERM 2010. De esta forma, las NEM 2013 en Crucero constituyeron un proceso electoral con lista única (véase cuadro 3.1.17), siendo un caso sui generis en el distrito donde el alcalde fue elegido por el 100% de votos válidos.

95

**CUADRO 3.1.17**  
**RESULTADOS DE LA NEM 2013 EN CRUCERO**

Organización política	Candidato	Votos totales	Votos válidos (%)
Moral y Desarrollo	Juan Teodoro Huisa Apaza	2550	100,0
Votos en blanco		261	
Votos nulos		1372	

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

A la fecha de cierre de nuestro estudio, Juan Huisa continúa en el cargo de alcalde de Crucero, debiendo culminar la gestión municipal del periodo 2011-2014 que concluirá con las ERM de octubre 2014. Este caso tiene particularidades que lo distinguen de Crucero y de otros escenarios distriales de revocatoria, principalmente por el imprevisto de que la autoridad sometida a consulta falleciera antes de darse la CPR.

Fuera de ello, se repiten las mismas tendencias transversales a todos los casos de análisis: indicios de revanchismo político que llevan a la CPR, victorias electorales con un bajo porcentaje de votos y candidatos participantes en las NEM que no logran ganar en las ERM. Igualmente, en la misma línea que lo observado en Coasa, en Crucero no encontramos el involucramiento de promotores-candidatos al mismo nivel que lo observado en Cajamarca. Si bien los promotores de la CPR 2012 en Coasa y Crucero tenían historial partidario y electoral, este no era un historial tan activo —eran candidatos a regidores— como el que encontramos en los distritos de San Silvestre de Cochán y Unión Agua Blanca, donde se encuentran exalcaldes que al mismo tiempo son excandidatos y promotores de revocatoria. Ello no significa que los excandidatos no estén detrás de las revocatorias, pero reflejaría que en determinados distritos como Coasa y Crucero los excandidatos prefieren actuar a través de ciudadanos comunes o personas vinculadas a algún partido político —y probablemente con determinada trayectoria política— pero sin mayor historial electoral para que asuman las riendas de la CPR.

### *3.2 Nivel de competencia política en torno a las NEM*

96 Ahora bien, habiendo revisado los antecedentes electorales que llevaron a las NEM 2013 en los cuatro distritos de estudio, hemos sugerido que una potencial causa de las revocatorias es el bajo porcentaje de votos con el que los alcaldes ganan las elecciones. Este bajo porcentaje estaría relacionado con un elevado nivel de competencia política local reflejado en la cantidad de agrupaciones políticas que participan en la esfera local, dispersando el voto y fragmentando por tanto la legitimidad de las futuras autoridades electas. En un país como el nuestro donde ya de por sí existe el contraste entre una creciente y variada participación ciudadana que no ha ido de la mano con un afianzamiento de las instituciones y del respeto hacia las mismas (TANAKA 2005), la poca legitimidad de una autoridad municipal constituye un enorme reto para la gobernabilidad.

Por ello, analizaremos ahora cuál fue el nivel de competencia política tanto en las ERM 2010 como en las NEM 2013 y observaremos si se repite el mismo nivel de competencia política en ambos procesos electorales. Esto nos podrá dar indicios de qué tanta legitimidad tendrían las autoridades electas en las NEM respecto de las autoridades elegidas en las ERM. Para dicho fin emplearemos el índice de Herfindahl que mide el nivel de competencia política, tanto en las ERM 2010 como en las NEM 2013 para cada uno de los cuatro casos del estudio.

Comenzaremos por el caso de San Silvestre de Cochán. En las ERM 2010, en este distrito se presentó un total de once agrupaciones políticas. Como ya vimos, el PAP —bajo la candidatura de Flavio Barrantes— ganó este proceso electoral con un total de 908 votos que representaron el 39% de los votos válidos. El contendor

principal del PAP, el Movimiento Fuerza Social obtuvo a su vez el 37% de los votos, lo cual sugiere que las preferencias se concentraron principalmente en torno a estas dos agrupaciones. En efecto, el índice de Herfindahl calculado para este proceso electoral es 0,305 (véase cuadro 3.2.1), una cifra alta que indica una moderada concentración del voto en torno a pocas opciones y baja dispersión del mismo.

**CUADRO 3.2.1**  
ÍNDICE DE HERFINDAHL, DISTRITO DE SAN SILVESTRE DE COCHÁN (ERM 2010)

Organización política	Votos totales	Votos válidos (%)	Índice de Herfindahl
Partido Aprista Peruano	908	39,0	0,305
Movimiento Regional Fuerza Social Cajamarca	851	37,0	
Movimiento de Afirmación Social	200	9,0	
Frente Regional de Cajamarca	103	4,0	
Acción Popular	83	4,0	
Compromiso Campesino	60	3,0	
Alianza para el Progreso	40	2,0	
Alianza Cajamarca Siempre Verde - Fuerza 2011	30	1,0	
Unión por el Perú	26	1,0	

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Lo encontrado en el caso de las ERM 2010 en San Silvestre de Cochán no difiere mucho de lo hallado para las NEM 2013. En efecto, en las NEM 2013 también ubicamos un escenario donde el voto se concentró principalmente en torno a dos opciones: la del Movimiento Fuerza Social —que ganó los comicios con el 43% de los votos— y la del Partido Acción Popular, que quedó en segundo lugar. El índice de Herfindahl calculado en este caso fue de 0,349 (véase cuadro 3.2.2) indicando un nivel de concentración del voto incluso un poco mayor que el de las ERM 2010.

**CUADRO 3.2.2**  
ÍNDICE DE HERFINDAHL, DISTRITO DE SAN SILVESTRE DE COCHÁN (NEM 2013)

Organización política	Votos totales	Votos válidos (%)	Índice de Herfindahl
Movimiento Regional Fuerza Social Cajamarca	1111	43,0	0,349
Acción Popular	944	37,0	
Partido Aprista Peruano	397	15,0	
Tierra y Dignidad	64	2,0	
Cajamarca Siempre Verde	38	1,0	
Frente Regional de Cajamarca	8	0	
Unión por el Perú	0		

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

En suma, encontramos que en este distrito el voto no se habría dispersado notablemente ni en las ERM 2010 ni en las NEM 2013. Las preferencias electorales se

habrían concentrado principalmente en torno a dos opciones, lo cual reflejaría que a pesar de la volatilidad de la política local en San Silvestre, no existiría una elevada competencia política entre varias organizaciones en contienda. La profusión de revocatorias en San Silvestre de Cochán, por tanto, no podría explicarse por la cantidad de agrupaciones y partidos que participan en el escenario local, y debería abordarse en función de otras variables.

En el caso de Unión Agua Blanca, el índice de Herfindahl calculado para las ERM 2010 es menor al encontrado para las ERM en San Silvestre de Cochán: 0,236 (véase cuadro 3.2.3) reflejando que hubo una mayor dispersión del voto (aunque no una gran dispersión) en este caso. En efecto, la distribución de los porcentajes de votación obtenidos por los partidos muestra lo denotado por el índice. Así, el Partido Democrático Somos Perú obtuvo la victoria en estas ERM por 418 votos, que representan el 30% del total. Sin embargo, el PAP y Fuerza Social Cajamarca lograron respectivamente el 27% y el 26% de los votos, indicando que aquí las preferencias electorales no se separaron en dos sino hasta en tres posibles opciones.

**CUADRO 3.2.3**  
**ÍNDICE DE HERFINDAHL, DISTRITO DE UNIÓN AGUA BLANCA (ERM 2010)**

Organización política	Votos totales	Votos válidos (%)	Índice de Herfindahl
Partido Democrático Somos Perú	418	30,0	0,236
Partido Aprista Peruano	377	27,0	
Movimiento Regional Fuerza Social Cajamarca	359	26,0	
Movimiento de Afirmación Social	101	7,0	
Alianza para el Progreso	94	7,0	
Alianza Cajamarca Siempre Verde - Fuerza 2011	37	3,0	
Frente Regional de Cajamarca	20	1,0	

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Lo encontrado no cambia sustancialmente en las NEM 2013. Así, el índice de Herfindahl calculado para este proceso electoral fue de 0,259 (véase cuadro 3.2.4), una cifra solo ligeramente más elevada que la calculada para las ERM 2010 en el distrito, y que a su vez se refleja en los porcentajes obtenidos por los tres principales contendores (FS, PAP y PDSP). Ahora bien, esta cifra sigue siendo de todas formas un indicador del nivel moderado de competencia. Por tanto, al igual que en el caso anterior, no se puede concluir que la elevada competencia política sea una variable necesariamente explicativa de la recurrencia de revocatorias y NEM en este distrito.

