

CONSULTA POPULAR DE REVOCATORIA EN EL ÁMBITO PROVINCIAL

Hacia una comprensión de los escenarios y actores
(2004, 2008 y 2012)

Consulta popular de revocatoria en el ámbito provincial: hacia una comprensión de los escenarios y actores (2004, 2008 y 2012).--Lima: ONPE, 2013.

190 p.-- (Documento de trabajo; 32)

ISBN: 978-9972-695-58-2

PERÚ / DEMOCRACIA DIRECTA/ MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA/
REVOCATORIA DE MANDATO / ESCENARIOS DE CPR/ ACTORES POLÍTICOS EN CPR

*Consulta popular de revocatoria en el ámbito provincial: hacia una comprensión de los escenarios y actores
(2004, 2008 y 2012).*

Serie: Documento de trabajo N.º 32

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Jr. Washington 1894, Lima 1

Teléfono: 417-0630

publicaciones@onpe.gob.pe

www.onpe.gob.pe

Todos los derechos reservados

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

Elaboración y edición: *GIEE - SGIIE - Área de Información e Investigación Electoral*

Investigadores: *Mariana Ramírez y Juan La Cruz*

Trabajo de campo: *Rocío Rebata y Kristel Ávila*

Cuidado de la edición: *Rocío Rebata*

Corrección de estilo: *Odín del Pozo*

Diseño editorial: *Erick Ragas*

Diagramación: *Ricardo Morales*

Hecho el Depósito en la Biblioteca Nacional del Perú: 2013-20462

Primera edición

Lima, diciembre de 2013

500 ejemplares

Impresión: Gráfica Editora Don Bosco

TABLA DE CONTENIDOS

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

Capítulo I

Mecanismo de revocatoria: consideraciones teóricas y el caso peruano

1.1. <i>Democracia representativa, democracia directa y la revocatoria de mandato</i>	20
1.1.1. Democracia directa	21
1.1.2. Mecanismos de democracia directa	22
1.1.3. La revocatoria de mandato	23
1.2. <i>Mecanismos de revocatoria en América Latina</i>	25
1.2.1. Aproximaciones sobre la incorporación de mecanismos de democracia directa en América Latina	25
1.2.2. La revocatoria de mandato en la región latinoamericana: Argentina, Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia.....	27
1.3. <i>El mecanismo de revocatoria de mandato en Perú</i>	31
1.3.1. Marco legal peruano en perspectiva comparada en América Latina.....	31
1.3.2. Balance del uso de la revocatoria de autoridades en Perú	37
1.3.3. Vacíos, limitaciones y propuestas de reforma	43

Capítulo II

Escenarios donde se realiza la consulta popular de revocatoria

2.1.	<i>Escenarios de CPR en el ámbito distrital: 2004, 2008 y 2012</i>	53
2.1.1.	Ubicación geográfica.....	55
2.1.2.	Ámbito urbano o rural.....	57
2.1.3.	Niveles de pobreza	60
2.1.4.	Cantidad de electores	62
2.1.5.	Ingresos recibidos por concepto de canon minero	65
2.2.	<i>Escenarios de CPR en el ámbito provincial: 2004, 2008 y 2012</i>	69
2.2.1.	Ubicación geográfica.....	71
2.2.2.	Ámbito urbano o rural.....	73
2.2.3.	Niveles de pobreza	73
2.2.4.	Cantidad de electores.....	76
2.2.5.	Ingresos recibidos por concepto de canon minero	79
2.3.	<i>Justificación de selección de casos de estudio</i>	84

Capítulo III

Una aproximación al escenario político y a los recursos necesarios para efectuar una revocatoria en el ámbito provincial

6	3.1	<i>Análisis de casos</i>	88
	3.1.1.	Provincia de Ilo	88
	3.1.2.	Provincia de Julcán.....	90
	3.1.3.	Provincia de Padre Abad.....	92
	3.1.4.	Provincia de Pallasca.....	93
	3.1.5.	Provincia de Pisco.....	95
	3.2.	<i>Creciente desaprobación de la gestión municipal provincial: 2004, 2008 y 2012</i> ..	97
	3.2.1.	Nivel de competencia electoral en el ámbito provincial	97
	3.2.2.	Gestión municipal del presupuesto público en el ámbito provincial.....	105
	3.2.3.	Experiencia política previa de autoridades sometidas a consulta	116
	3.3.	<i>Recursos necesarios para la aprobación de una CPR</i>	122
	3.3.1.	Provincia de Ilo	123
	3.3.2.	Provincia de Julcán.....	125
	3.3.3.	Provincia de Padre Abad.....	129
	3.3.4.	Provincia de Pallasca.....	130
	3.3.5.	Provincia de Pisco.....	133
	3.4.	<i>Hacia un análisis comparativo de la revocatoria en el ámbito provincial</i>	136
		CONCLUSIONES.....	145
		ANEXOS	149
		FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA.....	177

TABLA DE
CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadros

1.2.1 | p. 30

Orígenes del mecanismo de revocatoria en Argentina, Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia

1.2.2 | pp. 35-36

Perú y otros países latinoamericanos donde se contempla el mecanismo de revocatoria

1.3.1 | p. 39

Cantidad de distritos donde se han llevado a cabo más de dos CPR según departamento, 1997-2013

2.1.1 | pp. 56-57

CPR según ubicación geográfica

2.1.2 | p. 58

CPR según área urbana, 2004

2.1.3 | p. 59

CPR según área urbana, 2008 y 2012

2.1.4 | pp. 64-65

CPR según cantidad de electores

2.1.5 | p. 67

Distritos con mayores ingresos por concepto de canon minero: 2004, 2008 y 2012

2.1.6 | p. 68

Ocurrencia de CPR según canon minero

2.2.1 | p.73

CPR en el ámbito provincial según porcentaje de población urbana

2.2.2 | p. 75

Provincias con mayores y menores niveles de pobreza

2.2.3 | p. 76

CPR en provincias según niveles de pobreza

2.2.4 | p. 77

Provincias con mayor y menor población electoral: ERM 2002, 2006 y 2010

2.2.5 | p. 81

Provincias con mayores y menores ingresos por concepto de canon minero

2.2.6 | p. 83

CPR provincial según monto recibido por canon minero

2.3.1 | p. 86

Características de los casos de estudio

3.1.1 | p. 90

Resultados de la CPR en Ilo, 2004

3.1.2 | p. 91

Resultados de la CPR en Fulcán, 2008

3.1.3 | p. 93

Resultados de la CPR en Padre Abad, 2008

3.1.4 / p. 95

Resultados de la CPR en Pallasca, 2012

3.1.5 | p. 96

Resultados de la CPR en Pisco, 2012

3.2.1 | p. 100

Resultados de las ERM en los casos estudiados

3.2.2 | p. 101

Índice de Herfindahl, provincia de Ilo (ERM 2002)

3.2.3 | p. 102

Índice de Herfindahl, provincia de Fulcán (ERM 2006)

3.2.4 | p. 102

Índice de Herfindahl, provincia de Padre Abad (ERM 2006)

3.2.5 | p. 103

Índice de Herfindahl, provincia de Pallasca (ERM 2010)

3.2.6 | p. 104

Índice de Herfindahl, provincia de Pisco (ERM 2010)

3.2.7 | p. 104

PIA y porcentaje de ejecución presupuestal. Municipalidad de Ilo, 2004

3.2.8 | p. 108

PIM, monto y porcentaje de ejecución presupuestal. Municipalidad de Julcán, 2007

3.2.9 | p. 110

PIM, monto y porcentaje de ejecución presupuestal. Municipalidad de Padre Abad, 2007

3.2.10 | p. 112

PIM, monto y porcentaje de ejecución presupuestal. Municipalidad de Pallasca, 2011

3.2.11 | p. 113

PIM, monto y porcentaje de ejecución presupuestal, Municipalidad de Pisco, 2011

3.2.12 | p. 115

Tipo de actividades y proyectos programados en las cinco provincias del estudio.

3.2.13 | p. 117

Experiencia política de las autoridades consultadas en Ilo, CPR 2004

3.2.14 | p. 118

Experiencia política de las autoridades consultadas en Julcán, CPR 2008

3.2.15 | p. 119

Experiencia política de las autoridades consultadas en Padre Abad, CPR 2008

3.2.16 | p. 119

Experiencia política de las autoridades consultadas en Pallasca, CPR 2012

3.2.17 | p. 121

Experiencia política de las autoridades consultadas en Pisco, CPR 2012

3.2.18 | p. 122

Comparación de la experiencia política de los regidores

3.3.1 | p. 141

Recursos económicos, humanos y simbólicos

Gráficos

1.3.1 | p. 38

N.º de provincias y distritos donde se han ejecutado CPR según periodo de gobierno

1.3.2 | p. 40

Alcaldes sometidos a consulta y alcaldes revocados por departamento, 1997-2013

1.3.3 | p. 41

Porcentaje de alcaldes distritales revocados respecto a los consultados, 1997-2013

1.3.4 | p. 42

Kits vendidos, CPR realizadas, alcaldes y regidores revocados, 1995-2013

1.3.5 | p. 45

Condiciones para determinar la revocatoria de una autoridad, 1994-2004

1.3.6 | p. 49

N.º de provincias y distritos totales en CPR 1997-2013, por periodo de gobierno

2.1 | p. 54

Cantidad de CPR en el ámbito distrital

2.1.1 | p. 55

CPR según región geográfica

2.1.2 | p. 61

Pobreza según región geográfica, 2007 y 2009

2.1.3 | p. 63

Cantidad de electores - ERM 2002, 2006 y 2010

2.1.4 | p. 66

Distribución del canon minero: 2004, 2008, 2012

2.2.1 | p. 70

CPR en el ámbito provincial, 1997-2013

2.2.2 | p. 70

Autoridades sometidas a consulta en el ámbito provincial

2.2.3 | p. 71

CPR en el ámbito provincial según región geográfica

2.2.4 | p. 72

Provincias donde se llevaron acabo las CPR provinciales, 1997-2013

2.2.5 | p. 74

Nivel de pobreza provincial respecto a escala distrital

2.2.6 | p. 78

CPR según cantidad de electores

2.2.7 | pp. 79-80

Distribución de canon minero en el ámbito provincial: 2004, 2008, 2012

2.2.8 | p. 82

CPR según canon minero: 2004, 2008, 2012

2.3.1 | p. 85

Antecedentes de CPR en el ámbito distrital

PRESENTACIÓN

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) es la autoridad máxima encargada de la organización y ejecución de procesos electorales, así como de la educación electoral de los ciudadanos. Ahora presenta el documento de trabajo N.º 32 titulado: *Consulta popular de revocatoria en el ámbito provincial: hacia una comprensión de los escenarios y actores (2004, 2008 y 2012)*.

En este documento se examina en detalle el funcionamiento del mecanismo de revocatoria de mandato en el Perú a través de una revisión de la teoría, los marcos normativos que lo permiten y un análisis de cinco casos de Consulta Popular de Revocatoria (cpr) en el ámbito provincial. Se proponen así nuevas perspectivas sobre los factores que posibilitan la puesta en marcha de una cpr en el escenario provincial.

De esta forma, la onpe reafirma su compromiso con la generación de conocimiento sobre un tema político-electoral de particular interés en la agenda pública, como es la revocatoria de mandato, cumpliendo con ofrecer a nuestros lectores información que contribuya a reflexionar de forma crítica y democrática sobre el funcionamiento e implicancias de este mecanismo de participación y control ciudadano.

Lima, diciembre de 2013
Área de Información e Investigación Electoral
Oficina Nacional de Procesos Electorales

INTRODUCCIÓN

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) es la autoridad máxima en la organización y ejecución de los procesos electorales, de referéndum y otras consultas populares, entre ellas las consultas de revocatoria. Ateniéndose a su rol en la ejecución de tales procesos de consulta, la ONPE se interesa por el debate académico en torno a la creciente utilización de la consulta popular de revocatoria (CPR) en el país, con la intención de contribuir a la generación de conocimiento respecto de los actores, dinámicas y vacíos que se encuentran en el proceso de implementación de este mecanismo de control ciudadano regulado a través de la Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (LDPCC).

En tal sentido, el presente documento contiene los resultados de un estudio de corte cuantitativo y cualitativo donde se realiza un análisis comparativo de cinco experiencias de CPR desarrolladas en el ámbito provincial: Ilo, en Moquegua (2004); Julcán, en La Libertad (2008); Padre Abad, en Ucayali (2008); Pallasca, en Áncash (2012); y Pisco, en Ica (2012). A través de estos casos, se busca conocer qué factores permiten configurar un escenario propicio para realizar una CPR en el ámbito provincial.

Con el fin de responder a esta pregunta de investigación formulamos tres hipótesis. En primer lugar, planteamos que una CPR sería facilitada por una creciente desaprobación de la ciudadanía frente a sus autoridades elegidas. En segundo lugar, proponemos que este escenario dependerá también del grado en que los promotores de una revocatoria manejen los recursos económicos, humanos y simbólicos con

los que cuenten; y, en tercer lugar, dependerá, a su vez, de que los partidos políticos competidores y/o excandidatos brinden apoyo en la solicitud de una CPR.

Este documento de trabajo se divide en tres capítulos. En el primero de ellos realizamos una revisión general de los conceptos de democracia representativa, democracia directa y, en específico, del mecanismo de revocatoria del mandato. Posteriormente, desarrollamos una revisión comparada de la implementación de este mecanismo de democracia directa en América Latina, centrándonos en cinco países de la región —Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela—; para luego arribar al caso peruano. En dicha sección exploramos también el marco legal que incorpora el mecanismo de revocatoria en Perú y de qué manera se viene utilizando a escala nacional; concluyendo con los vacíos, limitaciones y propuestas de reforma de este mecanismo.

16

En el segundo capítulo realizamos un análisis cuantitativo de los factores estructurales que pueden configurar un escenario propicio para el surgimiento de una CPR. Primero, abordamos el ámbito distrital, donde se observa una posible asociación entre la variable «hubo o no CPR» y factores tales como la ubicación geográfica, la distribución urbano-rural y los niveles de pobreza. Por otro lado, también examinamos una posible asociación entre la ocurrencia de revocatorias según la cantidad de electores en la circunscripción electoral y, por otro lado, según la variable «recibe o no recibe canon minero». Posteriormente, realizaremos un análisis similar a escala provincial y, finalmente, destacamos las diferencias entre ambos ámbitos. El capítulo concluye con una descripción de los escenarios provinciales de nuestros cinco casos de estudio.

En el tercer capítulo realizamos un análisis cualitativo de nuestros cinco casos de estudio. Tras describir las particularidades de cada escenario, abordaremos en primer lugar los factores que explican la creciente desaprobación de la gestión municipal provincial, tales como los niveles de competencia electoral, de ejecución de presupuesto público municipal y de experiencia política previa de las autoridades sometidas a revocatoria. En segundo lugar, nos aproximamos a los recursos necesarios para que proceda una solicitud de revocatoria a escala provincial y, posteriormente, al apoyo brindado por las agrupaciones políticas y excandidatos. Por último, presentamos un análisis comparativo entre los cinco casos de estudio, tras lo cual arribamos a las conclusiones.

SIGLAS

AIIE	Área de Información e Investigación Electoral
APP	Alianza Para el Progreso
CPR	Consulta Popular de Revocatoria
EM	Elecciones Municipales
ERM	Elecciones Regionales y Municipales
FREPOI	Frente Regional Progresista Iqueño
IH	Índice de Herfindahl
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
LDPCC	Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos
MDD	Mecanismos de Democracia Directa
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
NEM	Nuevas Elecciones Municipales
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
ODPE	Oficina Descentralizada de Procesos Electorales
PAP	Partido Aprista Peruano

PL	Proyecto de Ley
PIA	Presupuesto Inicial de Apertura
PIM	Presupuesto Inicial Modificado
PP	Perú Posible
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SPCC	Southern Perú Copper Corporation

CAPÍTULO I

MECANISMO DE REVOCATORIA:
CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y EL
CASO PERUANO

La consulta popular de revocatoria (CPR) es un mecanismo de democracia directa a través del cual se establece la facultad de apartar del cargo a una autoridad elegida por elección popular (ONPE 2010a: 13). Esta, al igual que otras instituciones de democracia directa, como el plebiscito o el referéndum y la iniciativa legislativa popular, ha sido incorporada en la legislación peruana hacia finales del siglo xx. Ello como consecuencia de las crecientes críticas formuladas a la democracia representativa, debido a su carácter elitista y profesionalizante de la política, su escasa transparencia en la toma de decisiones y el alejamiento en la formulación de políticas de los intereses generales de la ciudadanía (BOBBIO 2001 citado en ONPE 2010a: 14). No obstante, pese a su reciente incorporación —al igual que la mayoría de los países de la región latinoamericana—, la utilización del mecanismo de revocatoria constituye en Perú un hábito extendido, cada vez con mayor alcance.

En esta línea proponemos en este capítulo una definición conceptual de la revocatoria de mandato, en el marco de la distinción entre democracia directa y representativa. Luego, describimos el proceso de incorporación de dicho mecanismo en América Latina, tras lo cual nos centramos en el caso peruano. Primero, detallamos el marco legal en el cual se enmarca la CPR, desde una mirada comparada con otros países de la región; luego, continuamos con un balance general del uso de la revocatoria en Perú y con la exposición de los vacíos y limitaciones que presenta esta institución democrática, así como las alternativas y propuestas de modificación planteadas para su mejora.