**CUADRO 3.2.4**  
**ÍNDICE DE HERFINDAHL, DISTRITO DE UNIÓN AGUA BLANCA (NEM 2013)**

Organización política	Votos totales	Votos válidos (%)	Índice de Herfindahl
Movimiento Regional Fuerza Social Cajamarca	569	34,0	0,259
Partido Aprista Peruano	383	23,0	
Partido Democrático Somos Perú	362	22,0	
Acción Popular	356	21,0	
Cajamarca Siempre Verde	7	0	

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

En el caso del distrito de Coasa encontramos un escenario completamente distinto a los dos anteriormente descritos. Aquí el índice de Herfindahl calculado es muy bajo, reflejando una elevada competencia electoral y dispersión de voto que se manifiesta en los porcentajes obtenidos tanto por la agrupación ganadora (Moral y Desarrollo) como por las demás contendores (véase cuadro 3.2.5). Se evidenciaría, así, una amplia fragmentación de las opciones políticas y la potencial baja legitimidad que tendrían las autoridades electas en un escenario marcado por la debilidad de las alternativas políticas locales.

**CUADRO 3.2.5**  
**ÍNDICE DE HERFINDAHL, DISTRITO DE COASA (ERM 2010)**

Organización política	Votos totales	Votos válidos (%)	Índice de Herfindahl
Moral y Desarrollo	431	23,0	0,155
Partido Aprista Peruano	396	21,0	
Frente Amplio de Puno	292	16,0	
Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos	288	15,0	
Sí Trabaja	104	6,0	
Reforma Regional Andina Integración, Participación Económica y Social Puno	95	5,0	
Gran Alianza Nacionalista - Popular - Poder Democrático Regional	90	5,0	
Movimiento Andino Socialista	52	3,0	
Movimiento Independiente Unión y Cambio	52	3,0	
Perú Posible	45	2,0	
Proyecto Político Aquí	37	2,0	

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Ahora bien, la alta competencia política encontrada en las ERM y reflejada por el índice de Herfindahl no se repite al calcular este mismo indicador para el caso de las NEM 2013. Aquí, el índice de Herfindahl es altísimo (0,367), evidenciando que las preferencias electorales se agruparon principalmente en torno a dos opciones (véase cuadro 3.2.6). No obstante, se debe recordar que estas NEM son muy particulares en tanto fueron elecciones de regidores y la participación política local puede haberse visto muy limitada debido a que el alcalde no fue revocado en la CPR

2012. Así, podríamos considerar que el escenario observado en las ERM 2010 es el escenario «convencional» en el que se desplegaría la política local en Coasa, el cual —como ya se dijo— es de una alta competencia política.

**CUADRO 3.2.6**  
**ÍNDICE DE HERFINDAHL, DISTRITO DE COASA (NEM 2013)**

Organización política	Votos totales	Votos válidos (%)	Índice de Herfindahl
Partido Aprista Peruano	1293	54,0	0,367
Moral y Desarrollo	665	28,0	

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Finalmente, las ERM 2010 en Crucero evidencian un nivel de participación semejante al encontrado en el distrito de Unión Agua Blanca. El índice de Herfindahl calculado para este proceso electoral fue de 0,242 (véase cuadro 3.2.7), indicando un moderado nivel de competencia política. En efecto, hubo pocas agrupaciones participantes en este proceso electoral, y la lista de Poder Democrático Regional ganó los comicios por un margen moderado de votos (31%) que refleja un buen apoyo de base a la gestión.

**CUADRO 3.2.7**  
**ÍNDICE DE HERFINDAHL, DISTRITO DE CRUCERO (ERM 2010)**

Organización política	Votos totales	Votos válidos (%)	Índice de Herfindahl
Gran Alianza Nacionalista - Popular - Poder Democrático Regional	1093	31,0	0,242
Moral y Desarrollo	1032	29,0	
Proyecto Político Aquí	683	19,0	
Partido Aprista Peruano	543	15,0	
Movimiento Andino Socialista	197	6,0	

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

Ahora bien, el índice de Herfindahl de las NEM 2013 no resulta del todo significativo debido a que, como ya se mencionó, se trató de un proceso electoral de lista única, donde el candidato Juan Huisa, de la agrupación Moral y Desarrollo, no tuvo contendores y ganó con prácticamente el 100% de votos válidos (véase cuadro 3.2.8). Otra vez, así como en Coasa, las NEM 2013 no reflejarían la dinámica política electoral estándar de un distrito como Crucero tal cual se manifiesta en las ERM, por lo cual, al menos respecto del proceso ocurrido el año 2013, deben considerarse como escenarios electorales excepcionales que operaron bajo variables propias de la coyuntura.

CUADRO 3.2.8

## ÍNDICE DE HERFINDAHL, DISTRITO DE CRUCERO (NEM 2013)

Organización política	Votos totales	Votos válidos (%)	Índice de Herfindahl
Moral y Desarrollo	2550	100,0	1,000

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

En suma, el cálculo del índice de Herfindahl permite observar que la competencia electoral no necesariamente es una variable explicativa por sí sola de la baja legitimidad de las gestiones municipales en revocatoria o de aquellas elegidas en las NEM. Hemos encontrado que, en los distritos de Cajamarca, no se encuentra un elevado nivel de competencia política ni en las ERM ni en las NEM, mientras que en los distritos de Puno, particularmente en Coasa, ello es patente.

Así, el índice de Herfindahl calculado para las NEM en los cuatro distritos refleja un alto nivel de concentración de votos en todos los casos, lo cual puede sugerir que las preferencias electorales en estos procesos se agrupan en torno a limitadas y similares opciones cuando en verdad dependen mucho de la coyuntura que se vive en el momento. En todo caso, se puede concluir que las NEM tienen una dinámica propia de competencia política que no refleja necesariamente la dinámica «estándar» que acontece en las ERM, donde lo común es la moderada o alta competencia y fragmentación del voto.

101

### 3.3 Actores de las NEM: autoridades electas, candidatos, promotores de la CPR, autoridades revocadas y agrupaciones políticas

Para conocer con mayor detalle la dinámica generada en los diferentes escenarios de NEM, pasaremos a continuación a describir de qué manera se posicionaron los diferentes actores políticos que participaron en las mismas. A través de sus testimonios y los de otros actores claves de la localidad, analizaremos cuáles fueron los recursos políticos, económicos y simbólicos que intervinieron en el desarrollo tanto de los procesos de NEM del año 2013 como también de las CPR del año 2012. Se tendrá así una imagen integral de los recursos utilizados en las revocatorias y de qué manera estos volvieron a desplegarse o si más bien aparecieron otros durante la puesta en marcha de las NEM.

Para esta aproximación se realizaron entrevistas con actores claves que fueron protagonistas de las NEM. En la medida de lo posible, se buscó entrevistar tanto a los candidatos ganadores como también a los candidatos perdedores, incluyendo a los promotores de la revocatoria y a las autoridades revocadas. Asimismo, se contactó a otros actores claves del distrito que hubiesen conocido o recuerden este proceso, entre los cuales se consideraron maestros, exregidores, miembros de agrupaciones

políticas, personas de la prensa local, entre otros. Complementamos, además, estos testimonios con el recojo de fuentes secundarias documentales que permitan la triangulación de la información obtenida de las fuentes primarias.

### 3.3.1 Distrito de San Silvestre de Cochán

Como ya se mencionó, en este distrito se realizaron cinco procesos de CPR en los cuales fueron revocados un total de tres alcaldes entre los años 1997 y 2012. De acuerdo con lo sostenido por autores como Fernando Tuesta, San Silvestre de Cochán representaría un caso típico en el que la revocatoria es empleada «por ventajas políticas, polarizando a extremos la vida pública con una clara incidencia en la gestión pública local». <sup>65</sup> Según el mismo analista, la revocatoria aparecería así como un arma política empleada por los actores locales, valiéndose para ello de diferentes estrategias tales como el empleo de «electores golondrinos». <sup>66</sup>

De esta manera, analizaremos, en primer lugar, los pormenores de la CPR 2012. El principal promotor de la CPR-2012 fue el señor Jorge Vargas Revilla. Según lo señalado por un actor clave de la localidad, el revocador siempre estuvo involucrado en procesos de revocatorias por «apetitos personales»; sin embargo, no contó con la aceptación de la población:

102

[...] por ejemplo hasta dónde yo sabía que él una vez que recolectó las firmas, se fue donde el alcalde y le dijo: «sabes que yo tengo estas firmas pero si tú me das tanto dinero, yo esto no lo presento al jurado», pero como el señor le dijo yo no te voy a dar ningún sol, el señor optó por hacer [la revocatoria] [...] (GUEVARA 2014b)

Durante el proceso de recolección de firmas para la CPR 2012, los testimonios indican que la población fue sorprendida durante la recolección de firmas y que se le prometió ser beneficiada con el acceso a programas sociales si apoyaban la revocatoria del alcalde. Este tipo de prácticas serían comunes en escenarios electorales como estos para conseguir incentivos de carácter político y social (HEVIA 2011).

Sobre la CPR del mencionado año, los actores entrevistados indican que es una costumbre en el distrito hacer la revocatoria. Según un juez de paz entrevistado, todas las organizaciones políticas realizan una alianza para revocar a la autoridad electa. Asimismo, los promotores de la revocatoria ofrecen regalos y dan dinero a la población a cambio de su apoyo al proceso de revocatoria:

[...] siempre hay en este distrito, casi es una costumbre de hacer la revocatoria, todos se agrupan, se unen para revocarlo a una autoridad edil, elegida por el pueblo por qué razón, una de las razones que se debe a las campañas políticas que hacen de una forma ilícita, que pagan a la gente, le dan regalos, hacen campañas fuera de ley, entonces eso le puedo decir, como que

65 «Lo que deja la revocatoria». Fuente virtual disponible en: <<http://www.larepublica.pe/columnistas/politika/lo-que-deja-la-revocatoria-04-10-2012>> (fecha de consulta: 10 de febrero de 2014).

66 Ibid.

a la gente lo compran, lo compran a la gente, con dinero, con algunos regalos, ellos conocen a la gente, ¿no?, entonces aprovechan muchas veces de la humildad de la gente, entonces ya en sí se dan cuenta que no debe ser esa persona el alcalde, por ciertas razones, entonces empiezan a hacer la revocatoria, empiezan los grupos políticos o agrupaciones políticas o frentes que se organizan, los movimientos, movimientos políticos, empiezan a unirse varios y plantean la revocatoria. (GUEVARA 2014d)

En palabras de Brinkerhoff, este tipo de relación es una «práctica clásica» de clientelismo caracterizada por:

[...] una compleja cadena de relaciones personales entre patrones políticos o jefes y sus clientes individuales o seguidores. Estas relaciones son fundadas en mutuo beneficio material: el patrón incluye recursos como (dinero, empleo) a los seguidores en agradecimiento por su apoyo y cooperación, entendida como votos y asistencia de la población a los comicios electorales. (BRINKERHOFF et ál. 2002: 2)

Ahora bien, respecto de las NEM del año 2013 las autoridades entrevistadas refieren que hubo bastante entusiasmo de la gente para acudir a las elecciones, obteniéndose así un 83,2% de participación electoral.<sup>67</sup> Esa es, por ejemplo, la posición del teniente alcalde:

Realmente, como hemos salido a visitar a las comunidades había gente que sí estaba entusiasmada porque ellos querían tener una buena representación, pero igual como acá en Cochán participan varios candidatos, siempre tres o cuatro tienen un grupo de población que les apoya, y como la política usted sabe es un poco complicada, cada candidato siempre tiene sus representantes. (GUEVARA 2014c)

103

No obstante, según estas mismas autoridades electas en las NEM, la percepción del gobierno por parte la población está dividida. Así, algunos opinan que en la nueva gestión sí se están haciendo obras, pero la parte opositora no reconoce esta labor. Las autoridades atribuyen dicha diferencia básicamente a rencillas y rivalidades políticas:

Como a toda autoridad política, hay gente que está contenta con nuestra gestión y también hay adversarios políticos que se encargan de repente de decir lo contrario. Pero estoy seguro que al término de nuestra gestión vamos a dejar algunos cambios importantes en nuestra jurisdicción. (GUEVARA 2014c)

Cabe añadir que de acuerdo con estos testimonios el actual alcalde electo en las NEM, Segundo Jorge Salazar Ventura, es visto por la comunidad como un opositor al alcalde revocado, Flavio Barrantes (GUEVARA 2014d, 2014e). En las NEM del año 2010, cuando fue elegido alcalde por primera vez, Salazar habría aprovechado para relacionarse con la comunidad y hacerse conocido realizando algunas obras. En tal sentido, la percepción de la población se divide entre quienes consideran que tiene pocos proyectos y aquellos que resaltan el poco tiempo que tuvo la gestión municipal para ejecutarlos. No obstante, todos los entrevistados consideran que los

67 Para mayor información véase el siguiente enlace: <<http://www.infogob.com.pe/Localidad/ubigeoprocesodetalle.aspx?IdUbigeo=061008&IdLocalidad=1167&IdTab=1&IdEleccion=117>> (fecha de consulta: 1 de abril de 2014).

cambios suscitados por la revocatoria no han traído avances, sino que por el contrario solo han perjudicado al distrito.

### 3.3.2 Distrito de Unión Agua Blanca

Como ya se mencionó, en las ERM del año 2010 la organización política ganadora fue el Partido Democrático Somos Perú, eligiéndose alcalde distrital al señor Geyner Hernández Cubas. Sin embargo, esta gestión fue sometida a CPR en el año 2012, siendo revocado el alcalde y todos los regidores del concejo.

La promotora oficial de la CPR del año 2012 en este distrito fue la señora Alicia Rodas de Vásquez, excandidata en las ERM 2010, quien como ya se vio también postularía posteriormente en las NEM. No obstante, según los testimonios recogidos, se sugiere que Alicia Rodas no se encontraba involucrada directamente en política, sino que fue utilizada por otros actores que sí tenían interés en la revocatoria del alcalde:

Esa señora no conoce nada, ni de política, porque a las justas ha podido tener su primaria. A ella la han tomado porque fue la esposa de un exalcalde, que también tuvo un periodo de un año acá en nuestro distrito y él posiblemente la ha puesto la que va a revocar. El señor Walter Joel Vásquez Espinoza [exalcalde] [...] Ella ha sido utilizada por los personajes que en sí querían la vacancia del alcalde. (GUEVARA 2014h)

104 De acuerdo con estos testimonios, la promotora oficial no estuvo involucrada directamente en el proceso de acopio de firmas, sino que dicha gestión fue llevada a cabo por «promotores ayudantes». Uno de estos, al cual fue posible entrevistar, dijo que apoyó y asesoró el recojo de firmas, gestionando además los trámites respectivos con la ONPE y con el JNE. En su discurso se autocalifica como «apoderado»:

Yo solamente vine al cierre de campaña, porque yo siempre lo hago de fondo, pero con la documentación sustentadora donde ahí se explicaba la cantidad de dinero que despilfarraba el alcalde, las obras fantasmas que según él había hecho, y que no lo había cumplido. [...] yo estuve asesorando para la recopilación de firmas, luego con la ONPE y con el JNE me encargué yo. (GUEVARA 2014f)

Asimismo, dicho poderoso refirió que el actual alcalde Juvenal Ramírez Quispe, del Movimiento Regional «Fuerza Cajamarca», tuvo interés en la CPR 2012 y realizó coordinaciones con los promotores de la revocatoria. Se sugiere, por tanto, que para esta revocatoria se emplearon diversos recursos, como el capital humano caracterizado por la confluencia de varios promotores y líderes políticos, destacando aquellos que habían perdido las elecciones. Con ello, se puede apreciar que hubo un grupo trabajando en conjunto para que la revocatoria salga adelante, por ejemplo, a través de la recopilación de firmas:

Se hizo posible por la participación de los varios grupos, no fue solamente mi persona, se juntaron toditos, la gente de los diferentes grupos, haciendo un acuerdo: que el día que se

gane esta revocatoria, pues de todo ese grupo salgan también los candidatos, para trabajar también en beneficio de la población, pero no sucede así. (GUEVARA 2014f)

La relación más que todo era del candidato actual [Juvenal Ramírez Quispe] su desesperación que se haga la revocatoria, y era continuamente las llamadas para hacer el trabajo. (GUEVARA 2014f)

Así, ocurrida la revocatoria y convocadas las NEM del año 2013, las agrupaciones políticas que habían estado unidas con el objetivo de revocar al alcalde tomaron distancia unas de otras y formaron sus propias listas para participar de las NEM, presentándose un total de cinco agrupaciones políticas a las elecciones. En este proceso, la revocadora oficial y el apoderado de la revocatoria ya no tuvieron vínculos con las nuevas campañas:

Yo ya no tomé ninguna acción porque miré [...] el descarrilamiento de los grupos, cada uno por su lado a formar sus listas, ya no era digamos el compromiso que teníamos. (GUEVARA 2014f)

El alcalde revocado Geyner Hernández Cubas, del Partido Democrático Somos Perú, también formó una lista, encabezada por su hermano; sin embargo, quedó en tercer lugar, con 21,6% de los votos válidos:

Ellos armaron nueva lista con su gente de su partido, su hermano del alcalde revocado fue el candidato, pero el pueblo se daba cuenta que prácticamente va a ser el mismo alcalde entonces ya no le dieron importancia. (GUEVARA 2014h)

Entre los recursos que emplearon los candidatos a alcaldes fueron: viajes a los diversos caseríos y visita casa por casa, realización de mítines, entrega de bebidas y alimentos, así como ofrecimientos de trabajo. En este aspecto, la entrega de bienes y la oferta de empleo constituyen así una antigua forma de comprar «apoyo electoral» (SWARCBERG 2012). A continuación, algunos testimonios al respecto:

Yo recuerdo su propaganda, sus salidas con los pobladores, de casa en casa. (GUEVARA 2014h)

Claro, se veía cerveza, gaseosa, algunos mataban un toro e invitaban comida a la gente que se acercaba a su mitin. (GUEVARA 2014h)

El mayor recurso ha sido dinero para ganar las nuevas elecciones. (GUEVARA 2014i)

[...] Pero nosotros antes de participar en nuestra campaña electoral ofrecíamos varios trabajos viendo las necesidades del pueblo. (GUEVARA 2014j)

La participación de la población en las NEM del año 2013 se caracterizó así por la esperanza de que hubiera un cambio en la gestión municipal, al acceder a esta nuevas autoridades, y con ello abrirse la posibilidad de concretar obras públicas para el distrito.