1.1 *Democracia representativa, democracia directa y la revocatoria de mandato*

En la época contemporánea, la adopción del gobierno representativo devino en un elemento esencial de la democracia moderna. Siguiendo a Dahl (1992), la representación puede ser entendida como un «fenómeno histórico y a la vez como una aplicación de la lógica de la igualdad a un sistema político de gran tamaño» (1992: 259), en tanto las «instituciones políticas que parecían necesarias o deseables para la democracia a pequeña escala resultaron completamente inadecuadas para la escala considerablemente superior de un país moderno» (Dahl 1992: 39-40). En ese sentido, el modelo de democracia representativa supone que una sociedad cada vez más compleja y de mayor tamaño no puede regirse por principios «de asamblea», sino que requiere de representantes encargados de canalizar la voluntad popular y de llevar a cabo las decisiones y deliberaciones políticas necesarias para el gobierno del conjunto (Bobbio 2008: 52). Así, el conjunto de ciudadanos elige por mayoría y de manera regular a quienes tendrán el poder político, durante un tiempo determinado y en una circunscripción limitada que puede ser nacional o subnacional.

En esta perspectiva, una definición de democracia es la expresada por Seymour Martin Lipset de la siguiente manera:

La democracia en una sociedad compleja puede definirse como un sistema político que suministra oportunidades constitucionales regulares para el cambio de los dirigentes gobernantes, y un mecanismo social que permite a la parte más grande posible de la población influir sobre las decisiones más importantes, mediante la elección entre contendientes para los cargos públicos. (En ABELLÁN 2011: 269)

20

No obstante, en los últimos tiempos, las críticas hacia la democracia representativa enfatizan «la alta discrecionalidad que han ido adquiriendo los representantes electos, al considerarse investidos de una legitimidad soberana para gobernar», la cual ha ido en detrimento de los intereses y necesidades de los ciudadanos (GARCÍA 2009: 185). Así, por ejemplo, en el caso de América Latina resulta evidente que, si bien durante la década de los ochenta se produjo un gran avance en materia democrática, los años noventa se caracterizaron por la crisis de representación del sistema de partidos y el creciente descontento con la política (ZOVATTO 2010: 88). En dicho contexto, se incorporaron mecanismos de democracia directa en numerosos países de la región, «como una manera de complementar e incluso, en algunos países, con el propósito de querer suplantar la democracia representativa» (ZOVATTO 2010).

Así, en el caso de la región andina, los argumentos a favor de los mecanismos de participación directa se basaron en la vigorización de la democracia; una ciudadanía actuante, más comunicativa y con niveles más altos de discusión; una mayor aceptación y compenetración entre las autoridades, las normas y los ciudadanos; y un trato más equitativo hacia las minorías, cuya representación parlamentaria resultara más reducida (DE LA CALLE 2005: 213-214).

1.1.1 *Democracia directa*

La democracia directa se entiende como «un grupo de mecanismos que permiten a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas» (ALTMAN 2005: 204). Dichos mecanismos constituyen «medios de decisión política por medio del sufragio directo y universal», cuya finalidad es permitir que los ciudadanos participen colectiva y directamente en sus propios procesos de decisión (2005: 204). En tal sentido, la democracia directa significa la intervención de la voluntad popular sin intermediarios —más allá del sistema electoral— en el ámbito de lo político, que toma así decisiones de envergadura pública. Sin embargo ello no significa, al menos en términos teóricos, que la democracia directa pueda «sustituir» a la democracia representativa.

Así, siguiendo a Thibaut, «desde un enfoque procedimental, se puede afirmar que las instituciones de la democracia directa son aquellas “formas de participación política que se realizan con el voto directo y universal, pero que no consisten en seleccionar a los miembros de los órganos democrático-representativos, sea el legislativo (congreso o parlamento) o el ejecutivo (presidencia)”» (THIBAUT 1998, citado en ONPE 2013: 18). Es decir, la democracia directa se restringe a la toma de decisiones por parte del pueblo sobre determinados asuntos de interés público, decisiones que pueden modificar la situación de las autoridades representativas pero no suplantando los mecanismos democráticos por los que estas fueron elegidas.

21

Por ello, autores como Bobbio (2008) destacan la complementariedad antes que la oposición de ambas modalidades de democracia; en tanto existe «un *continuum* de formas intermedias, un sistema de democracia integral que puede abarcar a las dos [democracia representativa y directa], a cada una de acuerdo con las diversas situaciones y las diferentes necesidades (Bobbio 2008: 60). En la misma línea, José García afirma dicha complementariedad, ya que cada una de las formas de democracia otorga un mayor grado de apertura política, de tal forma que ello permite mejorar su funcionamiento e incrementar su legitimidad (2009: 185).

En suma, la democracia directa tiene por objetivo aumentar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos a través de determinados mecanismos de democracia directa (MDD) pero dentro del marco de la institucionalidad política vigente. De ahí que resulta imposible separarla del marco de la democracia representativa; incluso, aunque esta característica se intensifica ante la desconfianza creciente en el sistema de la representación (ONPE 2013: 18). Vista de esta manera, la democracia directa facilitaría una oxigenación del sistema político y la transformación relativa de las tradicionales estructuras jerárquicas sobre las que se sustenta el sistema representativo, propiciando mayores ámbitos de actuación de la ciudadanía dentro del Estado.

1.1.2 *Mecanismos de democracia directa*

Con base en la experiencia latinoamericana, Zovatto identifica tres tipos de mecanismos de democracia directa (MDD): *i*) la consulta popular (referéndum o plebiscitos), *ii*) la iniciativa legislativa popular, y *iii*) la revocatoria de mandato. A su vez, estos pueden clasificarse en función de distintos criterios, tales como su ámbito de aplicación; así los MDD pueden ser de tipo personal, referidos a una persona o autoridad —como es el caso de la consulta de revocatoria de mandato, la cual se dirige a una autoridad específica— o sustantivos, vinculados a un tema —como puede ser un referéndum sobre la aprobación o rechazo de determinada iniciativa legislativa—. Del mismo modo, estos pueden catalogarse por la naturaleza de la consulta, la cual puede ser obligatoria —sea automática o acotada— o facultativa, y por el origen de la iniciativa, que puede ser popular —cuando emana de la propia sociedad civil— o institucional —dictada por el Estado— (ZOVATTO 2007, 2008, 2010).

En una línea similar, Thibaut clasifica los mecanismos de participación directa a partir del carácter vinculante o no vinculante de su resultado y si este resultado depende de un determinado quórum. Asimismo, se distinguen según su uso obligatorio, obligatorio acotado o facultativo; por el origen de la iniciativa, sea dada «desde arriba» o, por el contrario, «desde abajo», por iniciativa popular o ciudadana, y, finalmente, por el ámbito material de aplicación, según el cual pueden originarse por cuestiones personales —como es el caso de la revocación de mandato (*recall*) en el ámbito local— o por cuestiones materiales (THIBAUT 1998: 68-69).

22

En tal sentido, las instituciones de democracia directa pueden surgir «desde arriba» cuando los poderes políticos formales requieren que los ciudadanos voten para ratificar una decisión adoptada —como es el caso de un referéndum—; aunque también podrían emanar «desde abajo», cuando se ejercen por iniciativa de la ciudadanía. En este último caso, la ciudadanía se configura como un «actor de veto», cuyo consentimiento es necesario para cambiar el statu quo (ALTMAN 2005: 212); de tal forma que en esta tipología se circunscriben mecanismos como la rendición de cuentas (*accountability social*),¹ así como también la revocatoria del mandato.

En las últimas décadas, los MDD fueron incorporados en la mayoría de las constituciones latinoamericanas, sin que ello signifique necesariamente un incremento en su utilización. De esta forma se ha abierto un debate sobre las posibles consecuencias de la ampliación de los MDD y un posible aumento del uso de los mismos. En efecto, Altman indica que hay quienes tienen una visión más positiva de estos mecanismos, considerando que a través de estos los ciudadanos se sienten más comprometidos con la democracia, porque *a*) todos los asuntos pueden ser contempla-

¹ Con respecto al concepto de rendición social de cuentas, véase PERUZZOTTI, Enrique & Catalina SMULOVITZ (2002).

dos; *b*) las decisiones políticas se alcanzan públicamente; *c*) la voluntad popular se expresa mejor; *d*) la participación pública de los ciudadanos combate la apatía y la enajenación; y *e*) «los MDD son entendidos como herramientas educativas; más oportunidades para la participación hacen a los ciudadanos más virtuosos, cívicamente despiertos y, en cierto sentido, más libres» (2005: 208).

Sin embargo, por otro lado, existe gran preocupación sobre los riesgos de los MDD, principalmente en escenarios políticos particulares como los que se dan en América Latina, donde la democracia presenta una serie de disfuncionalidades. En esta línea, Alicia Lissidini pone en evidencia que estos mecanismos «en manos de presidentes electos más por sus características personales que por sus propuestas políticas incentivaría[n] un tipo de democracia mayoritaria y delegativa, afectando negativamente a los partidos y al parlamento» (2009: 91). Esta autora alude así al concepto de *democracia delegativa*, acuñado por O'Donnell (1994: 13), según el cual el candidato electo asume «la posibilidad de gobernar prácticamente sin ninguna restricción salvo las que imponen sus propias relaciones de poder no institucionalizadas», donde los votantes se convierten en una audiencia pasiva². Lissidini (2009) advierte sobre el peligro que supone la posibilidad de que un Poder Ejecutivo promueva el uso de MDD para sostenerse en base a relaciones plebiscitarias, directas, con la población, en contextos donde el principio de la representatividad se encuentra esencialmente fracturado o degenerado.

23

Siguiendo la línea anterior, esta situación daría lugar en el peor de los casos a una política de asamblea de los líderes de turno basada en una aparente «participación directa» del pueblo, facilitada por los MDD; mientras que autores como Altman (2005) consideran que aun cuando puedan ser dictados por un régimen de turno con fines políticos, los MDD no necesariamente le son favorables en todos los casos. Este autor afirma que el mayor o menor éxito de los MDD impulsados desde el gobierno dependerá del grado de democracia que se viva en cada sociedad y de la politización o apatía política de la propia ciudadanía. Así pues, se concluye que los MDD pueden ser una expresión de determinadas debilidades del sistema político en su conjunto, mas no necesariamente contribuyen a profundizar estas debilidades.

1.1.3 *La revocatoria de mandato*

Entre las instituciones o mecanismos de democracia directa, la revocatoria del mandato de autoridades —denominada también referéndum revocatorio o consulta popular de revocatoria— consiste en el derecho de los miembros de una comunidad

² La democracia delegativa «consiste en constituir mediante elecciones limpias una mayoría que faculta a alguien para convertirse, durante un determinado número de años, en la encarnación y el intérprete de los altos intereses de la nación» (O'DONNELL 1994: 12).

política determinada de destituir a una autoridad definida a través de una elección popular antes del término del periodo de gobierno por el cual fue elegido; es decir, antes de la eventual renovación de la autoridad que pudiera efectuarse en un proceso de elección regular. En palabras de Zovatto, se trata de «la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo» (2010: 94).

En términos legales, la revocatoria de mandato constituye un instrumento de control ciudadano, en una línea similar a otros MDD como la rendición de cuentas, diferenciándose de los dispositivos participativos como el referéndum o la iniciativa en la formación de leyes que no tienen en principio un carácter punitivo o sancionador hacia la autoridad. En ese sentido, García (2009) explica que el mecanismo de revocatoria de mandato posee, «independientemente de cómo esté redactada la pregunta, la clara y exclusiva función de canalizar la emisión de un veredicto popular en torno a si separar o no del ejercicio de sus funciones públicas a aquellas personas que fueron elegidas en un principio para el desempeño de las mismas» (2009: 201). Por lo tanto, es posible afirmar que este mecanismo 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» (2009: 202); es decir, otorga a la población un derecho a veto frente a los actores políticos percibidos de forma negativa.

24 Más aún, si bien la revocatoria del mandato no supone una acción judicial, dado que no responde a una imputación de cargo por supuestos ilícitos, este mecanismo se fundamenta

[...] sobre razones de índole política asociadas principalmente a la valoración que hace la ciudadanía en torno al desempeño en el cargo de autoridades electas, lo cual, pese a las reservas que siempre despierta una posible manipulación inescrupulosa de este instrumento por algunos actores sociales y políticos, hace irrefutable la idea de que corresponde a los electores definir la legalidad, racionalidad y suficiencia de los motivos, no pudiendo estar ello sometido a revisión ni objeción por ningún órgano del Estado. (GARCÍA 2009: 203)

Así pues, existen diversas razones por las que un sector de la ciudadanía exige la revocatoria de una autoridad. Sin embargo, más allá de cuán «reales» o probadas sean estas —las cuales, incluso, podrían tomar la forma de imputaciones con posibles o insinuadas implicancias penales dirigidas a las autoridades cuestionadas—, lo que prevalece es la funcionalidad de la revocatoria como *instrumento político*; en tanto, la ciudadanía debe decidir, en un acto eminentemente político y de forma colectiva, si acepta o rechaza la validez de tales razones. Por ello, en la generalidad de procesos de revocatoria no se exige la «comprobación» de las causales por las que se busca poner en consulta el mandato de la autoridad, de tal forma que resulta posible que los revocadores presenten motivos de toda

índole. En tal sentido, dependerá de varios factores, como son el clima político y la legitimidad obtenida por la autoridad, si tales motivos empatan o no con el sentir de la población.

1.2 *Mecanismos de revocatoria en América Latina*

Todavía son escasos los estudios que analizan la incorporación de distintos mecanismos de democracia directa, al igual que los efectos de su aplicación en la región de América Latina.³ Pese a ello, existe suficiente literatura sobre el mecanismo de revocatoria, lo cual permite construir un panorama general respecto a su implementación en distintos países de la región. Ello con la finalidad de contrastar las similitudes y diferencias del contexto en el que fueron incorporadas, el marco normativo que la contiene, el alcance de su utilización y sus posibles efectos a largo plazo. A partir de este análisis comparado, delimitaremos de manera más clara el espectro en el cual se enmarca el caso peruano.

1.2.1 *Aproximaciones sobre la incorporación de mecanismos de democracia directa en América Latina*

A diferencia de las experiencias de Suiza y Estados Unidos, cuyos sistemas políticos contienen hace más de un siglo y medio algunas instituciones de democracia directa, la mayoría de los países occidentales ha ido incorporando de manera progresiva este tipo de instituciones en sus constituciones solo en las últimas décadas del siglo XX.⁴ Así, por ejemplo, en América Latina el caso más temprano de incorporación de MDD como derechos constitucionales es el de Uruguay, pues los MDD como el derecho de iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum, a escala departamental, fueron aprobados en la Constitución de 1919 (GONZALES 2009). Empero, este fue un caso atípico; en tanto, la gran mayoría de países latinoamericanos experimentó la incorporación de estos mecanismos a partir del año 1978, fecha que coincide con el inicio de la denominada *tercera ola democratizadora* en la región (HUNTINGTON 1994).

25

³ Autores como Altman consideran que la investigación sistemática comparativa respecto al uso de los mecanismos de democracia directa en América resulta prácticamente inexistente; más allá de algunos estudios sobre casos puntuales u otras investigaciones regionales (2005: 205).

⁴ Suiza y Estados Unidos son los únicos países occidentales con una larga tradición en la introducción y aplicación de las instituciones de democracia directa. En Suiza, el referéndum y la iniciativa legislativa son mecanismos reconocidos y utilizados desde el siglo XIX; mientras que Estados Unidos, la revocatoria —o *recall*— tiene sus orígenes en los siglos XVIII y XIX, aunque su introducción efectiva se lograría con la Constitución de Los Ángeles (1903), enarbolando como argumento central que los mecanismos de democracia directa permitían «prevenir la corrupción dando poder a los ciudadanos» (WELP & SERDÜLT 2010: 4).

Siguiendo a Zovatto (2010), en América Latina, el proceso democratizador —«procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios [...], o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones [...], o abarcar problemas e instituciones antes no sujetas a la participación ciudadana» (O'DONNELL, SCHMITTER & WHITEHEAD 1989: 30-31)— se dividió en dos etapas principales. La primera, se produjo durante la década de los ochenta, donde pese a la crisis económica hubo un gran avance en materia democrática. La segunda, por su parte, se caracterizó por la crisis de representación del sistema de partidos, al igual que el aumento del descontento ciudadano hacia la política (2010: 88).

Durante la década de los ochenta, destaca el caso de Argentina, el cual constituye el primer país donde se reglamentó el mecanismo de revocatoria de mandato en el ámbito subnacional (WELP & SERDÜLT 2012: 185). Así, muchas provincias argentinas —tales como Chaco, Chubut, Ciudad de Buenos Aires, La Rioja y Tierra del Fuego— aprobaron el derecho a la revocatoria; al igual, contemplaron este derecho a escala municipal, como es el caso de Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Río Negro y San Juan (LISSIDINI 2008: 33).

26 No obstante, la segunda etapa de democratización en América Latina representó un escenario de creciente desencantamiento con la política, en el cual se incorporaron numerosas reformas constitucionales. Entre dichas reformas se encuentran los mecanismos de democracia directa (MDD), los cuales se asumieron para complementar e, incluso, en algunos países, con la intención de buscar suplantar la democracia representativa (ZOVATTO 2010: 88). Así pues, hacia finales de los noventa, se asentó un «nuevo contexto de oportunidades políticas que ha determinado, sobre todo en los países andinos, la “constitucionalización” de los mecanismos participativos del Estado y la democracia que han incluido la participación directa de soberanía popular» (RAMÍREZ & WELP 2011: 13).