Empero, de acuerdo con el testimonio tanto de las propias autoridades como de otros actores, la aprobación de la nueva gestión a la fecha se encuentra dividida. De

esta manera, un grupo de la población apoya al actual alcalde y un grupo opositor se encuentra descontento y no ve mejoras en la nueva gestión en comparación con la gestión anterior:

Esta gestión es digamos que de una ingrata sorpresa porque creíamos que iban hacerse un cambio pero no es así, la gente está descontenta por los ofrecimientos que siempre hay del candidato, por las grandes mentiras y no lo cumplen, y ¿qué hace?, es sacarse el dinero para malgastarlo, malversarlo ese dinero y ese es el descontento de la gente. (GUEVARA 2014f)

[...] a todos no les caemos bien, pero si se deja notar que si tenemos un gran porcentaje de la población que sí están contentos es porque estamos cumpliendo con trabajos iniciados; ya estamos haciendo obras y se nota en un 80%, la población sí nos respalda. (GUEVARA 2014j)

### 3.3.3 Distrito de Coasa

El principal promotor de la CPR en el año 2012 fue el señor Calixto David Quispe, quien adquirió el *kit* electoral con miras a someter a proceso de consulta al alcalde Ciprián Lucio Mamani Quispe de la agrupación política Moral y Desarrollo y a sus cuatro regidores<sup>68</sup> electos en las ERM 2010 con el 22,9% de votos válidos. De acuerdo con su testimonio, la revocatoria habría contado con gran apoyo de la población, tanto para conseguir las firmas como también durante la campaña a favor del «Sí»:

[...] la campaña se hizo no tanto por falta de economía, [sino] gracias a la población que aportó, porque uno solo no puede hacer nada; entonces, gracias a [que] la población me apoyó, más que todo la juventud que realmente siente de Coasa; por esa razón me apoyaron y salimos pocas veces a hacer nuestra campaña, hicimos con algunos apoyos de la población algunos afichitos, vota por «Sí», vota por «No», en este caso hemos hecho votar por el «Sí», también hemos recibido un poco de capacitación por los señores que venían de ONPE. (LA CRUZ 2014b)

[...] se inició así juntando firmas, y con esas firmas se ha viajado a la ciudad de Lima para luego avanzar y se ha dado para la consulta correspondiente. (LA CRUZ 2014b)

El resultado de la CPR fue la revocatoria de los cuatro regidores municipales, mas no del alcalde Ciprián Lucio Mamani Quispe. Según algunos testimonios, incluyendo el de uno de los revocados, los regidores de Coasa, del partido Moral y Desarrollo no estaban al tanto de las consecuencias de la revocatoria y pensaban que si el alcalde permanecía en su cargo, ellos también iban a continuar en el suyo sin preocuparse por hacer campañas individuales:

Si han hecho en parte, y porque ellos no están tampoco pensando que van a salir, no pensaban, sino estaban pensando 'cabeza', 'cabeza', y bueno en este caso fue una equivocación. (LA CRUZ 2014b)

[Ellos] Pensaban que si se quedaba el alcalde, pensaban que se iban a quedar [los regidores]. (LA CRUZ 2014a).

Yo actué de muy buena voluntad, no entiendo por qué me sacaron. La verdad fue una fea situación. (LA CRUZ 2014b)

En esta línea, algunos de los recursos que empleó el actual alcalde Ciprián Lucio Mamani para no ser revocado habrían sido, principalmente, «otorgar dinero, brindar comida y ofrecer trabajo a cambio votos». Para Swarcberg (2012) estos tipos de apoyo son una estrategia antigua de compra de votos que se conoce como «clientelismo o estrategias clientelares».

No, el [alcalde] también era 100% a ser revocado. Ha utilizado los medios [económicos] y bueno se ha salvado, eso es lo que está pasando. (LA CRUZ 2014c)

[...] [el alcalde y sus aliados] han dado nuevos soles, después han invitado a los que llegaron el día de la consulta, antes han dado platos de pollo, etc. La población simplemente se ha visto un poquito débil, con lo que ha recibido ese plato de comida o 10 soles, han cambiado [su voto]. (LA CRUZ 2014b)

De acuerdo con algunos testimonios, la violencia también habría sido un recurso empleado en el marco de la CPR en Coasa, como un medio dirigido al amedrentamiento al revocador, previo a la CPR. En otros términos, «[...] los conflictos y la violencia electoral pueden ser definidos como cualquier acto organizado o no organizado que busca demorar o influir un proceso electoral a través de la amenaza, intimidación verbal, despliegue de información falsa, asaltos físicos, chantajes, destrucción de la propiedad o asesinatos» (FISCHER 2002:8).

En este caso sí hubo [violencia], día de la consulta anterior, digamos hoy día para mañana es la consulta, ahí realmente por parte de las autoridades ediles, regidores y alcalde, sus apoyos, sus favorecedores, etc., realmente hasta mi casa me han buscado, me quisieron quitar la vida, han venido de noche con palos, todo me rodearon. (LA CRUZ 2014b)

Con respecto a la asistencia a las NEM del año 2013, esta alcanzó cerca del sesenta por ciento<sup>69</sup> del total de electores, según el exalcalde Ángel Aguilar (PAP). El ausentismo parece que se debió principalmente al posible gasto que les generaba a los ciudadanos acudir a las urnas:

Eso justamente hubo, me parece que el 35% o el 40% de la población no ha asistido, porque por la situación de trabajo [ya] que no se encontraban acá, más que todo el gasto que ocasiona, y más que Coasa está en extrema pobreza, la multa es 18 y 19 soles, si el pasaje cuesta más de 20 soles, pero la mayoría ha votado, acá la población si la mayoría ha optado por participar, ver más que todo por el desarrollo de su pueblo, pero están descontentos con la actual gestión. (LA CRUZ 2014c)

69 Para mayor información véase el siguiente enlace: <<http://www.infogob.com.pe/Localidad/ubigeoprocesodetalle.aspx?IdUbigeo=200304&IdLocalidad=1663&IdTab=1&IdEleccion=117>> (fecha de consulta: 1 de abril de 2014).

Respecto de la campaña electoral durante las NEM, según una de las regidoras electas, los candidatos a regidores realizaron una campaña política sencilla:

Cuando nosotros hemos salido [para hacer campaña] solo hemos salido un día en un camión. (LA CRUZ 2014a)

Complementariamente, la percepción de uno de los actuales regidores sobre la actual gestión de la municipalidad distrital de Coasa es que no se están ejecutando obras, y que además se está sufriendo una contracampaña por parte de los regidores revocados. Para el concejal, esta situación se debe a un recorte del presupuesto del canon minero:

Yo al menos, mi percepción es diferente, mira cuando estaban los actuales revocados todavía, llegaba como un fondo de lo que es canon minero, llegaban como siete mil, ocho mil millones. Cuando nosotros entramos ya no había esa cantidad, solo había cuatro mil, tres mil. La percepción es no hay obras no hacen nada. (LA CRUZ 2014a)

### 3.3.4 Distrito de Crucero

Con respecto al último proceso electoral en este distrito, el principal promotor oficial de la CPR del año 2012 fue el ciudadano José Nicolás Murga Soncco, quien parece no habitar en la propia ciudad de Crucero sino en el caserío de Oruro, ubicado a una hora de la ciudad. No obstante, los actores entrevistados refieren que el exalcalde Alwin Saturnino Cutipa Mamani, candidato a alcalde en las ERM del año 2010 por el PAP y exalcalde del distrito (ERM del año 2006), quien perdió las elecciones frente al exalcalde electo en las ERM del año 2010 —Max Antonio Cáceres Chui— es quien habría estado en verdad detrás de la convocatoria a CPR. Según estos testimonios, el promotor de la revocatoria habría sido incluso «forzado» a asumir esta posición:

Eso ha sido el anterior alcalde, que ha sido el señor Saturnino, del exalcalde Saturnino, él es el que ha provocado esa revocatoria, porque él ha tenido muchas irregularidades que ha cometido en la Municipalidad; ese es el caso, hace ratito estaba leyendo los documentos, las copias ha habido muchas irregularidades, han inflado mucho las obras, un montón, por millones de soles. Nosotros no quisimos eso, queríamos adentrarlo a la «cana», a la cárcel, por malversación de fondos, eso es lo que ha causado la revocatoria. (LA CRUZ 2014e)

La percepción negativa en torno a que la CPR 2012 habría estado políticamente motivada se extiende incluso a las especulaciones respecto de las «verdaderas causas» de la muerte del exalcalde Max Álvarez Chui. Así, existiría una corriente de opinión según la cual el accidente automovilístico en el que falleció habría sido provocado. Si bien tales apreciaciones solo pueden tomarse como especulaciones, el hecho de que existan demuestra el alto grado de polarización que todavía existe en el distrito; junto a ello, la percepción de que la violencia es o ha sido un potencial recurso en la vida política local:

Así es, por rivalidad política, eso se ha acumulado hasta la muerte del profesor Max, ha causado eso, o sea, no ha sido muerte natural. (LA CRUZ 2014e)

Complementariamente, entre los recursos empleados por los revocadores, destacan la movilización de la población para la conformación de un «Comité de Revocatoria» y la búsqueda de firmas casa por casa, en todas las comunidades del distrito y en el pueblo:

[...] los revocadores han salido casa por casa a buscar firmas, se han hecho a todas las comunidades y aquí en el pueblo también, o sea que a obligarlos, haciendo mal entender que esto es así y así, lo han sorprendido a la gente, eso es lo que ha pasado. (LA CRUZ 2014e)

Ahora bien, las opiniones en torno a la utilidad de las NEM son divididas. Se encuentran testimonios aludiendo que las NEM son un proceso absurdo debido a que el nuevo alcalde no tiene el tiempo necesario para realizar una gestión eficiente, así como no se hace seguimiento a los proyectos que han sido presentados y avanzados por la gestión precedente:

Estas elecciones me parecen algo absurdo [...]. Ya no hacen nada, ahora para este alcalde qué gestión va a hacer durante un año, nada [...] cada alcalde hace a su criterio y no siguen los proyectos que están avanzados, no termina, entonces no me parece un bien estas elecciones. (LA CRUZ 2014e)

Complementariamente, se menciona que la población del distrito de Crucero no se encuentra conforme con ninguna autoridad electa y que siempre está buscando beneficios individuales, así como amenazas a las gestiones electas diciéndoles que si no reciben lo que esperan las van a revocar.

109

### 3.3.5 Alcance comparativo de los casos de estudio

En cuanto a los recursos para ganar las NEM del año 2013, los testimonios recogidos indican que en San Silvestre de Cochán y Unión Agua Blanca se utilizó dinero e incentivos materiales para poder conseguir votos y apoyo a las listas de candidatos. Sin embargo, en Coasa y Crucero las campañas habrían sido sencillas y con reducida inyección de recursos económicos. Ello contrastaría con las campañas para la CPR del año 2012 realizadas en estos mismos distritos, para las cuales sí se requirió una movilización «puerta por puerta» con el fin de recolectar firmas, brindándose incluso «dinero y comida» en el caso de Coasa.

Sobre la participación de la población en las NEM, hemos visto que en el distrito de Crucero y en los distritos de San Silvestre de Cochán y Unión Agua Blanca los actores entrevistados perciben que hubo una «buena» participación de los electores. Distinto es el caso de Coasa, donde la percepción dominante fue que no hubo tanta participación, habiendo observado los entrevistados un elevado ausentismo y malestar en la población por el gasto que implicaba su traslado nuevamente al lugar de votación.

Al respecto, cabe indicar que ello se condice con las cifras oficiales de participación electoral (véase cuadro 3.3.1). Así, en las NEM 2013 en Coasa se registró un total de 4034 electores pero solo 2399 votos emitidos, lo cual indica que existió un ausentismo electoral del 40,53%, un porcentaje elevado. Distinto es lo encontrado en los casos de San Silvestre de Cochán, Unión Agua Blanca y Crucero, donde se registró un ausentismo electoral inferior al 20%.

**CUADRO 3.3.1**  
AUSENTISMO ELECTORAL EN LOS CASOS DE ESTUDIO, NEM 2013

Distrito	Electores NEM 2013	Votos emitidos NEM 2013	Ausentismo NEM 2013 (%)
San Silvestre de Cochán	3183	2647	16,84
Unión Agua Blanca	2215	1771	20,04
Coasa	4034	2399	40,53
Crucero	5174	4183	19,15

Fuente: ONPE.  
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

En general, el ausentismo electoral tampoco parece haber sido significativo en los procesos de NEM desarrollados anteriormente en los distritos de estudio (véase cuadro 3.3.2). Así, el ausentismo más elevado se registró en la NEM 2009 en Coasa (21,8%), aunque fue significativamente inferior al de la NEM 2013. Ello evidencia que el ausentismo electoral no parece haber sido un problema en el desarrollo de las NEM. No se trata de una abultada ausencia del electorado.

**CUADRO 3.3.2**

AUSENTISMO ELECTORAL EN LOS CASOS DE ESTUDIO, NEM ANTES DE 2013

Distrito	Electores / NEM previas	Votos emitidos / NEM previas 2013	Ausentismo (%) / NEM previas 2013
San Silvestre de Cochán	2913 (2010)	2416 (2010)	17,06 (2010)
Unión Agua Blanca	1788 (2009)	1458 (2009)	18,46 (2009)
Coasa	3423 (2009)	2676 (2009)	21,82 (2009)
Crucero	4120 (2006)	3547 (2006)	13,91 (2006)

Fuente: ONPE.  
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.

En cuanto a las percepciones sobre qué tan relevantes o positivas son las NEM, hemos encontrado que en los distritos de Coasa y Crucero, del departamento de Puno, y San Silvestre de Cochán, del departamento de Cajamarca, se evidencia una percepción negativa sobre las mismas. Así, las percepciones encontradas resaltan que dicho proceso electoral fomenta más revocatorias, lo cual no permite que las obras municipales empiecen o se continúen, pues las nuevas autoridades ya no tienen el tiempo suficiente para llevarlas a cabo. Por otro lado, en el distrito de Unión Agua Blanca existe una posición dividida. En algunas percepciones se manifiesta que las NEM son un mecanismo que tiene el pueblo para revelar su opinión favore-

ciendo o no a un candidato y que este proceso también funciona como una «suerte de prueba» para que la autoridad haga obras a fin de no ser revocada. No obstante, también se encuentran opiniones según las cuales las NEM son un proceso innecesario y que trae más «atraso» a la población.

Por lo mismo, la evaluación final que los entrevistados hacen de las NEM se divide en dos posiciones. Por un lado, hay una evaluación negativa que remarca el hecho de que las autoridades no pueden hacer obras y/o proyectos luego de una NEM por el poco tiempo que tienen, generando desilusión y apatía entre la población frente a autoridades que se percibe no cumplen con sus promesas. Por otro lado, los alcaldes, regidores y otros actores vinculados a los municipios resaltan que están haciendo obras de infraestructura y que a pesar de tener una marcada oposición, un amplio sector de la población sí los apoya.



## CONCLUSIONES

**E**sta investigación partió de una inquietud por conocer con profundidad las particularidades y características de las Nuevas Elecciones Municipales (NEM) en el ámbito distrital. Para ello hemos hecho una revisión de la forma en la que se han desarrollado históricamente dichos procesos en el país, tomando en cuenta las características estructurales que definen los escenarios tanto en los ámbitos provincial como distrital en los que se desarrollan, y cómo se posicionan los diversos actores políticos y electorales que las protagonizan.

Así hemos encontrado, en primer lugar, que las NEM son un componente sui géneris del mecanismo de revocatoria de mandato en el Perú, el cual no se encuentra en otros países de la región que han implementado dicha modalidad de democracia directa. No obstante, algunos países como Bolivia, Colombia y Ecuador contemplan en su legislación la convocatoria a elecciones tras producirse la revocatoria de una autoridad; de esta manera, se han producido revocatorias exitosas a escala local, como en Ecuador, que permiten una comparación con el caso peruano. En este aspecto, el Perú no solo es el país de la región con mayor frecuencia en la aplicación este mecanismo de revocatoria, sino que además es el único donde el uso del mismo se complejiza por la existencia de procesos electorales como las NEM, que son relativamente recurrentes en el escenario distrital.

Por lo explorado, nuestra revisión del proceso histórico de las NEM, particularmente en el ámbito distrital donde se han ejecutado un mayor número de veces, ha permitido visibilizar que a pesar de constituir procesos relativamente recurrentes desde el año 2005, representan solamente una muy reducida fracción de las CPR

ejecutadas en cada periodo de gobierno municipal (203 NEM de un total de 1146 CPR distritales). Ello refleja que las NEM no son un resultado común, sino más bien excepcional de las consultas de revocatoria en el ámbito distrital. Adicionalmente, los distritos que han experimentado mayor cantidad de NEM han pasado solamente por un máximo de dos procesos, mientras que hay circunscripciones que han pasado hasta por cinco CPR entre 1997 y 2013. Aun así, dado que las NEM recién comenzaron a desarrollarse a partir del año 2005 y que desde entonces hasta el año 2013 se ha incrementado la cantidad de distritos donde se desarrollan, no es posible afirmar categóricamente que las NEM no están aumentando o que disminuirían en los próximos años.