Empero, como explica Welp (2008), en algunos casos, los MDD fueron promovidos por líderes quienes, «amparándose en el respaldo popular, buscaron sortear los “obstáculos” institucionales que les impedía mantenerse en el poder» (2008: 118). En tal sentido, dichas reformas constitucionales o legales no responderían necesariamente a demandas ciudadanas ni a un debate sobre la calidad o representatividad de las instituciones proveniente «desde abajo». Por el contrario, al promover la incorporación de MDD desde las altas esferas del poder político, estas pueden formularse y utilizarse como un «arma política: de los alcaldes contra el gobierno nacional, y de los partidos políticos que perdieron las elecciones contra alcaldes o regidores» (WELP (2008: 127).

Más aún, la existencia de una clara tendencia hacia el aumento del uso de los MDD en la región latinoamericana podría «parecer más la consecuencia de actitudes plebiscitarias, autoaclamativas, autolegitimantes y delegativas de gobiernos y líderes» (ALTMAN 2005: 204). En la misma línea, Lissidini afirma que en distintos países de la región —Ecuador, Bolivia, Venezuela, Colombia, Perú o Argentina—, «aunque en diferentes grados, hubo una cierta descomposición del Estado y deslegitimación de los representantes. Los partidos políticos perdieron centralidad, cuando [no colapsaron] —como en los casos de Perú y Venezuela—, y surgieron outsiders que prometieron mayor participación ciudadana directa a costa del poder legislativo» (LISSIDINI 2011: 84).

Por su parte, a través de un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana, durante los últimos treinta y dos años, Zovatto demuestra que, pese al aumento significativo de los MDD, la utilización de estos ha sido modesta y altamente concentrada tan solo en un número reducido de países de la región. En palabras de este autor,

[...] un buen diseño y uso de los instrumentos de democracia directa puede generar una sana renovación de un orden sociopolítico, capacitar al ciudadano para participar en los asuntos públicos y ejercer controles eficaces sobre los funcionarios electos, y complementar adecuadamente la democracia representativa con eficaces fórmulas de participación directa (KORNBLITH 2007: 8). Sin embargo, si estos mecanismos de democracia directa son utilizados de manera patológica o desvirtuada, los mismos pueden también constituirse en un instrumento peligroso para la puesta en marcha de una «democracia plebiscitaria». (ZOVATTO 2010: 108-109)

27

En tal sentido, es posible afirmar que, si bien los distintos mecanismos de democracia directa pueden contar ventajas evidentes; también existen riesgos, en cuanto pondrían «en jaque al sistema representativo, especialmente si se abusa de ellas» (LISSIDINI 2009: 93). Así, los efectos dependerán de las formas jurídicas que adopten los MDD —lo que incluye no solo los requisitos necesarios para iniciar y aprobar propuestas, sino también las reglas de financiamiento y uso de los medios de comunicación durante la campaña—, al igual que del rol de la intervención gubernamental (LISSIDINI 2009: 93).

1.2.2 *La revocatoria de mandato en la región latinoamericana: Argentina, Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia*

A diferencia del proceso de incorporación de distintos MDD en la región latinoamericana, el cual se produjo —por lo general— durante los años noventa, la inclusión de la revocatoria del mandato difiere en cuanto a su origen, sus alcances y sus consecuencias dependiendo del caso. Así pues, nos centraremos en el análisis de Argentina, Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia, con la finalidad de abarcar un espectro más amplio que nos permita comprender a cabalidad el caso peruano, en perspectiva comparada.

En Argentina, la incorporación del mecanismo de revocatoria se produjo en algunos Estados, mas no en el ámbito nacional, debido al carácter federal de su estructura de gobierno. En efecto, la Carta Magna argentina no contempla la revocatoria de mandato ni otros MDD, como la iniciativa o el veto popular, ni el referéndum o plebiscito para proponer una reforma o intentar derogar una ley. Sin embargo, dichas instituciones sí se encuentran previstas en algunas Constituciones provinciales (LISSIDINI 2009: 114). En algunas provincias, la incorporación de la revocatoria del mandato de autoridades en el ámbito municipal forma parte de un proceso de reforma constitucional que responde a tres momentos. El primero se inició con la incorporación del derecho de «destitución de funcionarios electivos» en las Constituciones de las provincias de Córdoba (1923) y Entre Ríos (1933), a través de los artículos 52.º y 193.º, respectivamente. Luego, en la década de 1950, se inició el proceso constituyente, como resultado de la conformación de las nuevas provincias; donde las Constituciones de las provincias del Chaco (1957), Misiones (1958) y Neuquén (1957) consagraron el «derecho de revocatoria». Finalmente, la última etapa se produjo entre los años 1986 y 1991, en las provincias de La Rioja en 1986, Río Negro en 1988 y Tierra de Fuego en 1991 (SABSAY 2008: 194-195).⁵

28

Por otra parte, en Colombia, el mecanismo de revocatoria —al igual que otros MDD— se remonta al año 1991, cuando se produjo la promulgación de la Constitución vigente;⁶ a través de la cual se promovió una amplia reforma política. Dicha reforma constitucional se produjo en un contexto de particular eclosión democrática, la cual se centró en la ampliación de las autonomías regionales, el aumento de la participación de la ciudadanía —por medio de la iniciativa popular y legislativa, el referéndum, el plebiscito y el cabildo abierto—; al igual que la incorporación de MDD y su reglamentación (LISSIDINI 2009: 119). Así, el mecanismo de revocatoria de mandato fue contemplado en la Ley N.º 134, aprobada en 1994; donde se establece que este alcanza a los gobernadores y alcaldes, mas no a autoridades del ámbito nacional, donde también se establece que para ser efectiva debía ser solicitada por un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandato.⁷ En tal sentido, se trata de un mecanismo regulado únicamente para el ámbito local o subnacional.

⁵ Cabe precisar que, en la provincia de Tierra del Fuego, la solicitud de revocatoria debe ser aprobada por la legislatura (LISSIDINI 2009: 114).

⁶ Es reconocido en los artículos 40.º y 103.º de la Constitución de Colombia.

⁷ Artículo 68.º de la Ley N.º 134 establece que «se considerará revocado el mandato para gobernadores y alcaldes, al ser esta aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde».

En Ecuador, la revocatoria del mandato se introdujo en 1998 por medio de la reforma de la Constitución de 1979. Dicha reforma se produjo en un contexto de severa crisis política, provocada por la destitución del entonces presidente Abdalá Bucaram. No obstante, al año siguiente, la Carta Magna fue modificada y, posteriormente, con el ascenso al poder del movimiento Alianza País (liderado por Rafael Correa) se convocó una Asamblea Constituyente (2007), que dio lugar a la ampliación del mecanismo de revocatoria. De esta forma, a partir del año 2008 se permite someter a revocatoria a todos los cargos electos (WELP & SERDÜLT, 2010: 10-11).⁸

Al igual que en Ecuador, en Venezuela también se ha incluido la posibilidad de revocar al Presidente de la República. Así, en este país la promoción de instituciones de democracia directa data de 1999, con la aprobación de la Constitución vigente, tras la llegada al poder de Hugo Chávez. A partir de esta reforma se incluyó por primera vez el derecho constitucional a la revocatoria de mandato aplicable a «todos los cargos y magistraturas de elección popular».⁹ De allí en adelante el mecanismo se ha aplicado contadas veces, donde cabe destacar el proceso del año 2004, cuando el mismo presidente Hugo Chávez fue sometido a un referéndum revocatorio. El resultado fue favorable a la gestión del expresidente, aunque el escenario en su conjunto generó amplia inestabilidad social.

En Bolivia, la revocatoria de mandato fue introducida por primera vez en la Constitución del año 2009, mucho más tarde respecto de otros países de la región, aunque con un alcance mucho mayor que en el resto de los países de la región. Al igual que en Ecuador y Venezuela, según lo establecido en la Carta Magna boliviana, la revocatoria podría solicitarse para cualquier autoridad electa, incluyendo miembros del Parlamento y el Presidente de la República. Los antecedentes de la incorporación de los MDD en Bolivia se remontan a de la denominada «Guerra del gas» (2003), que provocó la caída del presidente Sánchez de Losada, donde se manifestó claramente la demanda ciudadana de intervenir en la definición de las políticas públicas, principalmente aquellas referidas a los hidrocarburos (WELP & SERDÜLT 2012: 187). Así, en 2004, la respuesta a estas demandas ciudadanas fue la aprobación de la Ley de Referéndum (SALAZAR ELENA 2009, citado en WELP & SERDÜLT 2010: 10). Más aún, el amplio alcance del mecanismo de revocatoria en Bolivia también se explica por la llegada al poder de un partido de izquierda (Movimiento al Socialismo – MAS), el año 2005; en tanto su agenda política se orientó claramente hacia la ampliación de mecanismos de participación ciudadana. En tal sentido, la incorporación del mecanismo de revocatoria en este país puede entenderse como «parte de un paquete de instrumentos de participación ciudadana promovidos en el marco de proyectos políticos emergentes» (WELP & SERDÜLT 2012: 187).

⁸ El alcance del mecanismo de revocatoria figura en el artículo 105.º de la Constitución del Ecuador.

⁹ Artículo 72.º de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Posteriormente, el año 2003, se presentaron las normas para regular los procesos de referéndum revocatorio.

En esta línea, se puede apreciar que la implementación del mecanismo de revocatoria en estos cinco países latinoamericanos analizados difiere de manera significativa en cuanto a su origen y fecha de incorporación a las distintas legislaciones; al igual que el contexto político en el que se formuló, tal como se observa en el cuadro 1.2.1.

CUADRO 1.2.1

ORÍGENES DEL MECANISMO DE REVOCATORIA EN ARGENTINA, COLOMBIA, ECUADOR, VENEZUELA Y BOLIVIA

País	Incorporación del mecanismo de revocatoria	Contexto social, político y económico
Argentina	Constituciones provinciales desde 1984*	Estado federal que concede creciente autonomía provincial en las constituciones locales. La incorporación de la revocatoria se da en contextos de dictadura militar, durante la década de 1950, y procesos de transición hacia la democracia, en la década de 1980.
Colombia	Constitución de 1991	Constituye un impulso democrático, un avance del proceso de descentralización iniciado en los años ochenta.
Ecuador	Constitución de 1998	Crisis política y movilización ciudadana —movimiento sindical e indígena—, demanda de mayor participación social en el gobierno.
Venezuela	Constitución de 1999	Instauración de un régimen de izquierda, en contexto de ampliación democrática, creciente polarización social y liderazgo carismático.
Bolivia	Constitución de 2009	Instauración de un régimen de izquierda, dirigido por un líder carismático, tras un proceso de convulsión social donde se exaltaron demandas por mayor participación ciudadana en las decisiones del gobierno.

*Constituciones de varias provincias: Córdoba (1923), Entre Ríos (1933), Chaco (1957), Neuquén (1957), Misiones (1958), La Rioja (1986), Río Negro (1988).

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

En términos generales, con la excepción del caso argentino, los países previamente analizados comparten el hecho de que el mecanismo de revocatoria fue incorporado en coyunturas de gran convulsión social, como consecuencia de las demandas ciudadanas por derechos o como resultado de una legislación orientada a la ampliación de la participación de la ciudadanía. No obstante, pocas veces se ha empleado este mecanismo de control ciudadano: se han efectuado diez revocatorias en Venezuela, alrededor de sesenta y ocho en Ecuador y treinta y dos en Colombia.¹⁰

¹⁰ Cfr. ESCOBAR, Ramiro. «Perú, capital mundial de las revocatorias». Diario *La República*. Lima, 20 de marzo de 2013.

1.3. *El mecanismo de revocatoria de mandato en Perú*

En Perú, al igual que en los casos de Colombia, Ecuador y Venezuela, la incorporación del mecanismo de revocatoria se circunscribe a la aprobación de una nueva Constitución, en 1993. No obstante, en el caso peruano la nueva Carta fue sancionada durante el gobierno del presidente Alberto Fujimori, un gobierno democráticamente electo que en abril de 1992 efectuó un autogolpe, conformándose un autodenominado «gobierno de emergencia y reconstrucción nacional».

En tal sentido, como explica Maraví (1998), la incorporación de la revocatoria —al igual que la de otros MDD— en Perú formó parte de una «salida “democrática” [frente] a la situación generada por el autogolpe de 1992» (1998: 135); eso debido a la necesidad del gobierno de legitimar el autogolpe. Así pues, dichos mecanismos no solo brindaron sustento al discurso participativo y plebiscitario del oficialismo, sino que también operaron como freno ante la oposición política a escala nacional y subnacional.¹¹

En esta línea, siguiendo a autores como Welp, podría afirmarse que la posibilidad de participar de forma directa en asuntos de la vida política, a través de los mecanismos de participación ciudadana incorporados en la Constitución de 1993 —regulados a partir de mayo de 1994 a través de la Ley N.º 26300—, en este contexto particular, sugiere que estos MDD fueron incorporados «desde arriba» con una finalidad política (WELP 2008: 127).

31

1.3.1 *Marco legal peruano en perspectiva comparada en América Latina*

Según el artículo 20.º de la LDPCC, modificado por la Ley N.º 29313 publicada el 7 de enero de 2009, la revocatoria de mandato tiene por objeto «someter a consulta la gestión de una autoridad del ámbito sub-nacional elegida por votación popular en un proceso democrático». Ello implica que, a través del voto directo, secreto y obligatorio, los ciudadanos de una determinada circunscripción electoral tienen la facultad de convocar a sus vecinos para decidir la permanencia o no de autoridades que provengan de elección popular, tales como jueces de paz, alcaldes y regidores de ámbitos locales —provincias y distritos—; al igual que la continuación de presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales.¹² En tal sentido, este mecanismo recae sobre una autoridad en particular, no sobre la totalidad del consejo regional o consejo municipal.

¹¹ Por ejemplo, permitiendo que una iniciativa legislativa favorable al régimen sea consultada en referéndum vinculante de no ser aprobada por el Congreso, o que una autoridad local o provincial de oposición sea revocada.

¹² En la versión anterior, en el artículo señalaba que la ciudadanía podía destituir de sus cargos a «alcaldes, regidores; autoridades regionales; y magistrados que provengan de la elección popular». Artículo 20.º de la LDPCC, Ley N.º 26300, publicada el 3 de mayo de 1994.

La revocatoria solo procede una vez durante todo el mandato, después del primer año y antes del último año del periodo de gobierno. De modo que los promotores de la iniciativa, en cumplimiento de los artículos 4.°, 21.° y 23.° de la LDPCC, deben presentar una solicitud dirigida a la autoridad electoral donde, además de consignar información personal para efectos del procedimiento, presenten los motivos que promueven su iniciativa. Es decir, las solicitudes deben registrar los fundamentos que expliquen la desaprobación de la gestión de una o más autoridades del gobierno subnacional, los cuales no requieren ser probados.

Ahora bien, la consulta popular de revocatoria se lleva a cabo si el ciudadano responsable de la iniciativa, también conocido como *promotor*, presenta un número determinado de firmas válidas, según la densidad electoral en la circunscripción donde se pide la consulta de una autoridad. Dicha cantidad es establecida por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) para cada periodo de gobierno a través de una resolución. Así, el cálculo de la cifra se efectúa sobre el número de electores del último padrón electoral aprobado para la correspondiente circunscripción, siendo el veinticinco por ciento (25%) la cantidad mínima para circunscripciones cuya población electoral es menor de cuatrocientos mil; mientras que la cantidad máxima para aquellas circunscripciones cuyo veinticinco por ciento (25%) supere esta última cifra será de cuatrocientos mil firmas.¹³

32 Una vez recabada la cantidad de firmas requeridas en los planillones proporcionados por la ONPE, como parte del *kit* electoral, el promotor de la consulta debe solicitar al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) que inicie la verificación de firmas. Si alcanza la cifra necesaria, el RENIEC emitirá una constancia que dará cuenta del cumplimiento de los requisitos. En caso contrario, el promotor tendrá un plazo no mayor a treinta (30) días para presentar la cantidad de firmas faltantes. Posteriormente, el promotor presentará ante la Oficina Nacional Procesos Electorales (ONPE) la documentación emitida por el RENIEC, que certifica el proceso de comprobación de firmas, y solicita formalmente el inicio del procedimiento de revocatoria de autoridades. Por su parte, la ONPE deriva el expediente al JNE, organismo electoral que establece la fecha en la que se realizará la consulta, indicando la circunscripción, los datos personales de la autoridad a ser sometida a consulta y el nombre de la organización política a la que pertenece.