114 Por otro lado, al revisar las características estructurales que definen tanto el ámbito distrital como el provincial donde se han desarrollado las NEM, encontramos algunas diferencias sustanciales entre ambos. Así, observamos que a escala distrital existe una asociación entre la variable región geográfica y ocurrencia de NEM, ya que en todos los años se registra que la región de la sierra tiene un mayor número de ocurrencia de NEM en contraposición con las regiones geográficas de la costa y de la selva. Asimismo, vemos que estas NEM predominan en ámbitos rurales, con una composición de población urbana inferior al 30%; y que la mayor parte ocurrió en ámbitos donde prevalece la pobreza, aunque ello varía según cada año. Se vio también que al igual que las CPR, las NEM se han dado en circunscripciones electorales con menos de cinco mil habitantes y en su mayoría en distritos con baja transferencia de recursos económicos de parte del gobierno central, recibiendo menos de dos millones de soles por concepto de canon; es decir, no son distritos necesariamente acaudalados. De hecho, esta investigación sugiere que las NEM, hasta la fecha de cierre de este documento, no se han desarrollado en los distritos con «mayor riqueza» del país.

A escala provincial, encontramos que no hay una fuerte asociación entre las NEM y la región geográfica, aunque la mayor parte de las cinco NEM provinciales se han realizado en la costa (en las provincias de Casma, Pisco y Lima). Según ámbito rural o urbano se observa que, salvo el caso de Julcán, todas las provincias donde ocurrieron las NEM tienen una predominante población urbana y pueden ser calificados —también a excepción de Julcán— como «no pobres». No se encontraron asociaciones entre la cantidad de electores y el nivel de transferencias económicas recibidas, dado que estas fueron muy variables entre las cinco provincias donde ocurrieron las NEM, principalmente por la presencia de Lima.

Asimismo, se indagó en las dinámicas micropolíticas desplegadas por los actores involucrados en las NEM 2013. Para ello se tomó como referencia cuatro casos distritales (Coasa y Crucero, en el departamento de Puno, así como Unión Agua

Blanca y San Silvestre de Cochán, en el departamento de Cajamarca) donde las NEM —y en consecuencia, las CPR— han sido un elemento integrante de la trayectoria política local en los últimos años. En tales circunscripciones, estos procesos han reflejado las dinámicas que ocurren en aquellos distritos donde las NEM son una constante antes que una excepción. El análisis reveló que, en efecto, las CPR son promovidas por los actores políticos en competencia, desplegando para ello una serie de recursos políticos y simbólicos que varían en cada caso, los cuales se trasladan también a la coyuntura de las NEM. Así, hemos encontrado en general que los excandidatos hacen uso de su prestigio político y simbólico para promover las revocatorias, como también se halló que aquellos alcaldes victoriosos en las NEM no logran ganar posteriormente cuando postulan en las ERM. La violencia es también un «recurso político» al que varios entrevistados hacen referencia, lo cual si bien no puede constatararse directamente, refleja que existe un nivel de percepción de la misma.

En el caso del distrito de Coasa, la lista ganadora en las NEM 2013 estuvo promovida por el alcalde revocado. En cuanto a Crucero, el candidato que ganó la alcaldía, Juan Huisa, fue el único que se presentó, y registraba ya actividad política anteriormente cuando entre los años 2006 y 2010 fue regidor de la municipalidad provincial de Macusani. Al respecto, cabe referir que existe entre la población la noción de que el anterior alcalde, Alwin Cutipa, habría estado involucrado en la revocatoria.

115

Por otro lado, en los distritos de San Silvestre de Cochán y en Unión Agua Blanca, los testimonios sugieren la utilización de «mecanismos clientelares» para la obtención de votos. Se aprecia aquí que los participantes tuvieron mayores vínculos con anteriores gobiernos municipales y procesos de revocatoria. Así, por ejemplo, en San Silvestre de Cochán el ganador de las NEM 2013 ya había sido alcalde en anteriores procesos de NEM. En Unión Agua Blanca, el esposo de la promotora de revocatoria 2012 y el hermano del alcalde que estuvieron en consulta postularon a las NEM 2013. Así, se aprecia posibles fuertes conexiones entre revocadores y postulantes a la alcaldía.

Por otro lado, tanto el sector opositor representado por los revocados como los actores ligados a la alcaldía destacaron que el cambio de autoridad no permite una adecuada gestión de las obras municipales, lo cual genera retrasos en el plazo de entrega de las obras, así como la persistencia de obras inconclusas.<sup>70</sup>

70 No está demás puntualizar que para una mayor precisión al respecto y para futuras investigaciones se recomienda tener una mayor recolección de información sobre las percepciones de la población lugareña o local no involucrada directamente en la «gestión política».

Finalmente, hemos encontrado que en la mayoría de los casos la percepción de los actores electorales frente a las NEM es negativa o ambivalente. Por ejemplo, en el distrito de Unión Agua Blanca de Cajamarca se menciona que las NEM son un mecanismo que tiene el pueblo para fiscalizar a la autoridad electa, ya que si esta no cumple a cabalidad con su función y sus promesas, corre el riesgo de ser revocada y reemplazada en un proceso de NEM. No obstante, en los demás casos se encontró la percepción de que estos procesos electorales son innecesarios, y que debería diseñarse un mecanismo más eficiente para el reemplazo de la autoridad revocada. En ese sentido, si bien hemos podido apreciar que las NEM no constituyen un resultado común de las CPR, es posible concluir que se trata de procesos que generan desequilibrios y complicaciones en los escenarios donde se desarrollan, acentuando la inestabilidad política de los mismos.

## FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

### *Fuentes y publicaciones periódicas*

GUEVARA MORETO, Segundo

2014a Transcripción FYTR. Entrevista a Fiorella Yanett Terrones Ríos.

2014b Transcripción WCR. Entrevista a Wilson Cabanillas Rojas.

2014c Transcripción WCL. Entrevista a Walter Coba Linares.

2014d Transcripción ASS. Entrevista a Alejandro Sangay Santillán.

2014e Transcripción EIR. Entrevista a Efraín Ignacio Ríos.

2014f Transcripción WRH. Entrevista a Wilmer Ramos Hernández.

2014g Transcripción CNAV. Entrevista a Cesar Nilton Alayo Vasquez.

2014h Transcripción JSE. Entrevista a Jaime Saúl Espinoza.

2014i Transcripción NCE. Entrevista a Nilcer Cubas Espinoza.

2014j Transcripción JRQ. Entrevista a Juvenal Ramírez Quispe.

2014k Transcripción JE. Entrevista a José Espinoza.

LA CRUZ BONILLA, Juan

2014a Transcripción MECM. Entrevista a María Esmeralda Chukiwanka Mamani y Edilberto Urquizo.

2014b Transcripción CDQQ. Entrevista a Calixto David Quispe Quispe.

2014c Transcripción AAH. Entrevista a Ángel Aguilar Hanco.

2014d Transcripción DGQ. Entrevista a Demetrio Gutiérrez Quispe.

2014e Transcripción EHT. Entrevista a Ernesto Huisa Turpo.

2014f Transcripción JHA. Entrevista a Juan Huisa Apaza.

## *Legislación consultada*

118

### ARGENTINA

Constitución Política de la República de Argentina

### BOLIVIA

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

Ley del Régimen Electoral N.º 026

### BRASIL

Constitución Política de la República Federativa de Brasil

### CHILE

Constitución Política de la República de Chile

### COLOMBIA

Constitución Política de la República de Colombia

### COSTA RICA

Constitución Política de la República de Costa Rica

### CUBA

Constitución Política de la República de Cuba

EL SALVADOR

Constitución Política de la República de El Salvador

ECUADOR

Constitución Política de la República de Ecuador

Ley Orgánica Electoral

GUATEMALA

Constitución Política de la República de Guatemala

HONDURAS

Constitución Política de la República de Honduras

NICARAGUA

Constitución Política de la República de Nicaragua

PANAMÁ

Constitución Política de la República de Panamá

PERÚ

Constitución Política de la República del Perú

Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano

Ley N.º 23853, Ley Orgánica de Municipalidades

Dictamen proyectos de Ley

*N.os 325/2011-cr; 914/2011-cr, 1225/2011-cr, 1690/2012-cr, 2035/2012-cr, 2079/2012-cr, 2087/2012-cr, 2094/2012-cr, 2096/2012-cr, 2160/2012-cr, 2197/2012-cr, 2201/2012-cr, 2274/2012-jne y 2337/2012-cr; Proponen modificar diversos artículos de la Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.*

URUGUAY

Constitución Política de la República Oriental de Uruguay

VENEZUELA

Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela

## *Bibliografía*

ALTMAN, David

2005 «Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?». En: *Política y Gobierno*, México D. F., vol. XII, N.º 2, pp. 203-232.

ÁLVAREZ, Karen; Jorge MONTANO & Luis JIMÉNEZ

2010 «La Consulta Popular utilizada como mecanismo de participación ciudadana en el Municipio de Zacatecoluca en el año 2010». Tesis para optar la licenciatura en Ciencias Jurídicas. Universidad de El Salvador.

BCRP - BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ

2013 *Caracterización del departamento de Cajamarca*. Fuente virtual: <<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Sucursales/Trujillo/cajamarca-caracterizacion.pdf>>.

120

BOBBIO, Norberto

2008 *El futuro de la democracia*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

BREUER, Anita

2009 «The Use of Government-Initiated Referendums in Latin America. Towards a Theory of Referendum Causes». En: *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, n.º 1, pp. 23-55.

BRINKERHOFF, Derick W. & Arthur GOLDSMITH

2002 *Clientelism, patrimonialism and democratic governance: an overview and framework for assessment and programming*. Cambridge: Abt Associates, USAID.

COOTER, Robert & Michael GILBERT

2010 «A theory of direct democracy and the single subject rule» En: *Columbia Law Review*, vol. 110, abril, n.º 3, pp. 697-730.

CRAIG, Stephen; Amie KREPPPEL & James KANE

2001 «Public opinion and support for direct democracy: a grassroots perspective». En: MENDELSON, Matthew y Andrew PARKIN (eds.). *Referendum democracy. Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns*. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan Limited.

DAHL, Robert

1992 *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.

DEL ÁGUILA, Alicia

2013 «La revocatoria en análisis comparado: notas para la reforma en el Perú». En: *Argumentos. Revista de Análisis y Crítica*, año 7, n.º 2, mayo, Lima. Disponible en <[http://revistargumentos.org.pe/la\\_revocatoria\\_comparado.html](http://revistargumentos.org.pe/la_revocatoria_comparado.html)>.

DONOVAN, Todd & KARP Jeffrey

2006 «Popular support for direct democracy» En: *Party Politics*, vol. 12, n.º 5, pp. 671- 688.

121

DYCK, Joshua & Edward LASCHER

2009 «Direct Democracy and Political Efficacy Reconsidered». En: *Political Behavior*, septiembre, vol. 31, n.º 3, pp. 401-427.

FIORINO, Nadia & Roberto RICCIUTI

2007 «Determinants of Direct Democracy». En: *CESifo Area Conference on Public Sector Economics*, abril, pp. 1-23.

FISCHER, Jeff

2002 *Electoral conflicts and violence. A Strategy for Study and Prevention*. [Washington]: International Foundation for Electoral Systems (IFES).

FRANÇOIS, Jean

2001 *Consulta popular y democracia directa*. México D. F.: Instituto Federal Electoral.

GARCÍA, Alan

2005 «La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico», En: *Quid Iuris. Biblioteca Jurídica Virtual*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, año 1, vol. 1, pp. 25-40.

GARCÍA, José

2009a «Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina». En: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LI, n.º 205, enero-abril. Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 77-96.

2009b «Instituciones de democracia directa: ampliando la receptividad estatal y el control ciudadano sobre los gobiernos.» En: *Estudios Políticos*, n.º 35. Medellín, pp. 181-208.

GÓMEZ, Steffan

2010 «Mecanismos de democracia directa en América Latina: Una revisión comparada». En: *Revista Derecho Electoral*, n.º 10, segundo semestre, pp. 1-36.

122

GONNET, Marcel

2008 *Mecanismos de democracia directa en Chile: historia, paradojas y posibilidades*. Estocolmo: C2D, Centre for Research on Direct Democracy.

HEVIA, Felipe

2010 «La iniciativa legislativa popular en América Latina». En: *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 52, enero-abril, pp. 155-186.

2011 «Relaciones sociedad-estado, participación ciudadana y clientelismo político, programas contra la pobreza. El caso de Bolsa Familia en Brasil». Universidad de Salamanca España. En: *América Latina Hoy*, vol. 57, abril, pp. 205-238.

IDEA - INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y ASISTENCIA ELECTORAL

2008 *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. Suecia: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

INEI - INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

- 1998 *Características del proceso de retorno y reasentamiento de la población desplazada*. Lima: INEI. Disponible en: <<http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0017/indice.htm>>.
- 2010 *Mapa de pobreza provincial y distrital 2009. El enfoque de la pobreza monetaria*. Lima: INEI.

KORNBLITH, Miriam

- 2007 «Democracia Directa y Revocatoria de Mandato en Venezuela». En: *Conferencia Internacional. Democracia Directa en América Latina*, 14-15 de marzo. Buenos Aires, pp. 1-14.

LISSIDINI, Alicia

- 2011 *Democracia directa en Latinoamérica*. Entre la delegación y la participación. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- 2012 «Democracia directa en Uruguay y Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos». En: Maxwell A. CAMERON, Erich HERSHBERG y Kenneeth E. Sharpe (eds.). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México D. F.: Flacso, pp. 235-271.
- 2013 «Las paradojas de la participación en América Latina ¿puede la democracia directa institucionalizar la protesta?» Trabajo presentado en el Seminario de Política y Gobierno, División de Estudios Políticos, CIDE. México, 30 de octubre.

123

LISSIDINI, Alicia; Yanina WELP & Daniel ZOVATTO

- 2008 *Democracia directa en Latinoamérica. Center on Direct Democracy*. Estocolmo, Buenos Aires: C2D, IDEA Internacional, Universidad Nacional de San Martín y Prometeo Libros.

LIZCANO, Francisco

- 2009 «Compatibilidad entre democracia directa y democracia representativa». En: *RIDAA*, n.º 55, otoño.
- 2012 «Democracia directa y democracia representativa». En: *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 19, n.º 60, septiembre-diciembre. Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 145-175.

LUPIA, Arthur & John MATSUSAKA

2004 «Direct democracy: new approaches to old questions». En: *Annual Review of Political Science*, 7, pp. 463-482.

MAINWARING, Scott

2003 «Introduction: Democratic Accountability in Latin America». MAINWARING, Scott y Christopher WELNA (eds.). En: *Democratic Accountability in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 3-33.

MANSILLA, Hugo

2004 *Consultas populares y Ampliación de la Democracia. El Referéndum en perspectiva comparada*. Bolivia: Corte Nacional Electoral.

MARENGHI, Patricia & Manuel ALCÁNTARA

2007 «Los mecanismos de la democracia directa: argumentos a favor y en contra desde la teoría de la democracia». En: *Revista de Derecho Electoral*. n.º 4, segundo semestre.

124

MARTINEZ, Cornelio

2012 *Las propuestas de participación ciudadana en el marco de la reforma política LXI Legislatura*. Documento de Trabajo N.º 130. México D. F.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

NOHLEN, Dieter

2003 «La participación electoral como objeto de estudio». En: *Revista Elecciones* n.º 3, Lima, ONPE, pp. 137-157.

NORRIS, Pippa (ed.)

1999 *Direct Democracy and Institutional Change: A comparative Investigation*. Oxford: Oxford University Press.

ONPE

2013 *Consulta popular de revocatoria en el ámbito provincial: hacia una comprensión de los escenarios y actores*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.

- ORTEGA, Manuel; Marcelina CASTILLO & Mitchell SELIGSON  
 2007 *Cultura política de la democracia en Nicaragua: 2006*. Nicaragua: USAID.
- POGREBINSCHI, Thamy  
 2013 «El giro pragmático de la democracia en América Latina». En: *Revista Nueva Sociedad*. Argentina.
- PREMAT, Cristophe  
 2006 «Direct Democracy in a Comparative Perspective». En: *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 2, n.º 1, pp. 137-142.
- REMY, María Isabel  
 2011 *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. Cuadernos Descentralistas n.º 28. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- 2013 «Las revocatorias en el Perú: entre la participación masiva y la debilidad institucional». En: *Argumentos. Revista de análisis y crítica*, año 7, n.º 1, marzo. Disponible en: <<http://www.revistargumentos.org.pe/revocatorias.html>>.
- RENDÓN, Armando  
 2004 «Los retos de la democracia participativa». En: *Sociológica*, año 19, n.º 54, enero-abril.
- RIVERA, Juan  
 2006 «Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales». En: *Revista de Derecho Electoral*, n.º 2, segundo semestre, pp. 1-42.
- SARTORI, Giovanni  
 1988 *Teoría de la democracia*, 2 vols. Madrid: Alianza Universitaria.
- SCARROW, Susan  
 2001 «Direct Democracy and Institutional Change: A comparative Investigation» En: *Comparative Political Studies* 34, pp. 651-665.

SWARCBERG, Mariela

2012 «Actos partidarios clientelismo político en América Latina». En: *Revista Nueva Sociedad* N.º 240, julio-agosto, pp. 110-118.