Por medio de la Ley Orgánica de Elecciones (LOE), Ley N.° 26859 publicada el 1 de octubre de 1997, se estableció que el proceso de revocatoria se encuentra comprendido dentro de los procesos electorales. En tal sentido, en el artículo 26.° de la

¹³ Para la CPR 2012, el JNE dispuso por medio de la Resolución N.° 0604-2011 que los distritos que eligieron a sus autoridades en las Elecciones Municipales Regionales 2010 (ERM 2010), utilicen el padrón aprobado para las Elecciones Generales y de Parlamento Andino 2011; mientras que para las circunscripciones donde se realizaron Elecciones Municipales Complementarias 2011 y Elecciones Municipales 2011 se dispuso la utilización de los padrones electorales aprobados para dichos procesos.

mencionada ley se precisa que el proceso de consulta debe realizarse mediante «voto directo, secreto y obligatorio». Ello en concordancia con el artículo 31.º de la Constitución peruana, en el que se reconoce que la ciudadanía posee el derecho de participar en asuntos públicos, siempre que puedan ejercer libremente y sin impedimentos sus derechos civiles. Así, la obligatoriedad del voto recae sobre los ciudadanos entre dieciocho y setenta años de edad; mientras que para los ciudadanos mayores de setenta años el ejercicio del voto es facultativo. Los ciudadanos que están a favor de la revocatoria de la autoridad en consulta votarán marcando la opción «Sí», mientras que los que están en contra de la propuesta deberán marcar la opción «No».

Con respecto al escrutinio de los votos —en de acuerdo con lo establecido en la legislación— a partir de la Resolución N.º 766-2001-JNE el Jurado Nacional de Elecciones declaró que el procedimiento de conteo y reconocimiento de votos debía efectuarse de manera independiente para cada una de las autoridades en consulta. Del mismo modo, se precisó que en una cédula de sufragio la nulidad de voto respecto a la revocatoria de una autoridad no afectaría el voto respecto a la revocatoria de otra autoridad, por ser un conteo independiente.¹⁴

Tras la jornada electoral son posibles tres escenarios. En primer lugar, que la autoridad sobre la que se formuló la consulta no resulte revocada y, por tanto, sea ratificada en su cargo. Segundo, que se proceda —conforme a lo establecido en la LDPCC, Ley N.º 26300— a sustituir los cargos de las autoridades revocadas; y, tercero, que en caso de producirse la revocatoria de más de un tercio del concejo municipal o del consejo regional, se convoque a un proceso de votación popular, denominada «Nuevas Elecciones Municipales» (NEM). Entonces se elegirán nuevos representantes que reemplacen los cargos vacantes por la revocatoria, quienes completarán el periodo de gobierno para el cual fueron elegidas las autoridades desvirtuadas. No obstante, estos criterios vinculantes de los resultados no siempre han sido los mismos, sino que han estado sujetos a la interpretación que ha establecido el JNE a través de las resoluciones pertinentes sobre el texto de la Ley N.º 26300. Así, en la primera CPR de 1997 el JNE definió los resultados de la consulta de revocatoria en base al total de votos válidos emitidos; mientras que el año 2001 se dispuso considerar únicamente la votación del 50% más uno de los electores hábiles del padrón electoral. Hacia el año 2004 se regresó a la interpretación de 1997, mediante una modificación del artículo 23.º de la LDPCC, donde se especificó que «para revocar a una autoridad se requiere la mitad más uno de los votos válidos».

¹⁴ Cabe señalar que los procesos de revocatoria, según la Constitución y la legislación peruana para los procesos electorales, se encuentran sujetos a las causales de nulidad cuando: *i*) separadamente o la suma de los votos en blanco y nulo supera los dos tercios del número de votos válidos, y *ii*) se comprueban graves irregularidades, por incumplimiento de la ley, que alteran los resultados de la votación.

Por otro lado, los procedimientos para el reemplazo de las autoridades revocadas se encuentran regulados por el artículo 24.º de la LDPCC, donde se especifica que el presidente regional revocado es sustituido por el vicepresidente regional, y en el caso de este último, la autoridad que lo sucede debe estar entre los consejeros hábiles integrantes a la lista a la que pertenece la autoridad elegida y haber alcanzado una votación igual a la mitad más uno del número legal de consejeros. Respecto a los consejeros regionales revocados, son los accesitarios correspondientes los que asumen su cargo. Con relación a las autoridades municipales, ya sea del ámbito provincial o distrital, la ley indica que si el alcalde resultase revocado, este debe ser reemplazado por el primer regidor hábil que sigue en la lista electoral a la que pertenece la autoridad; mientras que si se tratase de un regidor, su cargo será asumido por el suplente correspondiente en la lista electoral a la que pertenece el regidor en cuestión.

Si el proceso de consulta da como resultado la revocatoria de la autoridad, según el artículo 47.º de la LDPCC, modificado por la Ley N.º 27520 publicada el 26 de septiembre de 2001, los promotores tienen el derecho de solicitar el reembolso por los gastos efectuados ante la autoridad electoral correspondiente y por concepto de difusión, conforme a las posibilidades presupuestarias del JNE y en la forma que este lo decida. Según Livia, Soto & Villanueva (2012), el mecanismo de reembolso adoptado en la legislación peruana actúa como «una suerte de recompensa y reconocimiento pecuniario a una parte de los costos asumidos por el promotor; [...] quien logra a través de un proceso electoral, hacer realidad sus pretensiones de remover a sus autoridades» (2012: 39). Sin embargo, cabe señalar que, a la fecha, no existe una legislación que plantee plazos ni que establezca los procedimientos para iniciar el reembolso de dinero; por tanto, esta labor corresponde al JNE.

Resulta difícil establecer una comparación exacta entre la Ley N.º 26300 con las otras legislaciones de la región, en tanto en la mayoría de las constituciones latinoamericanas existe una «pluralidad conceptual y terminológica» para referirse a las instituciones de democracia directa (ZOVATTO 2008) y no en todos los casos el ejercicio del derecho a la revocatoria se encuentra reglamentado. En esta línea, para fines del presente trabajo, es posible establecer diferencias y similitudes respecto al ámbito de aplicación, las autoridades que pueden ser sometidas a consulta, el porcentaje de firmas necesario para que proceda una solicitud de revocatoria, el periodo en el cual puede presentarse y los efectos de su aplicación.

CUADRO 1.2.2

PERÚ Y OTROS PAÍSES LATINOAMERICANOS DONDE SE CONTEMPLA EL MECANISMO DE REVOCATORIA

País	Ámbito	Autoridades sometidas a consulta	% de adherentes a la iniciativa de revocatoria	Fecha de presentación	Efectos de la revocatoria	Norma que lo sustenta
Bolivia		Presidente y vicepresidente de la República. Prefectos de departamento.	La solicitud de referéndum revocatorio procederá cuando al menos el 15% de los votantes del padrón electoral de la circunscripción que eligió a la autoridad consultada, suscriba el pedido.	Transcurrido al menos la mitad del mandato y no podrá presentarse en el último año del período de gobierno.	«Se requiere una votación superior al porcentaje de la votación obtenida en la última elección por la autoridad objeto de la revocatoria, y; un número de votos superior al total obtenido en la última elección por la autoridad objeto de la revocatoria.»	Artículo 2.º de la Ley de referéndum revocatorio de mandato popular, Ley N.º 3850 publicada el 12.05.2008.
Ecuador	Nacional y subnacional	Autoridades de elección popular nacional, regional, local y de las circunscripciones especiales del exterior.	El porcentaje y número de firmas necesarias es calculado a partir del registro electoral del último proceso de la circunscripción a donde pertenece la autoridad. Las cifras que se asignan se dan en función de la densidad electoral variando entre 25% para circunscripciones de hasta 5.000 electores y 10% para aquellas con más de 300.000. Para el caso del presidente se necesitará un respaldo no menor del 15% de los ciudadanos inscritos en el registro electoral.	Después del primer y antes del último año del período de mandato de la autoridad en cuestión.	«La aprobación de la revocatoria del mandato requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, salvo en el caso de la revocatoria de mandato de la Presidenta o Presidente de la República, que requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes.»	Artículo 28.º de la Ley orgánica de participación ciudadana, Ley S/N publicada el 20.04.2010.
Venezuela		Todos los cargos y magistraturas de elección popular.	Por lo menos el 20% de electores inscritos en la circunscripción correspondiente.	Transcurrida la mitad del período para el que fue elegida la autoridad.	«Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referéndum un número no menor al veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referéndum para revocar su mandato.»	Artículo 72.º de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada el 15.12.1999.

<p>«Se considerará revocado el mandato para gobernadores y alcaldes, al ser esta aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al sesenta por ciento (60%) de los ciudadanos que participen en la respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al sesenta por ciento (60%) de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde.»</p>	<p>Por lo menos el 40% de firmas del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario. Solo los ciudadanos que participaron en la votación en la que salió elegido el funcionario podrán solicitar la revocatoria.</p>	<p>Colombia</p> <p>Gobernadores y alcaldes.</p> <p>Subnacional</p>
<p>«Para revocar a una autoridad se requiere la mitad más uno de los votos válidos. Para que proceda la revocatoria deberán haber asistido por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de los electores hábiles del padrón electoral.»</p>	<p>Dependiendo de la densidad electoral de la población electoral se presenta como mínimo el 25% de firmas de ciudadanos que suscriben la solicitud y con un máximo de 400.000 firmas, esto solo en el caso en que el 25% de la población electoral supere esta cifra. Las cifras requeridas por circunscripción se calculan sobre la base del último padrón electoral aprobado.</p>	<p>Perú</p> <p>Presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales.</p> <p>Alcaldes y regidores del ámbito provincial y distrital; jueces de paz que provengan de elección popular.</p>

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Artículo 2.º de la Ley, por la cual se reforman las Leyes N.º 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático; Ley N.º 174 publicada el 31.05.2002.

Artículo 23.º de la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, modificado por la Ley N.º 29313, publicada el 07.01.2009.

Como se observa en el cuadro 1.2.2, la forma como fue incorporada la revocatoria en otros países difiere de manera significativa del caso peruano en al menos dos aspectos: *i)* el ámbito en que se circunscribe y, como consecuencia de ello, *ii)* las autoridades que se encuentran sujetas a este mecanismo de control ciudadano. Sin embargo, cabe destacar que también mantienen dos elementos comunes en el diseño de este MDD entre los distintos países. En primer lugar, el tiempo establecido para que se inicie una solicitud de revocatoria de alguna autoridad debe ser posterior al primer año de gestión y anterior al último y, en segundo lugar, se establece un umbral de firmas para iniciar el proceso, el cual varía dependiendo del caso (WELP & SERDÜLT 2012: 187). En ese sentido, Welp & Serdült (2012) concluyen que tanto los gobiernos de izquierda —como son los casos de Ecuador, Bolivia y Venezuela—, como los neoliberales —tales como Perú y Colombia— promovieron la introducción del mecanismo de revocatoria; de tal manera que la principal diferencia radica en su aplicación a todas las autoridades, en el primer caso; mientras que en los segundos el presidente no puede ser revocado (WELP & SERDÜLT 2012: 192).

En general se podría establecer hasta tres diferencias sustanciales entre la legislación peruana y la de otros países latinoamericanos en cuanto al diseño del mecanismo de revocatoria. En primer lugar, el ámbito de aplicación de la revocatoria, pues en el caso peruano se restringe a los ámbitos de gobierno regional y subregional; mientras que en el de otros países involucra otros ámbitos del Poder Legislativo e incluso del Ejecutivo. Así pues, en Perú las autoridades que pueden ser sometidas a una revocatoria no incluyen al Presidente ni a congresistas, a diferencia de Bolivia y Venezuela. Segundo, el porcentaje de adherentes requeridos para solicitar la consulta, así como el porcentaje necesario para declarar la revocatoria o no de la autoridad; en esta línea, por ejemplo, en Colombia, la ley exige las firmas correspondientes al 40% de electores; mientras que en Perú se solicita el 25%. Tercero, la forma en que se reemplaza a la autoridad revocada, ya sea mediante la sucesión de los accesitarios o la convocatoria a nuevas elecciones municipales (NEM), por ejemplo, en países como Ecuador el porcentaje solicitado varía incluso por circunscripción y ámbito de gobierno.

37

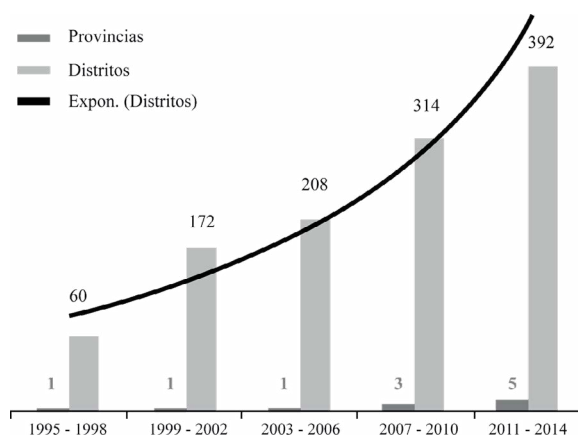
1.3.2 *Balance del uso de la revocatoria de autoridades en Perú*

A la fecha, la revocatoria de mandato en el Perú tiene dieciséis años de existencia efectiva, a partir de su primera aplicación en 1997. Así, en menos de dos décadas se han organizado un total de diez CPR, abarcando cinco periodos de gobiernos municipales. Las CPR se han llevado a cabo en un total de 11 provincias y 1146 distritos, donde fueron sometidos a consulta 4671 autoridades, entre alcaldes y regidores, de los cuales 1526 fueron revocados, lo cual representa el 32,61% del total.

Como se observa en el gráfico 1.3.1, desde 1997 hasta 2013 —agrupando las CPR en los últimos cuatro periodos de gobierno municipal—, la cantidad de distritos donde se efectuaron consultas de revocatoria ha ido en aumento, en cada periodo.¹⁵ Del mismo modo, aunque en una proporción mucho menor, se observa una tendencia ascendente a escala provincial.

GRÁFICO 1.3.1

N.º DE PROVINCIAS Y DISTRITOS DONDE SE HAN EJECUTADO CPR SEGÚN PERIODO DE GOBIERNO



Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Según la información registrada por ONPE, los departamentos con más consultas y con más autoridades revocadas son Áncash, Lima y Cajamarca, donde fueron revocadas entre 110 y más de 150 autoridades. Por el contrario, los departamentos de Madre de Dios, Tumbes y Pasco son los que registran menos CPR; mientras que la Provincia Constitucional del Callao constituye la única jurisdicción donde hasta ahora no se ha registrado ninguna CPR.

Existen distritos donde la utilización de la CPR es recurrente. En efecto, en 1146 distritos se ha llevado a cabo una CPR; mientras que en otros 256 se ha utilizado este mecanismo en más de una oportunidad, tal como se observa en el cuadro 1.3.1. El caso más resaltante es el distrito de San Silvestre de Cochán, ubicado en la provincia de San Miguel (región Cajamarca), donde desde 1997 se han efectuado cinco CPR de manera consecutiva, con lo cual constituye el distrito que, a la fecha, registra la mayor cantidad de CPR.

¹⁵ Si bien la tendencia es al incremento, la tasa de crecimiento entre periodos no es la misma e, inclusive, viene reduciéndose. Esto es más claro para el último periodo de 2011-2014 donde el incremento en la cantidad de distritos en CPR fue solo de un 20% respecto al periodo anterior.

CUADRO 1.3.1
CANTIDAD DE DISTRITOS DONDE SE HAN LLEVADO A CABO MÁS DE DOS CPR SEGÚN
DEPARTAMENTO, 1997-2013

Departamento	2 CPR	3 CPR	4 CPR	5 CPR	TOTAL
Amazonas	5	1	0	0	6
Áncash	27	8	4	0	39
Apurímac	14	2	0	0	16
Arequipa	5	3	1	0	9
Ayacucho	10	4	0	0	14
Cajamarca	12	9	1	1	23
Callao	0	0	0	0	0
Cusco	3	1	0	0	4
Huancavelica	11	5	0	0	16
Huánuco	8	0	0	0	8
Ica	6	1	1	0	8
Junín	13	1	0	0	14
La Libertad	5	0	0	0	5
Lambayeque	2	1	0	0	3
Lima	27	16	1	0	44
Loreto	10	2	0	0	12
Madre De Dios	0	0	0	0	0
Moquegua	2	1	0	0	3
Pasco	1	0	0	0	1
Piura	2	2	0	0	4
Puno	4	2	1	0	7
San Martín	6	5	0	0	11
Tacna	4	2	0	0	6
Tumbes	1	0	0	0	1
Ucayali	1	0	1	0	2
TOTAL					256

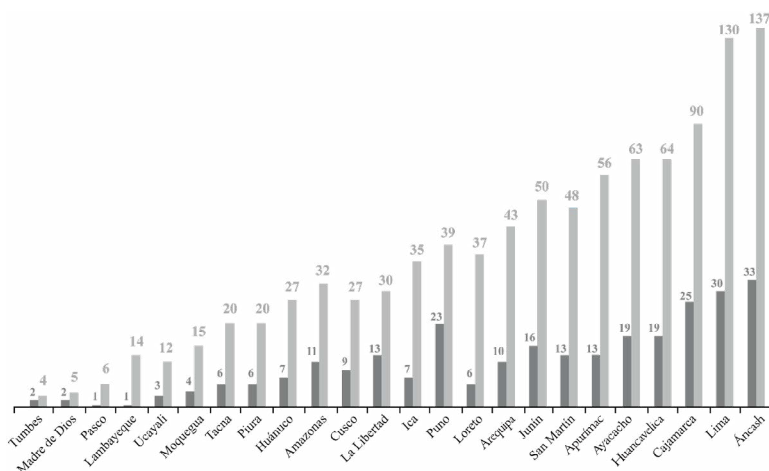
Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Con respecto al total de autoridades consultadas, a la fecha se registra un total de 1004 alcaldes y 3404 regidores que fueron sometidos a CPR; de los cuales fueron revocados 279 y 1247, respectivamente. Así pues, el 28% del total de alcaldes y el 36,6% del total de regidores sometidos a consulta fueron revocados efectivamente. Al respecto cabe precisar que en algunas circunscripciones, como es el caso de Áncash, se registra una menor proporción de autoridades revocadas (24%); contrario a lo que sucede en regiones como Puno, donde cerca del 60% de las autoridades sometidas a consulta, entre 1997 y 2013, han sido revocadas. Por lo tanto, como se observa en el gráfico 1.3.2, en determinadas zonas existe mayor incidencia de CPR efectivas, donde la solicitud de revocatoria culmina con la revocatoria efectiva de la(s) autoridad(es) consultada(s).

GRÁFICO 1.3.2

ALCALDES SOMETIDOS A CONSULTA Y ALCALDES REVOCADOS POR DEPARTAMENTO, 1997-2013



Fuente: ONPE.

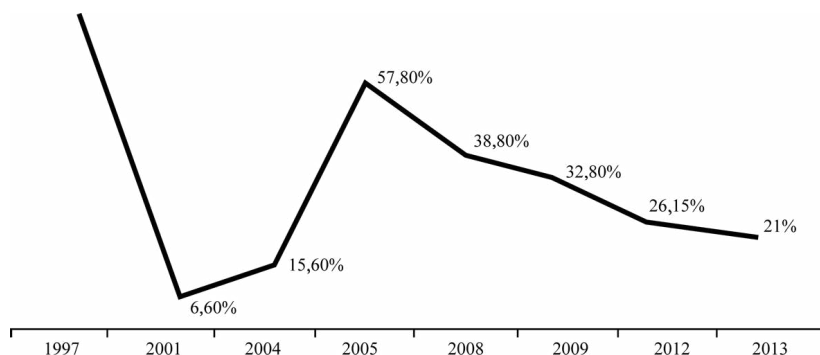
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Por otro lado, si bien resulta evidente que desde 1997 en adelante el número total de consultas ha ido en aumento en cada periodo de gobierno municipal, también se encuentra que, en cada etapa, la cantidad de alcaldes y regidores efectivamente revocados viene reduciéndose en términos porcentuales respecto al total de autoridades que fueron sometidas a consulta. En otras palabras, cada vez es menor la fracción de los alcaldes provinciales y distritales que tras ser sometidos a CPR terminan siendo finalmente revocados. En efecto, como se observa en el gráfico 1.3.3, en 1997, el 68% de los alcaldes sometidos a consulta fue revocado de su cargo; mientras que este porcentaje empezó a decrecer hacia el año 2005, al punto que en la CPR

de julio de 2013, solo el 21% de los alcaldes sujetos a consulta fueron revocados. No obstante, cabe tener en consideración las modificaciones en las interpretaciones del JNE para determinar la revocatoria de las autoridades sometidas a consulta.¹⁶

GRÁFICO 1.3.3

PORCENTAJE DE ALCALDES DISTRITALES REVOCADOS RESPECTO A LOS CONSULTADOS, 1997-2013



Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

41

Por otro lado, existe evidencia que sugiere que en Perú las consultas de revocatoria son usadas como «arma política», principalmente por parte de las agrupaciones políticas perdedoras en una elección. Así, por ejemplo, a partir de un análisis de los casos de Julcamarca y Congalla, en la provincia de Angaraes (región Huancaavelica), Wiener (2004: 315) afirma que «las revocatorias se convierten, [...] en un mecanismo potencial para acortar el camino hacia el cambio de autoridades y que los derrotados de una campaña les cobren el fracaso a los ganadores». Del mismo modo, Tuesta (2008a) alega que «en la mayoría de los casos, [la revocatoria] se trata de una iniciativa promovida por los perdedores de las elecciones. [De tal manera que] se utiliza la política de todos contra el ganador, en poblaciones en las que los recursos son escasos y el presupuesto también [lo es]».

En efecto, de 239 alcaldes cuestionados en la CPR del año 2008, 76 habrían obtenido una ajustada victoria electoral por menos del 2,5% de los votos válidos. Ello significa que cerca de un tercio de los «candidatos perdedores» habría visto en la CPR una oportunidad para el *desempate político*; donde las elecciones complementarias se consideran como elecciones municipales adelantadas (ONPE 2013). No obstante,

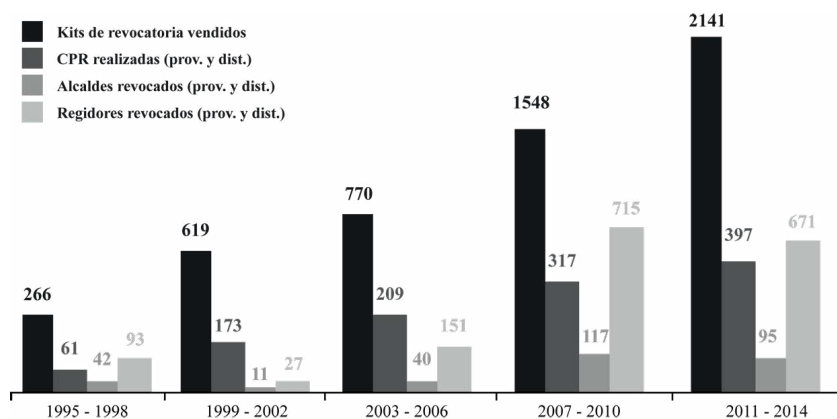
¹⁶ Al respecto, véase página 45, donde se precisan las tres modificaciones en las interpretaciones emitidas por el JNE.

también se ha encontrado que, de los 51 alcaldes revocados el año 2012, tan solo 17 de los revocadores fueron candidatos; lo cual representa un tercio del total de promotores en este año (ONPE 2013). Por lo tanto, no es posible inferir que en la mayoría de los casos el promotor de la revocatoria haya sido un candidato perdedor en busca de revancha política. En ese sentido, esto constituye un aspecto importante que aún representa un objeto de análisis para futuras investigaciones electorales.

Por otro lado, con respecto a la cantidad de *kits* electorales adquiridos, se encuentra que esta proporción resulta relativamente elevada; sin embargo, la mayoría de las iniciativas terminan frustradas. Así pues, como se observa en el gráfico 1.3.4, el número de CPR que llegan a efectuarse es sumamente reducido, en comparación a la cantidad de *kits* electorales solicitados.

GRÁFICO 1.3.4

KITS VENDIDOS, CPR REALIZADAS, ALCALDES Y REGIDORES REVOCADOS, 1995-2013



Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

En términos generales, el gráfico 1.3.4 refleja un aumento progresivo de la cantidad de kits electorales vendidos; sin embargo, ello no implica el incremento de la cantidad de autoridades revocadas. En efecto, entre 1997 y 2013, tan solo 1,18% de *kits* electorales dio lugar a una CPR a escala provincial; mientras que el 25,4% dio lugar a una CPR del ámbito distrital. Por su parte, a la fecha, no se ha efectuado ninguna CPR de autoridades regionales, pese a que sí se han adquirido *kits* electorales con esa finalidad.

En suma, el balance de la implementación del mecanismo de revocatoria de mandato en el Perú revela tres aspectos centrales. En primer lugar, el número de circunscripciones que han sometido a consulta al mandato de autoridades en el ámbito subnacional ha ido aumentando progresivamente desde 1997. En segundo lugar, se observa que la utilización de este mecanismo de control ciudadano es recurrente en distritos que presentan antecedentes de su utilización. En tercer lugar, pese al incremento en la cantidad de *kits* electorales comprados, la proporción de autoridades efectivamente revocadas presenta una tendencia decreciente.

1.3.3 *Vacíos, limitaciones y propuestas de reforma*

El tema de la revocatoria recién cobró importancia, a partir de su aplicación de la consulta en la ciudad de Lima Metropolitana, en marzo de 2013.¹⁷ La gestión municipal electa en las ERM 2010 generó expectativas ciudadanas muy altas del 71% de ciudadanos; sin embargo, rápidamente, estas quedaron frustradas, a tal punto que, antes de la mitad de su gestión, tan solo el 23% de limeños consideraba que la ciudad mejoró durante el gobierno de Susana Villarán (DATUM INTERNACIONAL 2013).¹⁸ En parte, esta opinión puede explicarse por la percepción que se tuvo respecto a los logros de dicha gestión, en particular respecto a las obras públicas efectuadas durante los dos primeros años de gobierno, en tanto únicamente el 8% de los ciudadanos consideró que fueron muy beneficiosas; mientras que, por el contrario, otro 40% expresó que no fueron beneficiosas en absoluto. Asimismo, el 44,3% de los encuestados que manifestó haber votado por el «Sí» en la consulta de revocatoria mencionó que tomaron dicha decisión por la falta de obras, seguido de una percepción general de que no hubo mejoras, lo cual corresponde al 22,8% (DATUM INTERNACIONAL 2013).¹⁹

43

Por ello, la CPR en Lima Metropolitana propició una discusión en torno a la masiva utilización de este mecanismo de control ciudadano, así como también sobre posibles regulaciones que permitan restringir o controlar mejor su uso en el país. Es esta preocupación lo que ha llevado a la formulación de propuestas de modificación a la Ley N.º 26300 en torno al mecanismo de revocatoria provenientes del parlamento y de los propios organismos electorales —JNE, RENIEC y ONPE—, que a la

¹⁷ En esta CPR se sometió a consulta a la alcaldesa Susana Villarán de la Puente y sus 39 regidores municipales. La alcaldesa fue ratificada en el cargo —junto con 17 regidores—; mientras que 22 regidores fueron revocados, todos pertenecientes al partido del gobierno municipal, con la excepción de uno.

¹⁸ De acuerdo con el desagregado por nivel socioeconómico, en sectores D y E la idea de que la ciudad ha «empeorado» llega incluso al 30%.

¹⁹ Véase el anexo 1 sobre las percepciones de los electores limeños respecto a la posibilidad de revocar a las autoridades locales, cuánto impactaron las expectativas ciudadanas frustradas en este proceso político y, a su vez, si percibieron la participación de alguna agrupación o personaje político en el caso de la CPR en Lima Metropolitana.

fecha vienen siendo discutidas. No obstante, si bien las propuestas más recientes surgieron a raíz de la CPR acontecida en la capital, la Ley N.º 26300 ha pasado ya por diversas modificaciones previas, las cuales vale la pena resaltar.

Tras su promulgación el año 1994, y durante toda la década de los noventa, no hubo modificaciones a la LDPCC en lo concerniente al mecanismo de revocatoria.²⁰ Más bien, los cambios incluidos a esta ley se centraron en el mecanismo de referéndum, el cual fue modificado en 1996 a través de las leyes N.º 26592 y N.º 26670. La primera ley modificó los artículos 13.º, 15.º y 16.º de la LDPCC;²¹ mientras que la segunda cambió el artículo 39.º, mediante la eliminación de uno de sus incisos.²² Así pues, con estas modificaciones se derribaron una serie de obstáculos para la puesta en marcha de cualquier referéndum. Sin embargo, posteriormente —al finalizar el régimen de Alberto Fujimori—, ambas leyes fueron derogadas a través de la Ley N.º 27520, promulgada el 26 de septiembre de 2001, donde se restituyeron los artículos modificados a su redacción original.

Hacia la década de los años 2000 recién se incorporaron cambios en el mecanismo de revocatoria. El primero de estos fue producto de las modificaciones incorporadas en la Ley N.º 28421, publicada el 17 de diciembre de 2004, a través de la cual se modificó el porcentaje de votantes necesarios para declarar revocada a una autoridad. Empero, cabe precisar que los resultados de las CPR previas a esta modificación fueron declarados sobre la base de un criterio distinto respecto del manejo de los votos.

En ese sentido, hacia 1997 el resultado de la consulta de revocatoria fue determinado sobre la base de los votos válidos durante la jornada electoral;²³ mientras que para el año 2001 este criterio fue modificado. A través de la resolución N.º 718-2001-JNE, emitida el 25 de octubre de 2001, se estableció que la revocatoria procedería únicamente en casos donde haya votado la mitad más uno de los electores registrados

²⁰ Sin embargo, cabe recordar que las disposiciones legales para la puesta en marcha de la revocatoria —tales como la exigencia de que esta se lleve a cabo mediante un proceso electoral— se establecieron tanto en la Ley Orgánica de Elecciones (Ley N.º 26859 de 1997) como en resoluciones del JNE. Estas disposiciones funcionaron sobre la base de lo establecido en la Ley N.º 26300 y no generaron modificaciones al respecto.

²¹ La modificación del artículo 16.º de la Ley N.º 26300 estableció que para realizar un referéndum, primero debía existir una iniciativa legislativa ciudadana que haya sido desaprobada por el Congreso y, segundo, era necesario contar con el respaldo de dos tercios de los votos del Congreso. Ello constituía un obstáculo adicional y de corte político para la puesta en marcha del referéndum, en tanto exigía el requisito de una cantidad de parlamentarios para llevarlo a cabo, el mismo que no existía en la redacción anterior de la ley.

²² Ley N.º 26670, promulgada el 11 de octubre de 1996, derogó el inciso c) del artículo 39.º, que establecía la posibilidad de desaprobar leyes, decretos-leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, normas regionales y ordenanzas.

²³ En la CPR 1997, de los 60 alcaldes y 121 regidores distritales convocados, la ciudadanía logró revocar a 41 alcaldes y 85 regidores. Mientras que en el ámbito provincial se revocó a todas las autoridades sometidas a consulta. Es decir, a un alcalde provincial y ocho regidores provinciales.

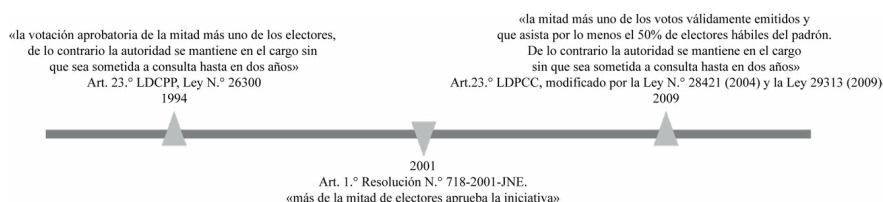
en el padrón electoral. En la práctica, tal interpretación generó que la mayoría de las autoridades consultadas, a escala provincial y distrital, durante las CPR de diciembre del año 2001 y noviembre de 2004, no fueran revocadas;²⁴ ello incluso cuando los votos a favor del «Sí» superaran a los del «No», debido a que, por lo general, en las jornadas electorales participaban menos de la mitad de los electores registrados en el padrón. Así, por ejemplo, en 2001, el alcalde del distrito de Incahuasi, ubicado en la provincia de Ferreñafe (región Lambayeque), fue sometido a consulta sin resultar removido del cargo; ello no obstante se emitieron 1865 votos a favor de su revocatoria, 706 votos en contra de ella, 706 votos en blanco y 214 votos nulos, de un total de 4821 electores inscritos en el padrón electoral. En este caso, la mayoría absoluta fue calculada sobre la base del total de ciudadanos empadronados.

Posteriormente, el 17 de diciembre de 2004, tras el proceso de CPR del mismo año, por medio de la Ley N.º 28421 se modificó el artículo 23.º de la LDPCC, con la finalidad de establecer las condiciones necesarias para que se efectúe la revocatoria de una autoridad. De esta forma, se definió que para hacer efectiva la revocatoria es necesario que la mitad más uno de los votos válidos sean dados a favor de la revocatoria de la autoridad y que el día de la jornada de la consulta asista, al menos, el cincuenta por ciento (50%) de los ciudadanos empadronados. Del mismo modo, la Ley N.º 28421 también modificó el artículo 29.º, donde se incorporó que la autoridad revocada no puede ser candidata al mismo cargo en las NEM; de tal forma que con dicha modificación se retomó el criterio de cómputo de resultados existente en la CPR de 1997, lo cual a su vez se afirmó a través de la Resolución N.º 113-2005-JNE, emitida el 17 de mayo de 2005. Allí se indica que tan solo los votos por el «Sí» y por el «No» en una consulta de revocatoria serían considerados válidos, disposición que se ha mantenido vigente hasta el día de hoy, tal como se observa en el gráfico 1.3.5.

45

GRÁFICO 1.3.5

CONDICIONES PARA DETERMINAR LA REVOCATORIA DE UNA AUTORIDAD, 1994-2004



Fuente: LDPCC, Ley N.º 26300, Ley N.º 28421, Ley N.º 29313 y Resolución N.º 718-2001-JNE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

²⁴ De los 165 alcaldes distritales sometidos a consulta en la CPR 2001, once fueron revocados. Mientras que en la CPR 2004 de 186 alcaldes distritales, veintinueve fueron revocados de sus cargos.

La redacción final y vigente del artículo 23.º de la LDPCC que reglamenta la definición del resultado de la consulta de revocatoria fue publicada en la Ley N.º 29313 de enero de 2009. En esta se dispone que «para revocar a una autoridad se requiere la mitad más uno de los votos válidos», siempre y cuando asista el cincuenta por ciento (50%) de los electores del padrón electoral. Además del artículo 23.º, esta ley también modificó un total de siete artículos de la LDPCC, precisando qué autoridades se encuentran sujetas a una revocatoria y quiénes las reemplazarán (Art. 24.º). De esta manera se especificaba que únicamente se efectuarían Nuevas Elecciones Municipales (NEM) cuando se revocara a más de un tercio de los miembros del concejo municipal o del concejo regional (artículo 25.º).