TANAKA, Martín

2005 *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

TUESTA, Fernando

2013 «Las revocatorias en el Perú: entre la participación y la gobernabilidad local». Ponencia presentada en el 7.º Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25-27 de septiembre.

VEGA, Jorge

2009 «Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú». En: *Revista Economía y Sociedad*, n.º 72, septiembre, pp. 16-23.

126

WELP, Yanina

2010 «El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder» En: *Nueva Sociedad*, n.º 228, julio-agosto, pp. 26-42.

WELP, Yanina & Uwe SERDÜLT

2012 «Revocatoria de mandato. Notas para el debate». En: *Tribunal Sonot, Órgano informativo del Tribunal Electoral de Sonora*, pp. 183-195.

ZAYAS, León

2007 «Los mecanismos de democracia directa en México: el plebiscito y referéndum en las entidades del país». En: *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 16, n.º 32, julio-diciembre. Instituto de Ciencias Sociales y Administración, pp. 176-204.

ZOVATTO, Daniel

2003 «Participación electoral en América Latina. Tendencias y perspectivas 1978-2002» En: *Elecciones*, n.º 2, lima, ONPE, pp. 23-48.

2007 «Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: Un balance comparado: 1978-2007». En: *Revista de Derecho Electoral*, n. ° 4, segundo semestre.

2010 «Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010.» En: *Revista de sociología*, n.º 24, pp. 87-124.

ZUAZO, Moira; Jean-Paul FAGUET & Gustavo BONIFAZ

2012 *Descentralización y democratización en Bolivia. La historia del Estado débil, la sociedad rebelde y el anhelo de democracia*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung.



# Anexo



## Mecanismos de democracia directa en América Latina a escala nacional

País*	Revocatoria	Otros MDD
Argentina	No disponible a escala nacional, incorporado solo en las constituciones provinciales.	La Constitución argentina incluye el referéndum legislativo y la iniciativa popular en la formación de leyes (artículo 39.º, Ley n.º 24.747), la cual podrá ser presentada ante la Cámara de Diputados. En este aspecto, los ciudadanos tienen el derecho de dicha iniciativa para presentar proyectos de ley, en el cual el Congreso deberá considerarlos dentro del término de doce meses.
Bolivia	Disponible para todos los cargos de elección popular. Solo cuando ha transcurrido la mitad del periodo del mandato y tan solo una vez en cada mandato constitucional.	La Constitución boliviana incorpora diversas formas de democracia directa como la iniciativa legislativa ciudadana, el referéndum, la asamblea, la revocatoria de mandatos, entre otros (artículo 11.º). Adicionalmente, en este país, existe la figura de la Asamblea, la cual es una reunión de representantes y el cabildo, en el cual se congregan los gobernantes de un municipio con los ciudadanos para generar proyectos de apoyo a la comunidad.
Brasil	Señalado en la Constitución pero no implementado.	En la Constitución brasileña se incorpora el referéndum, las iniciativas populares para la formulación de leyes, entre otros (artículo 61.º). Adicionalmente, en materia municipal el 5% de los electores puede presentar proyectos de ley específicos a los gobiernos locales (artículo 29.º).
Chile	No disponible.	La Constitución chilena reconoce la existencia de plebiscitos, que se emplean para realizar consultas a la población en diferentes materias, por ejemplo, la reforma constitucional (artículo 128.º). No existe iniciativa popular para la reforma constitucional ni para la formación de leyes, sin embargo aquellos proyectos legislativos, en los cuales el Congreso haya insistido para su reforma, pueden ser sometidos a plebiscito (artículo 118.º).
Colombia	Disponible para gobernadores y alcaldes, no para autoridades de ámbito nacional de gobierno (presidente, parlamentarios).	La Constitución colombiana reconoce el referéndum y la consulta popular (artículo 103.º), mediante la cual se realizan consultas al pueblo sobre asuntos de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local. Este tipo de consultas podrán ser sometidas por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según sea el caso, luego del acuerdo favorable del Congreso (Ley n.º 13494). Asimismo, la Constitución podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referéndum. En esta línea, podemos encontrar las figuras de referéndum autoritativo, constitucional e iniciativa popular para la reforma constitucional (artículo n.º 374).
Costa Rica	No disponible.	En la Constitución costarricense se reconoce la consulta popular, la cual se denomina plebiscito para la creación de nuevas provincias (artículo 168.º). No obstante, la Asamblea aprobó en el año 2002 una reforma constitucional que introducía el referéndum y la iniciativa popular (DL n.º 8491).
Cuba	Disponible para todas las autoridades elegidas. Estas pueden perder la confianza de los electores si no rinden cuentas, pudiendo así ser revocados.	En la Constitución cubana se reconocen todas las instituciones de democracia directa. Destaca la iniciativa popular para la formación de leyes, las cuales se pueden dar desde la propuesta de diez mil ciudadanos con capacidad electoral. Sin embargo, no hay dicha iniciativa para la reforma constitucional. En ese caso, la reforma total de la Constitución requerirá ser aprobada por referéndum (artículo 86.º).
El Salvador	No disponible.	La Constitución de El Salvador contempla el procedimiento de consulta popular a escala nacional (artículos 73.º y 89.º) aunque no especifica los criterios para que esta se lleve a cabo.

Ecuador	Disponible para todos los cargos de elección popular, tanto a escala nacional como local.	La Constitución ecuatoriana reconoce que los ciudadanos tienen derecho a formular proyectos de ley, a fiscalizar las prácticas de los organismos públicos, así como proponer iniciativas populares para reformar la Constitución, entre otros (artículos 61.º y 66.º). De modo particular, el Presidente de la República puede convocar y someter a consulta popular los aspectos que a su juicio sean importantes y trascendentales para el Estado. En este caso, se puede ejercer proyectos de reforma constitucional, aprobación y ratificación de tratados y acuerdos internacionales, entre otros (artículo 79.º).
Guatemala	No disponible.	La Constitución de Guatemala reconoce la consulta popular, aunque no se utiliza los términos de referéndum ni plebiscito (artículo 173.º). Este tipo de consulta es potestativa del Presidente, del Congreso y de los ciudadanos; sin embargo, dicha iniciativa no se sujeta en la formación de leyes, ni al rendimiento de cuentas y la revocación. También se reconoce la iniciativa popular para la reforma de la Constitución, la cual debe ser solicitada por menos cinco mil ciudadanos empadronados (artículo 277.º).
Honduras	No disponible.	En la Constitución de Honduras se puede encontrar la figura de consulta popular a través del referéndum y el plebiscito. Con referencia al referéndum se convocará sobre la base de una Ley Ordinaria o norma constitucional, ya sea para su ratificación o desaprobación por la ciudadanía. Mientras que en el plebiscito se convocará a solicitud de los ciudadanos en base a un pronunciamiento sobre aspectos constitucionales, legislativos o administrativos (artículo 5.º).
Nicaragua	No disponible.	La Constitución nicaragüense señala que al Estado le corresponde la organización, la dirección y la vigilancia del plebiscito y el referéndum (artículo 2.º), aunque no hay referéndum constitucional, ni tampoco iniciativa popular en la formación de las leyes o para la reforma constitucional.
Panamá	Únicamente empleada por los partidos y solo para la revocatoria de diputados.**	En la Constitución panameña se reconoce el referéndum para la reforma constitucional, por ejemplo para los tratados y convenios relativos al canal de Panamá, que luego de ser aprobados por el órgano legislativo deberán ser sometidos a consulta popular a través del mismo (artículo 325.º). Sin embargo, no hay iniciativa popular para la reforma constitucional ni para la formación de leyes, aunque a escala municipal se reconoce el referéndum y la iniciativa popular (artículo 239.º).
Uruguay	No disponible.	La Constitución uruguaya contempla el referéndum y la iniciativa popular principalmente en materia legislativa. Por ejemplo, la Constitución puede ser aprobada por plebiscito mientras que cuando se somete una ley a consulta popular se habla de referéndum. Dentro de su Constitución se señala que el veinticinco por ciento del total de inscritos habilitados para votar podrá interponer el recurso de referéndum (artículo 79.º).
Venezuela	Disponible para todos los cargos de elección popular, a escala nacional y subnacional.	La Constitución venezolana reconoce diversos tipos de democracia directa como la consulta popular, la asamblea ciudadana, el referéndum consultivo para aspectos de carácter municipal, estatal, entre otros.

\*No se incluye a México ni a República Dominicana por constituir casos donde no se han incorporado MDD.

\*\*De acuerdo con el artículo 151.º de la Constitución Política de Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria de mandato para destituir a los diputados que hayan postulado y los ciudadanos de un circuito electoral, para revocar el mandato de los diputados de libre postulación.

Fuente: Constituciones y leyes electorales de los países señalados.  
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral-ONPE.



Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de

**RAPIMAGEN S.A.**

JR. CALLAO 465 - OFIC. 201 - LIMA

TEL. 426-6581

LIMA-PERÚ