En síntesis, las modificaciones efectuadas a la Ley N.º 26300 hasta el año 2009 giraron en torno a cómo interpretar los resultados de la votación, ya sea sobre la base de los votos válidos o del total de electores empadronados. Ello difiere de las propuestas más recientes formuladas a partir del año 2012, donde las modificaciones sugeridas parten de una lectura crítica sobre la forma en que viene utilizándose la CPR a escala nacional. En tal sentido, se propone incluir requisitos para que los promotores soliciten la aplicación de este mecanismo, de tal forma que no sea tan sencillo convocar una consulta de revocatoria.

46 En esta línea, entre junio de 2012 y septiembre de 2013, se presentaron doce proyectos de ley para modificar la LDPCC. En su mayoría, estos se refieren, específicamente, al mecanismo de revocatoria.²⁵ La primera propuesta fue el Proyecto de Ley N.º 1225/ 2011-CR presentado por el congresista Carlos Bruce, del Grupo Parlamentario Concertación Parlamentaria, en junio de 2012; donde se sugirió modificar los artículos 21.º y 22.º de la Ley N.º 26300. El fundamento de esta propuesta radica en que el mecanismo de revocatoria constituye «un incentivo pernicioso que pone en riesgo la gobernabilidad de los municipios y regiones», el cual está siendo «utilizado, casi en su mayoría, por líderes locales independientes, sin el respaldo de un partido político serio» (Proyecto de Ley N.º 1225/2011-CR). En tal sentido, esta propuesta sugiere excluir la posibilidad de que la revocatoria sea solicitada en el primer y el segundo año (artículo 21.º), al igual que elevar al 40% el porcentaje de firmas que deben recopilar para presentar la solicitud formal de una CPR (artículo 22.º).

Los demás proyectos de modificación de la LDPCC en torno al mecanismo de revocatoria siguen la misma línea. Así, por ejemplo, el proyecto de Ley N.º 1690/ 2012-CR indica que dada la creciente cantidad de CPR y de *kits* electorales vendidos,

²⁵ Se trata de los siguientes Proyectos de Ley: N.º 1225/2011-CR; N.º 1690/2012-CR; N.º 2035/2012-CR; N.º 2079/2012-CR; N.º 2087/2012-CR; N.º 2094/2012-CR; N.º 2096/2012-CR; N.º 2160/2012-CR; N.º 2197/2012-CR; N.º 2201/2012-CR; N.º 2274/2012-JNE y N.º 2337/2012-CR.

la revocatoria «[...] que debería constituir un mecanismo de control ciudadano [se ha] convertido en un instrumento de polarización política de la ciudadanía y hasta en una fuente de conflictos sociales» y que «en la mayoría de los casos las solicitudes de revocatoria no se sustentan en causales válidas» (Proyecto de Ley N.º 1690/2012-CR). En tal sentido, dicho proyecto propone modificar los artículos 21.º y 23.º de la LDPCC, concernientes al momento en el que se solicita la revocatoria y el porcentaje de votación requerido para declarar revocada a una autoridad, respectivamente.

Por otro lado, cabe destacar el proyecto de Ley N.º 2274/2012-JNE, elaborado hacia el mes de marzo de 2013, por iniciativa de los tres organismos electorales: JNE, ONPE y RENIEC; donde se plantea una reforma integral de la totalidad de artículos que constituyen la Ley N.º 26300. A diferencia de las demás propuestas, este constituye el único proyecto de ley donde se propone validar una nueva LDPCC.

En julio de 2013, los proyectos de ley descritos previamente fueron integrados en un Dictamen emitido por la Comisión de Constitución del Congreso de la República. En este documento se propuso una nueva redacción de, al menos, siete de los cuarenta y siete artículos originales de la Ley N.º 26300, así como la inclusión de un inciso. En síntesis, todos los proyectos de ley de reforma de la LDPCC formulados entre los años 2012 y 2013 parecen seguir una similar tendencia en sus respectivos fundamentos, donde se puso de manifiesto que la revocatoria se viene aplicando de manera problemática en Perú; razón por la cual requiere ser modificada. De esa forma, las actuales propuestas de cambio del mecanismo de revocatoria perfilan al menos cuatro aspectos que se considera deberían ser modificados:

- La cantidad de adherentes necesaria para convocar a una CPR.
- El periodo en el que puede solicitarse la consulta.
- La cantidad de votos necesarios para revocar a la autoridad consultada.
- El remplazo de la autoridad revocada.

En cuanto al primer aspecto, la cantidad de adherentes, la ley contempla en su actual redacción que la revocatoria «se lleva adelante en una circunscripción electoral, si el veinticinco por ciento de los electores de una autoridad, con un máximo de 400,000 firmas, presenta la solicitud de la revocación del mandato ante la oficina de procesos electorales correspondiente» (ONPE 2012). Esto ha sido materia de debate dado que para algunos analistas como Tuesta, el techo de cuatrocientas mil firmas es demasiado reducido y poco representativo de circunscripciones electorales de envergadura, como es el caso de Lima Metropolitana (ANDINA 2013). De acuerdo con este autor, ello podría propiciar un uso excesivo del mecanismo de revocatoria en estas circunscripciones, en tanto resulta relativamente fácil alcanzar la cifra

requerida; argumento que también ha sido esbozado en algunos de los proyectos de ley actuales, como es el caso del Proyecto de Ley N.º 2087/2012-CR.

De manera similar, Del Águila explica que Perú constituye un caso particular, en tanto se establece por un lado un requisito de 25% de firmas y, por otro lado, un número absoluto fijo. En ese sentido, esta autora coincide con la afirmación de que el techo de cuatrocientas mil firmas no brinda «proporcionalidad» suficiente en el caso de circunscripciones grandes y, además, considera que incluso el requisito universal del 25% es problemático, pues resulta muy reducido para circunscripciones pequeñas donde es sencillo convocar a una CPR. Así, las actuales propuestas de modificación sugieren una nueva redacción del artículo 22.º de la LDPCC, a través de la cual se elimine el tope máximo de 400.000 firmas y se establezca que «la consulta se llev[e] adelante en cada circunscripción electoral si la solicitud está acompañada del veinticinco por ciento (25%) de electores de cada circunscripción y es declarada procedente» (Congreso de la República: 15). De ser aprobada esta nueva redacción del artículo, la cantidad de firmas necesarias para convocar a una CPR en circunscripciones electorales grandes —como es el caso de Lima Metropolitana— sería considerablemente más elevada, con más de dos millones; de tal forma que su utilización sería realmente excepcional. No obstante, aun quedaría sujeto a debate qué tan pertinente es la proporción del 25% de electores que soliciten la consulta en todas las circunscripciones y, por otro lado, si esta proporción debería ampliarse en las circunscripciones más pequeñas.

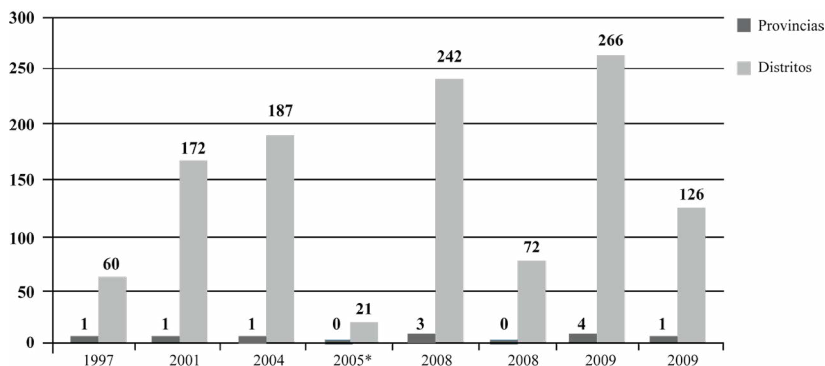
48

Un segundo aspecto es el periodo en el que puede solicitarse la consulta. Bajo la actual redacción de la ley, como indica el artículo 21.º, se ofrece en la práctica hasta dos oportunidades para llevar a cabo la revocatoria, aun cuando la ley establezca que la revocatoria «solo procede una vez en el periodo de mandato». En tal sentido, el problema con dicha redacción es que, si bien la revocatoria solo puede solicitarse una vez, existen hasta dos oportunidades durante la gestión municipal, en las cuales es posible recopilar el total de firmas (durante el segundo y el tercer año); de tal forma que si no se consigue juntarlas para la convocatoria del segundo año de gobierno, estas pueden seguirse recolectando con miras a presentarlas finalmente en el tercer año. Por lo tanto, en la práctica, debido a la legislación peruana los revocadores cuentan al menos con un año y medio para ese recojo de firmas y, «además, se establece una fecha adicional para “subsanar” y entregar nuevas firmas, algo que no es usual en las legislaciones sobre revocatoria y favorece a los revocadores, y mantiene la atención de las autoridades durante un tiempo demasiado largo respecto de su mandato total» (DEL ÁGUILA 2013).

Asimismo, existe un cuestionamiento respecto a los momentos en los que puede proceder la revocatoria. De acuerdo con la ley vigente, puede solicitarse realizar una CPR en el segundo o tercer año de gobierno; pese al riesgo que representan en tanto, como se observa en el gráfico 1.3.5, la mayoría de CPR se han efectuado durante el segundo año de la gestión municipal. Así pues, ante esta situación, la tendencia en las propuestas revisadas es a ofrecer un ajuste en la redacción del artículo 21.º, donde se establece que la revocatoria de mandato solo podrá solicitarse en una fecha: el tercer domingo de noviembre del tercer año de gobierno. De esta forma, se desestiman otras propuestas alternativas.

GRÁFICO 1.3.6

N.º DE PROVINCIAS Y DISTRITOS TOTALES EN CPR 1997-2013, POR PERIODO DE GOBIERNO



Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Por otro lado, el tercer aspecto es el referido a los votos necesarios para declarar la revocatoria de una autoridad, lo cual ha sido abordado por las sucesivas modificaciones legales a la norma previas a 2009, pero que aún continúa como un tema de debate vigente. Actualmente, el artículo 23.º precisa que para revocar a una autoridad se requiere la mitad más uno de los votos válidos y la asistencia de al menos el 50% de electores del padrón. Sin embargo, esta formulación no se encuentra exenta de objeciones. Así, en el Proyecto de Ley N.º 2274/2012-JNE se incluyó una reescritura del artículo 23.º de la LDPCC, donde se estableció regresar al criterio del año 2001, en el cual la revocatoria procedería sobre la base del voto de la mitad más uno de los electores del padrón electoral. A su vez, ello implicaría que quienes no votaron en las elecciones municipales donde fue elegida la autoridad

sometida a consulta tampoco podrían participar en su revocatoria. Sin embargo, a la fecha, la reescritura del artículo 23.º no ha sido incluida en el Dictamen Final de la Comisión de Constitución.

En lo concerniente al reemplazo de la autoridad o autoridades revocadas, uno de los principales temas de discusión es la pertinencia de convocar a Nuevas Elecciones Municipales (NEM), tras la revocatoria de más de un tercio del concejo. En efecto, en la mayoría de las solicitudes de revocatoria se exige someter a consulta popular a todo el concejo municipal, ya sea de forma intencionada o por un mal manejo de los formatos de solicitud de CPR. En principio esto reflejaría una contradicción de la ley, en tanto primero se establece que las solicitudes de revocatoria se han de formular contra una autoridad específica (artículo 21.º), pero luego también se considera que si al menos un tercio de estas autoridades resultan revocadas, todo el concejo municipal es inmediatamente revocado (artículo 25.º). Siguiendo a Del Águila: «Con ello, se [abre] la puerta a la interpretación a favor de una revocatoria abierta a la pluralidad de los miembros de un Concejo, e incluso este en su totalidad. El formulario para realizar la solicitud de revocatoria en Perú, por lo demás, casi invita a la revocatoria de varias autoridades a la vez» (DEL ÁGUILA 2013: 5).

50 Así, se mantiene la duda respecto a si con el actual marco legal, la CPR es vista —y empleada— efectivamente por los actores políticos como un mecanismo de control ciudadano o si, más bien, este constituye una ventana de oportunidad que lleva a las NEM. Dada la facilidad con la que puede ser revocado el concejo municipal en su integridad, especialmente en circunscripciones electorales pequeñas, es acertado considerar la posibilidad de que el principal móvil de varias CPR en el país sea convocar a NEM. De ser así, estas elecciones representarían una suerte de estímulo poderoso para la convocatoria a una CPR, lo cual podría mitigarse si se plantea otra modalidad para reemplazar a las autoridades revocadas que no involucre la convocatoria a nuevas elecciones. Por otro lado, es preciso señalar que, si bien las NEM ofrecen la posibilidad de una sustitución democrática y participativa de las autoridades revocadas, también generan un gasto significativo y pueden yuxtaponerse con otros procesos electorales en curso programados en el calendario electoral oficial.

En ese sentido, varias de las propuestas revisadas —particularmente el proyecto de Ley N.º 2274/2012 de JNE, ONPE y RENIEC— coinciden en la necesidad de eliminar las NEM, reescribiendo el artículo 25.º de la LDPCC. De aprobarse esta medida, las autoridades revocadas serían reemplazadas directamente por sus suplentes y accesitarios, algo que ya está contemplado bajo la ley vigente, pero solo en el caso que no se revoque a más de un tercio del concejo.

Empero, cabe señalar que, si bien la revocatoria constituye actualmente el MDD más utilizado en Perú, no es el único contemplado por la legislación peruana. Por el contrario, existen mecanismos de control ciudadano como la rendición de cuentas que, a pesar de su importancia, no son utilizados de manera tan frecuente. Ello se explica, principalmente, por la escasa difusión y la ausencia de canales institucionales que permitan hacer de conocimiento público la facultad de los ciudadanos de participar de manera directa en asuntos políticos. No obstante, la utilización de otros MDD podría contribuir a mitigar las tensiones sociales existentes en distintos escenarios locales y, a su vez, podría servir de base para posibles solicitudes de CPR. Al respecto, vale la pena precisar que las propuestas revisadas coinciden en incluir un inciso al artículo 29.º de la LDPCC, donde se exige la rendición de cuentas tanto a los promotores de una CPR como a las autoridades consultadas, algo que no se encuentra contemplado en la legislación vigente.

CAPÍTULO II

ESCENARIOS DONDE SE REALIZA LA
CONSULTA POPULAR DE
REVOCATORIA

El presente capítulo se divide en dos secciones. En la primera, presentamos el escenario que caracteriza a aquellos distritos donde se llevaron a cabo procesos de consulta popular de revocatoria de autoridades, durante los años 2004, 2008 y 2012, según su ubicación geográfica, su configuración urbano-rural, los niveles de pobreza, la cantidad de electores; así como también a partir de la variable «recibe o no recibe ingresos por concepto de canon minero». En la segunda sección, nos centramos en los escenarios provinciales donde se produjeron consultas de revocatoria, a fin de aterrizar en nuestra unidad de análisis del presente estudio. El capítulo concluye con una presentación detallada de los cinco casos de análisis.

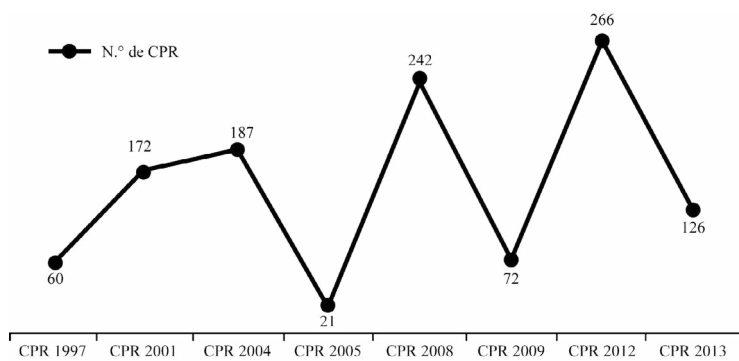
2.1. Escenarios de CPR en el ámbito distrital: 2004, 2008 y 2012

Desde 1997 hasta la fecha se han realizado 1146 procesos de consulta popular a escala distrital. Así, este se configura no solo como «un derecho ampliamente utilizado y ejercido por los ciudadanos peruanos», sino como el único comprendido en la Ley N.º 26300 que se ejerce efectivamente (REMY 2008). Este elevado número de CPR podría estar socavando la estabilidad de la gestión municipal y, a su vez, la gobernabilidad en el ámbito subnacional.

Empero, como se aprecia en el gráfico 2.1, la cantidad de procesos realizados fluctúa dependiendo del periodo en que este se realiza. Así, se tiene que los tres periodos donde se realizó la mayor cantidad de procesos fueron en los años 2012 (266), 2008 (242) y 2004 (187); los cuales, en su conjunto, representan cerca del 62% del total

de CPR realizadas a escala distrital (61,78%). A su vez, dichos periodos corresponden al segundo año de la gestión municipal, lo cual supone que ni bien culmina el primer año de la gestión municipal, los promotores de la revocatoria se organizan para adquirir los *kits* electorales e iniciar la campaña de recojo de firmas; cumpliendo así la restricción establecida por ley que excluye la posibilidad de poner en ejercicio dicho mecanismo de control ciudadano durante el primer año de la gestión municipal.

GRÁFICO 2.1
CANTIDAD DE CPR EN EL ÁMBITO DISTRIITAL



Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Autores como María Isabel Remy (2005) y Fernando Tuesta (2008) han precisado que, por lo general, las CPR se han realizado en distritos sumamente pequeños, rurales y pobres. En ese sentido, siguiendo a estos autores, la presente sección pretende corroborar dicha afirmación a partir del análisis descriptivo y de un estudio correlacional durante los periodos 2004, 2008 y 2012. De esta forma, tomaremos como unidad de análisis los distritos en los que se divide el territorio nacional —excluyendo las capitales de provincia, ya que estas cuentan con autoridades que gobiernan el ámbito provincial— y como variable dependiente si se efectuó una CPR —hubo o no hubo CPR—. En primer lugar, exploraremos los factores sociodemográficos, de manera que estableceremos una comparación entre la variable se efectuó CPR según región geográfica —costa, sierra o selva—, ámbito de residencia —urbano o rural— y niveles de pobreza.²⁶ En segundo lugar,

²⁶ La información respecto a la región, ámbito de residencia y niveles de residencia fue extraída del portal institucional del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). En el caso de los datos sobre los índices de pobreza vale destacar que se usó la información para los años 2007 y 2009, en tanto constituyen las mediciones del ámbito distrital y provincial más cercanas a nuestro periodo de estudio: 2004, 2008 y 2012.

exploraremos la variable «se efectuó una CPR» según la población electoral en cada circunscripción²⁷ y, en tercer lugar, según la variable «recibe o no recibe ingresos por concepto de canon minero».²⁸

2.1.1. Ubicación geográfica

Resulta pertinente explorar la recurrencia de la CPR según la región geográfica; así, la visión tripartita del territorio —Costa, Sierra y Selva—, basada en el criterio de la altura, ha permitido establecer *criterios clasificadorios* que aluden tanto a las dificultades de circulación de bienes como a la integración nacional de personas hacia la costa (AMES 2010); lo cual genera, a su vez, una dinámica política distinta.

Al explorar la variable «hubo o no CPR» según la región geográfica, se observa que a lo largo de los tres periodos de estudio la mayor cantidad de consultas se ha producido en la sierra. En efecto, tal como se observa en el gráfico 2.1.1, en los años 2004, 2008 y 2012, la proporción de CPR efectuadas en la sierra supera el 65%; con el 69,52%, 65,70% y 68,42%, respectivamente.



Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

²⁷ La información correspondiente a la población electoral fue extraída del Sistema de Información Geográfico Electoral (SIGE) de ONPE.

²⁸ La información correspondiente a la distribución del canon minero y el monto del mismo fue extraída del portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

No obstante, tal como se observa en el cuadro 2.1.1., no se encontró una asociación significativa entre la región geográfica y la ocurrencia de CPR, los años 2008 y 2012. Empero, sí se halló una asociación entre la ubicación geográfica de los distritos y la variable «hubo o no CPR», para el año 2004; relación que pareciera haber desaparecido posteriormente.²⁹

CUADRO 2.1.1
CPR SEGÚN UBICACIÓN GEOGRÁFICA

		Región geográfica 2004			Total
		Costa	Sierra	Selva	
Hubo CPR el año 2004	No	203 (87,50%)	914 (87,55%)	341 (92,41%)	1458
	Sí	29 (12,50%)	130 (12,45%)	28 (7,59%)	187
Total		232 (100,00%)	1044 (100,00%)	369 (100,00%)	1645 (100,00%)

56

		Región geográfica 2008			Total
		Costa	Sierra	Selva	
Hubo CPR el año 2008	No	206 (88,79%)	885 (84,77%)	312 (84,55%)	1403
	Sí	26 (11,21%)	159 (15,23%)	57 (15,45%)	242
Total		232 (100,00%)	1044 (100,00%)	369 (100,00%)	1645 (100,00%)

²⁹ Al realizar la prueba estadística Chi Cuadrado de Pearson, el p-value que arrojó fue de 0,034 para el año 2004, 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. Por el contrario, en los años 2008 y 2012, el *p-value* fue significativo, con el 0,244 y 0,185, respectivamente.

		Región geográfica 2012			Total
		Costa	Sierra	Selva	
Hubo CPR el año 2012	No	200 (86,21%)	862 (82,57%)	317 (85,91%)	1379
	Sí	32 (13,79%)	182 (17,43%)	52 (14,09%)	266
Total		232 (100,00%)	1044 (100,00%)	369 (100,00%)	1645 (100,00%)

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

2.1.2. *Ámbito urbano o rural*

Es importante analizar, asimismo, la ocurrencia de la CPR según el ámbito urbano o rural, debido a su evidente vínculo con la cantidad de habitantes y, como consecuencia de ello, con la cantidad de electores en cada distrito. Empero, cabe precisar que, en el caso peruano, el criterio empleado para catalogar a los centros poblados como «urbanos» —siguiendo la definición del Instituto Nacional Estadística e Informática (INEI)— es la existencia de al menos 100 viviendas ubicadas contiguamente (REMY 2009); dejando de lado el hecho de 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. En esta línea, la identificación de un distrito como urbano o rural es parcial, en tanto esta no implica necesariamente una alta concentración poblacional ni una diversificación económica.

Así pues, como se observa en el cuadro 2.1.2, en el caso del año 2004 se produjo más CPR en distritos cuya población en áreas urbanas no supera el 20%, lo cual representa al 24,06%; seguido de aquellas que cuentan con una población urbana superior al 80% (22,99%).

CUADRO 2.1.2
CPR SEGÚN ÁREA URBANA 2004

	Hubo CPR el año 2004		Total
	No	Sí	
Menor o igual a 20%	426 (29,24%)	45 (24,06%)	471
De 21 a 40%	339 (23,27%)	38 (20,32%)	377
De 41 a 60%	248 (17,02%)	33 (17,65%)	281
De 61 a 80%	179 (12,29%)	28 (14,97%)	207
Superior a 80%	265 (18,19%)	43 (22,99%)	308
Total	1457 (100,00%)	187 (100,00%)	1644 (100,00%)

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

58 Por su parte, en 2008, el 28,63% de las CPR efectuadas tuvieron lugar en distritos que cuentan con un máximo del 20% de población urbana; seguido de aquellos cuya población urbana fluctuó entre el 21 y 40% (25,73%). Del mismo modo, para el año 2012 la mayor proporción de CPR se mantuvo en distritos cuya población urbana no superó el 20% (26,04%); mientras que el 20% de las mismas se produjo en distritos cuya población urbana fluctuó entre el 21 y 40%, así como también en aquellas circunscripciones con una población urbana superior al 80% (20,30%).

CUADRO 2.1.3.
CPR SEGÚN ÁREA URBANA, 2008 Y 2012

	Hubo CPR 2008		Total	
	No	Sí		
Población urbana 2008	Menor o igual a 20%	393 (28,92%)	69 (28,51%)	462
	De 21 a 40%	315 (23,18%)	62 (25,62%)	377
	De 41 a 60%	240 (17,66%)	41 (16,94%)	281
	De 61 a 80%	177 (13,02%)	30 (12,40%)	207
	Superior a 80%	234 (17,22%)	40 (16,53%)	273
	Total	1359 (100,00%)	242 (100,00%)	1601 (100,00%)

	Hubo CPR 2012		Total	
	No	Sí		
Porcentaje de población urbana 2012	Menor o igual a 20%	393 (29,51%)	69 (25,94%)	462
	De 21 a 40%	324 (24,32%)	53 (19,92%)	377
	De 41 a 60%	231 (17,34%)	50 (18,80%)	281
	De 61 a 80%	167 (12,54%)	40 (15,04%)	207
	Superior a 80%	217 (16,29%)	54 (20,30%)	270
	Total	1332 (100,00%)	266 (100,00%)	1598 (100,00%)

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

En tal sentido, si bien se efectuaron más CPR en distritos eminentemente rurales; al igual que en el caso de región geográfica, no se encontró una asociación entre la ocurrencia de CPR y el ámbito de residencia.³⁰

2.1.3. Niveles de pobreza

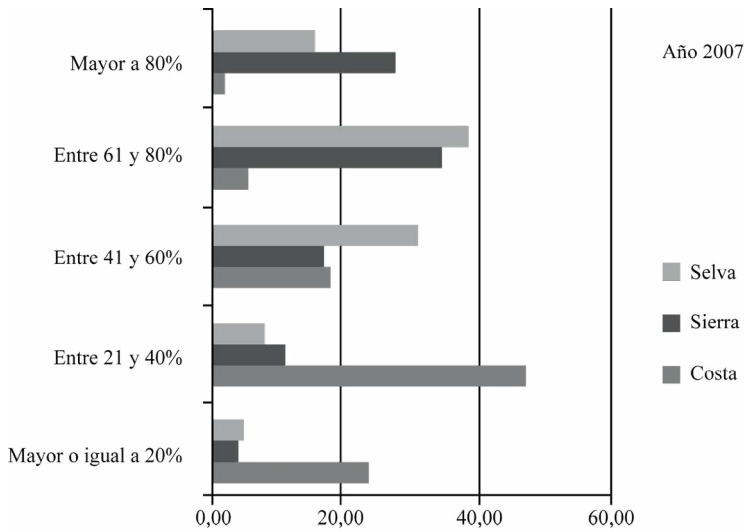
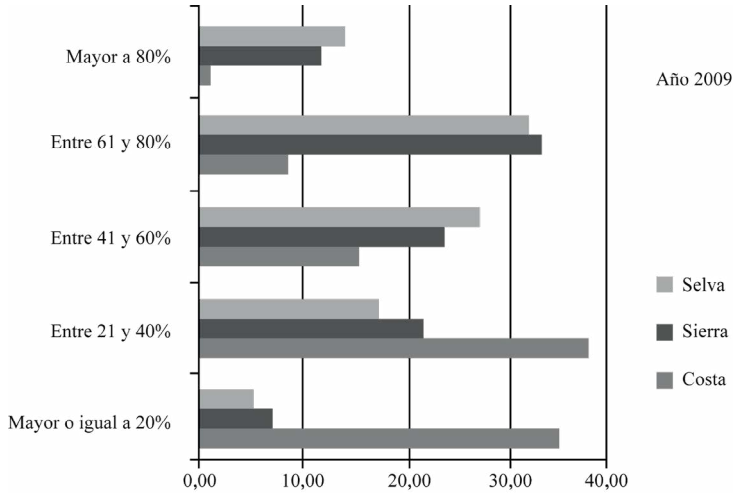
También resulta fundamental analizar si existe alguna asociación entre los niveles de pobreza y la ocurrencia de CPR, principalmente, en tanto este aspecto se encuentra íntimamente vinculado tanto con el ámbito urbano o rural como con la región geográfica. En efecto, si bien en la última década se ha reducido la pobreza en Perú, esta se mantiene elevada en la zona rural e, incluso, los avances en la reducción de la pobreza han generado la ampliación de las desigualdades regionales en el país (CIES 2012: 5). Ello resulta aún más evidente en la sierra, donde 7 de cada 10 peruanos se encuentra en situación de pobreza (TRIVELLI 2010). Así pues, «actualmente, la pobreza rural es casi tres veces la urbana y la indigencia rural nueve veces»; con lo cual Perú presenta las brechas más altas en América Latina (CIES 2012).

En efecto, como se observa en el gráfico 2.1.2, el año 2007 alrededor del 35% de la población en la sierra alcanzó niveles de pobreza que abarcan el 61 y 80% de su población; mientras que casi el 30% de los distritos de esta región superó el 80% de habitantes en situación de pobreza. Empero, para el año 2009, la proporción de distritos cuya población pobre fluctuaba entre el 61 y 80% se redujo a 33,37%; lo cual fue de la mano de una importante reducción de población pobre superior al 80% en la sierra del 29,49% al 14,86%, respecto al año 2007.

60

³⁰ Al realizar la prueba estadística Coeficiente de incertidumbre, que permita corroborar la existencia de una asociación entre al menos una variable ordinal, se obtuvo un *p-value* de 0,308 para el 2004, de 0,116 para el 2008 y de 0,211 para el 2012; razón por la cual se aceptó la hipótesis nula de que no existe asociación entre la variable hubo o no CPR y la región geográfica donde se ubica el distrito. Por el contrario, en los años 2008 y 2012, el *p-value* fue significativo, con el 0,244 y 0,185, respectivamente.

GRÁFICO 2.1.2
POBREZA SEGÚN REGIÓN GEOGRÁFICA, 2007 Y 2009



Ahora bien, al realizar un análisis descriptivo de las CPR según el nivel de pobreza, encontramos diferencias entre los periodos de análisis. Así, por ejemplo, en el año 2008, la gran mayoría de CPR se produjo en distritos cuya proporción de población pobre fluctuó entre el 61 y 80%, lo cual representa cerca del 34%. Empero, en 2012 se encuentra que aproximadamente el 60% de las CPR tuvo lugar en distritos cuya proporción de población pobre fluctuó entre el 40% y 80%; mientras que un reducido 12,41% de CPR se efectuaron en distritos que alcanzaron niveles de pobreza superiores al 80% de su población.

En tal sentido, a través de la prueba estadística de Chi Cuadrado de Pearson, se encuentra que, si bien existe una asociación significativa entre el nivel de pobreza de la población a escala distrital —el cual se vincula, a su vez, con la región geográfica— y la variable «hubo o no CPR» en los años 2004 y 2008,³¹ esta empieza a desvanecerse en el año 2012. En esta línea, podemos afirmar que este mecanismo de democracia directa (MDD) es utilizado con mayor frecuencia en distritos marcados por características estructurales, como la pobreza y la exclusión, lo cual confluye con diseños institucionales ineficientes, una competencia política de las élites locales por acceso a recursos, sumado a expectativas elevadas y demandas insatisfechas (UCHUYPOMA 2013).

2.1.4. *Cantidad de electores*

62

Un aspecto que cabe analizar, a la luz de las afirmaciones de autores como Fernando Tuesta (2008) y María Isabel Remy (2005, 2008, 2013), es el hecho de que las CPR guarden relación con la cantidad de electores por distrito. Ello resulta central, en tanto la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano establece un porcentaje de 25% de firmas del padrón electoral de la circunscripción; al igual que un tope de 400.00 firmas, aplicable únicamente en Lima Metropolitana, dado que esta constituye la única circunscripción que supera los ocho millones de habitantes; muy por encima de la segunda ciudad de similares proporciones, Arequipa, de alrededor del 10% del tamaño de la capital (REMY 2009).

En esta línea, en primer lugar resulta útil explorar la cantidad de electores asentados en la mayoría de los distritos del ámbito nacional; luego, pasar a un análisis correlacional de la variable electores con nuestro objeto de estudio. No obstante, cabe precisar que dicho análisis se llevará a cabo a partir de la exploración del electorado de las Elecciones Regionales y Municipales (ERM) 2002, 2006 y 2010; en tanto constituyen las cifras más cercanas a nuestros años de estudio, CPR 2004, 2008 y 2012, respectivamente.

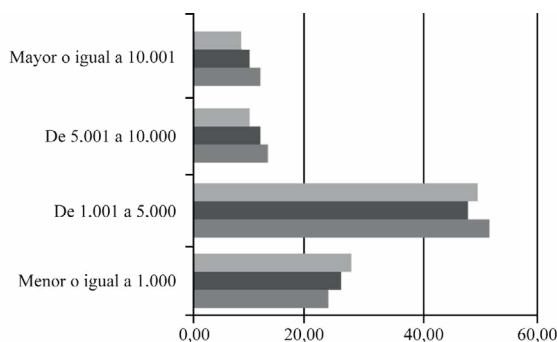
³¹ El p-valor (*p-value*) de la prueba de Chi cuadrado de Pearson fue 0,000, con lo cual se rechazó la hipótesis nula de que no existía asociación entre variables.

En principio, un aspecto que llama la atención es que —tomando en consideración el total de electores de los tres últimos procesos electorales en el ámbito local— se observa una población electoral sumamente reducida. Así, por ejemplo, el año 2002 se registra una cantidad media de electores de 6321 a escala distrital; mientras que en las ERM 2006, la media alcanzó 7060 electores, pese a un aumento de cerca de mil electores. La misma situación se mantiene en las ERM 2010, incluso con un aumento de más de mil electores; con lo cual se alcanzó un promedio de 8138 electores en el ámbito distrital en el territorio nacional.

De esta forma, tal como se observa en el gráfico 2.1.3, pese a que se registran desviaciones típicas elevadas, las cuales representan grandes diferencias entre la proporción de electores de un distrito a otro —principalmente en las ERM 2010—;³² se encuentra que la mayoría de los distritos registran una población electoral que fluctúa entre 1001 y 5000 electores, seguido de aquellos distritos con un electorado que alcanzan 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.

GRÁFICO 2.1.3

CANTIDAD DE ELECTORES - ERM 2002, 2006 Y 2010



	Menor o igual a 1.000	De 1.001 a 5.000	De 5.001 a 10.000	Mayor o igual a 10.001
■ 2002	28,7	52,7	10,1	8,5
■ 2006	27,2	52,4	10,9	9,5
■ 2010	23,5	52,9	12,3	11,2

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

³² La desviación típica de los electores a escala distrital registrada en las ERM 2002, es de 22.803,913; en las ERM 2006 asciende a 26.253,7806 y en las ERM 2010 aumentó a 30.049,747.

Ahora bien, tomando en consideración la reducida cantidad de electores en el ámbito distrital, cabe analizar si ello se asocia directamente con la ocurrencia de la CPR. Así pues, tal como se observa en el cuadro 2.1.4, en los tres periodos analizados se constata que la mayoría de CPR se efectuó en distritos que contaron con un electorado compuesto como máximo por mil electores. En efecto, al realizar la prueba estadística de Coeficiente de Incertidumbre, se corroboró la existencia de una asociación significativa entre la proporción de electores y la ocurrencia de CPR en los distritos.

CUADRO 2.1.4
CPR SEGÚN CANTIDAD DE ELECTORES

		Electores ERM 2002				Total
		Menor o igual a mil	De 1001 a 5000	De 5001 a 10.000	Mayor o igual a 10.001	
Hubo CPR el año 2004	No	385 (82,44%)	765 (89,26%)	155 (93,94%)	136 (98,55%)	1441
	Sí	82 (17,56%)	92 (10,74%)	10 (6,06%)	2 (1,45%)	186
Total		467 (100,00%)	857 (100,00%)	165 (100,00%)	138 (100,00%)	1627 (100,00%)

		Electores ERM 2006				Total
		Menor o igual a mil	De 1,001 a 5,000	De 5,001 a 10,000	Mayor o igual a 10,001	
Hubo CPR el año 2008	No	346 (77,93%)	736 (85,88%)	161 (90,45%)	149 (96,13%)	1392
	Sí	98 (22,07%)	121 (14,12%)	17 (9,55%)	6 (3,87%)	242
Total		444 (100,00%)	857 (100,00%)	178 (100,00%)	155 (100,00%)	1634 (100,00%)

		Electores ERM 2010				Total
		Menor o igual a mil	De 1001 a 5000	De 5001 a 10.000	Mayor o igual a 10.001	
Hubo CPR el año 2012	No	278 (72,21%)	730 (84,30%)	183 (90,59%)	179 (97,81%)	1370
	Sí	107 (27,79%)	136 (15,70%)	19 (9,41%)	4 (2,19%)	266
Total		385 (100,00%)	866 (100,00%)	202 (100,00%)	183 (100,00%)	1636 (100,00%)

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

2.1.5. Ingresos recibidos por concepto de canon minero

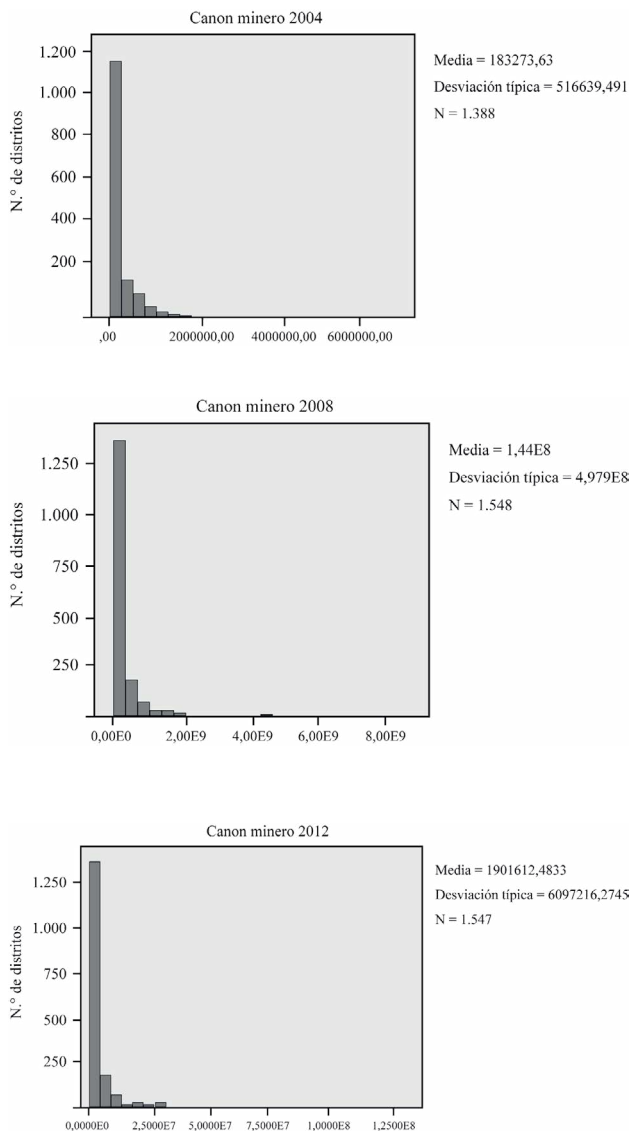
Uno de los principales cambios en el plano económico, a partir de la década de los 2000, se produjo como consecuencia del avance en el proceso de descentralización. Este implicó la transferencia de facultades y competencias, así como también la transferencia de recursos del Estado a las municipalidades locales y provinciales. Así pues, siguiendo la línea esbozada en el Documento de Trabajo N.º 23, titulado *Competencia electoral en el ámbito provincial. Escenarios y tácticas de oferta política durante las Elecciones Regionales y Municipales* (ONPE 2010b), exploraremos una posible asociación entre la variable «hubo o no CPR» y la transferencia de recursos por concepto de canon minero en el ámbito distrital —equivalente al 50% del Impuesto a la Renta que pagan las empresas mineras, tanto metálicas como no metálicas, por la explotación de los recursos naturales (ZAVALLA 2004: 154). Esto constituye un fuerte incentivo para la postulación y, en términos generales, para la competencia política en un sentido más amplio.

Así, el canon establece una compensación económica para aquellas circunscripciones donde se explotan recursos naturales. En dicha lógica se supone que «existe una obligación de destinar parte de la riqueza extraída de una circunscripción para que sea invertida en la misma», con la finalidad de aportar al desarrollo y a la mejora de la calidad de vida de la población local (ZAVALLA 2004: 152). De esta forma, la ley de canon (Ley N.º 27506) aprobada en junio de 2001 estableció que en el caso de los gobiernos locales se distribuye «el 10% del total del canon [...] de la municipalidad o municipalidades donde se explota el recurso natural».

En esta línea, cabe destacar la desigual distribución de los recursos provenientes del canon minero en nuestros tres años de análisis. Así pues, se observa un sesgo positivo, que supone que una reducida cantidad de distritos recibe recursos por concepto de canon minero muy superiores a la mayoría de distritos a escala nacional.

Más aún, tal como se observa en los gráficos 2.1.4, la distribución del canon minero no solo es desigual en los tres periodos analizados, sino que este ha ido en aumento, manteniendo e incluso aumentando significativamente dicha desigualdad.

GRÁFICO 2.1.4
DISTRIBUCIÓN DEL CANON MINERO: 2004, 2008, 2012



En efecto, como se observa en el cuadro 2.1.5, el distrito que registró mayores ingresos por concepto de canon minero fue Ite, ubicado en la provincia de Jorge Basadre (Tacna), con 6.653.733,22 soles percibidos por este concepto. Este se mantuvo como el distrito con mayores ingresos por canon minero en el año 2008, alcanzando una transferencia de 8.550.075.031,00 soles. Empero, para el año 2012, los ingresos por concepto de canon minero que recibía este distrito fueron superados ampliamente por el distrito de San Marcos, ubicado en la provincia de Huari (Áncash).

CUADRO 2.1.5
DISTritos CON MAYORES INGRESOS POR CONCEPTO DE CANON MINERO: 2004,
2008 Y 2012

Años	Región	Provincia	Distrito	Canon minero (miles de S/)
	Tacna	Jorge Basadre	Ite	6.653.733,32
2004	Cajamarca	Cajamarca	Los Baños del Inca	5.939.978,38
	Cajamarca	Cajamarca	Jesús	5.844.629,34
	Tacna	Jorge Basadre	Ite	8.550.075.031,00
2008	Huánuco	Leoncio Prado	Hermilio Valdizán	8.478.429.607,00
	Áncash	Huari	Chavín de Huántar	4.928.775.501,00
	Áncash	Huari	San Marcos	1.387.500,08
2012	Arequipa	Arequipa	Cerro Colorado	79.233.347,29
	Tacna	Jorge Basadre	Ilabaya	53.989.735,36

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Ahora bien, al analizar la variable «hubo o no CPR» en el ámbito distrital según la variable «recibe o no recibe ingresos por concepto de canon minero», no se encontró mayor diferencia entre aquellos distritos que cuentan con ingresos por canon minero y aquellos que no, durante los años 2004 y 2008. Empero, como se observa en el cuadro 2.1.6, en el año 2012 se encuentra una proporción superior de CPR en aquellos distritos que reciben ingresos por canon minero; aunque ello no supone una asociación significativa con nuestro fenómeno de estudio.³³

³³ A través de la prueba estadística de Chi Cuadrado de Pearson se comprobó que no existe asociación significativa entre ocurrencia de CPR y la variable recibe o no recibe canon minero; en tanto el p-valor (*p-value*) superó el 0,05 en los tres periodos, con 0,905, para el año 2004, 0,420 para en 2008, y 0,238, para el año 2012.

CUADRO 2.1.6.
OCURRENCIA DE CPR SEGÚN CANON MINERO

		Recibió ingresos por canon minero, 2004		Total
		No recibe canon minero	Sí recibe canon minero	
Hubo CPR el año 2004	No	229 (88,42%)	1229 (88,67%)	1458
	Sí	30 (11,58%)	157 (11,33%)	187
	Total	259 (100,00%)	1386 (100,00%)	1645 (100,00%)

		Recibió ingresos por canon minero, 2008		Total
		No recibe canon minero	Sí recibe canon minero	
Hubo CPR el año 2008	No	80 (82,47%)	1323 (85,47%)	1403
	Sí	17 (17,53%)	225 (14,53%)	242
	Total	97 (100,00%)	1548 (100,00%)	1645 (100,00%)

		Recibe ingresos por canon minero - 2012		Total
		No recibe canon minero	Sí recibe canon minero	
Hubo CPR en el 2012	No	82 (88,17%)	1293 (83,53%)	1375
	Sí	11 (1,18%)	255 (16,47%)	266
	Total	93 (100,00%)	1548 (100,00%)	1641 (100,00%)

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Al analizar los distritos donde se han efectuado CPR se encuentra que, por lo general, estos se ubican en la sierra y se caracterizan por ser predominantemente rurales. Con respecto a esta última condición, se observa un cambio en esta tendencia en el proceso de revocatoria del año 2012. Asimismo, se trata de distritos que cuentan con altos índices de pobreza, aunque esta tendencia también parece superarse con el transcurso del tiempo. Empero, un aspecto que se mantiene a lo largo de los tres periodos analizados es el hecho de que los distritos con un electorado reducido —con un máximo de cinco mil personas— constituyen un escenario propicio para que proceda una solicitud de revocatoria y se someta a consulta, efectivamente, a las autoridades locales. En esta línea, el aspecto más resaltante del escenario donde se producen CPR es el tamaño del electorado; ello, en tanto, facilita el recojo de la cantidad de firmas necesarias, gracias al apoyo del entorno personal del revocador de la CPR.

Por su parte, se comprobó que, contrario al postulado de autores como Quintanilla (2012), respecto a una posible relación entre el cuestionamiento de autoridades municipales y los ingresos por canon minero, no se encuentra asociación significativa entre las variables «recibe montos por canon de minero» y «hubo o no CPR» a escala distrital. Pese a ello, cabe destacar que para el año 2012 se presentaron más CPR en distritos que cuentan con recursos por concepto canon minero; debido a un aumento significativo de estos ingresos, así como también por el progresivo conocimiento de distintos políticos y agrupaciones políticas respecto a los montos transferidos a los municipios locales.

69

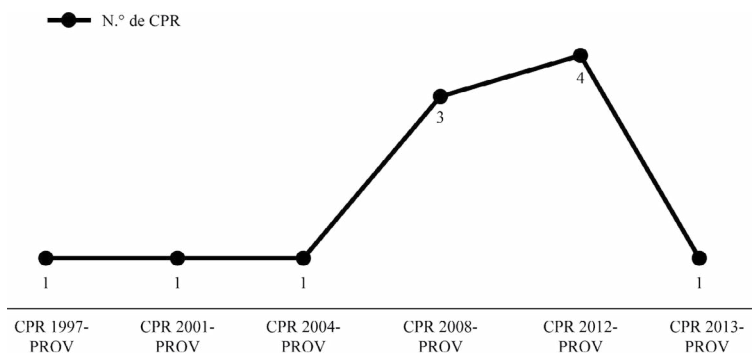
2.2. Escenarios de CPR en el ámbito provincial: 2004, 2008 y 2012

A diferencia del ámbito distrital, a escala provincial únicamente se han efectuado once CPR, incluyendo la realizada en Lima Metropolitana (marzo de 2013).³⁴ Como se observa en el gráfico 2.2.1, durante la primera década (1997-2004), su utilización fue sumamente reducida en provincias, efectuándose tan solo una en cada segundo año de gestión municipal provincial; lo cual corresponde a los años 1997, 2001 y 2004.³⁵ Empero, el año 2008 fueron tres las provincias cuyas autoridades municipales se sometieron a revocatoria; mientras que dicha cantidad aumentó a cuatro provincias en 2012.

³⁴ Según la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N.º 27867), «en la provincia de Lima las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la Municipalidad de Lima Metropolitana».

³⁵ Hasta el año 2002, la Ley de Elecciones Municipales (Ley N.º 26964) establecía que las elecciones municipales se realizaban cada 3 años, lo cual fue modificado por 4 años a través del artículo 1.º de la Ley N.º 27734 (28 de mayo de 2002).

GRÁFICO 2.2.1
CPR EN EL ÁMBITO PROVINCIAL, 1997-2013

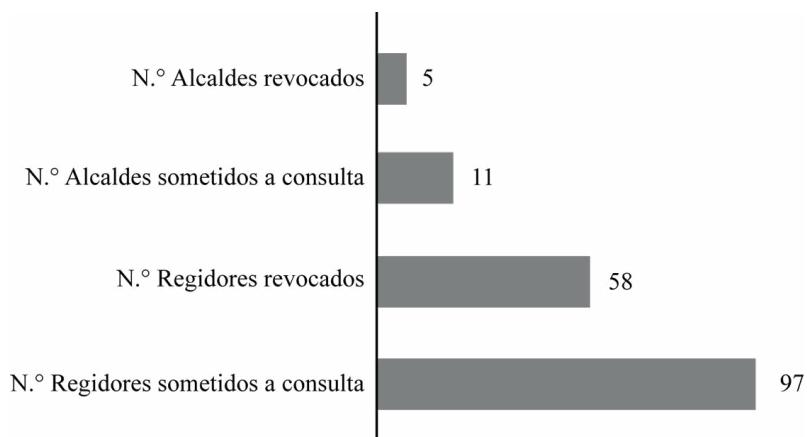


Fuente: ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Así pues, cabe destacar que en cada CPR provincial se sometió a consulta a los alcaldes; aunque solo en cinco de las mismas se les logró revocar de su cargo. Por su parte, como se observa en el gráfico 2.2.2, un total de 97 regidores provinciales fueron sometidos a consulta, donde se consiguió revocar a cerca del 60% (58 regidores).

70

GRÁFICO 2.2.2
AUTORIDADES SOMETIDAS A CONSULTA EN EL ÁMBITO PROVINCIAL



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

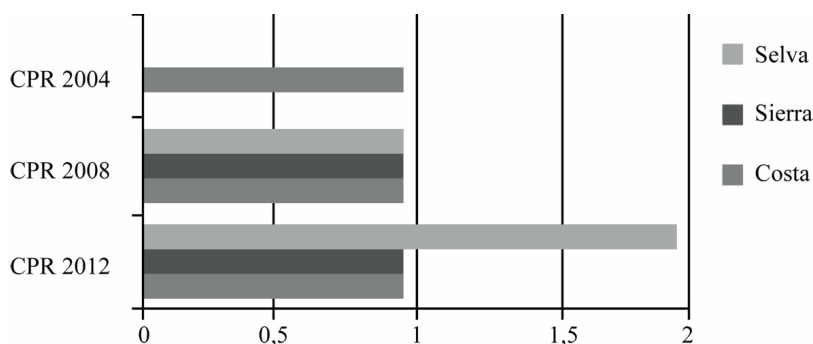
Ahora bien, pasaremos a describir las características generales de aquellas provincias que han sido escenario de CPR en Perú. De manera similar a la sección anterior, procederemos a realizar un análisis descriptivo, durante los años 2004, 2008 y 2012; en tanto los tres en conjunto aglutinan más del 70% de las CPR en el ámbito provincial.³⁶ Primero, exploraremos los factores sociodemográficos, tales como la región geográfica —Costa, Sierra y Selva—, el ámbito de residencia —urbano o rural— y los índices de pobreza. En segundo lugar, exploraremos la ocurrencia de CPR según la cantidad de electores a escala provincial y, en tercer lugar, analizaremos la variable «hubo o no CPR» según si «recibe o no recibe ingresos por concepto de canon minero».³⁷

2.2.1. Ubicación geográfica

En primer lugar, cabe destacar que en el ámbito provincial, se encuentra una distribución similar entre la cantidad de CPR efectuadas según región geográfica, durante los tres años analizados. Al observar el gráfico 2.2.3, no resulta posible determinar ninguna tendencia ni asociación entre nuestro fenómeno de estudio y alguna región geográfica.

GRÁFICO 2.2.3

CPR EN EL ÁMBITO PROVINCIAL SEGÚN REGIÓN GEOGRÁFICA



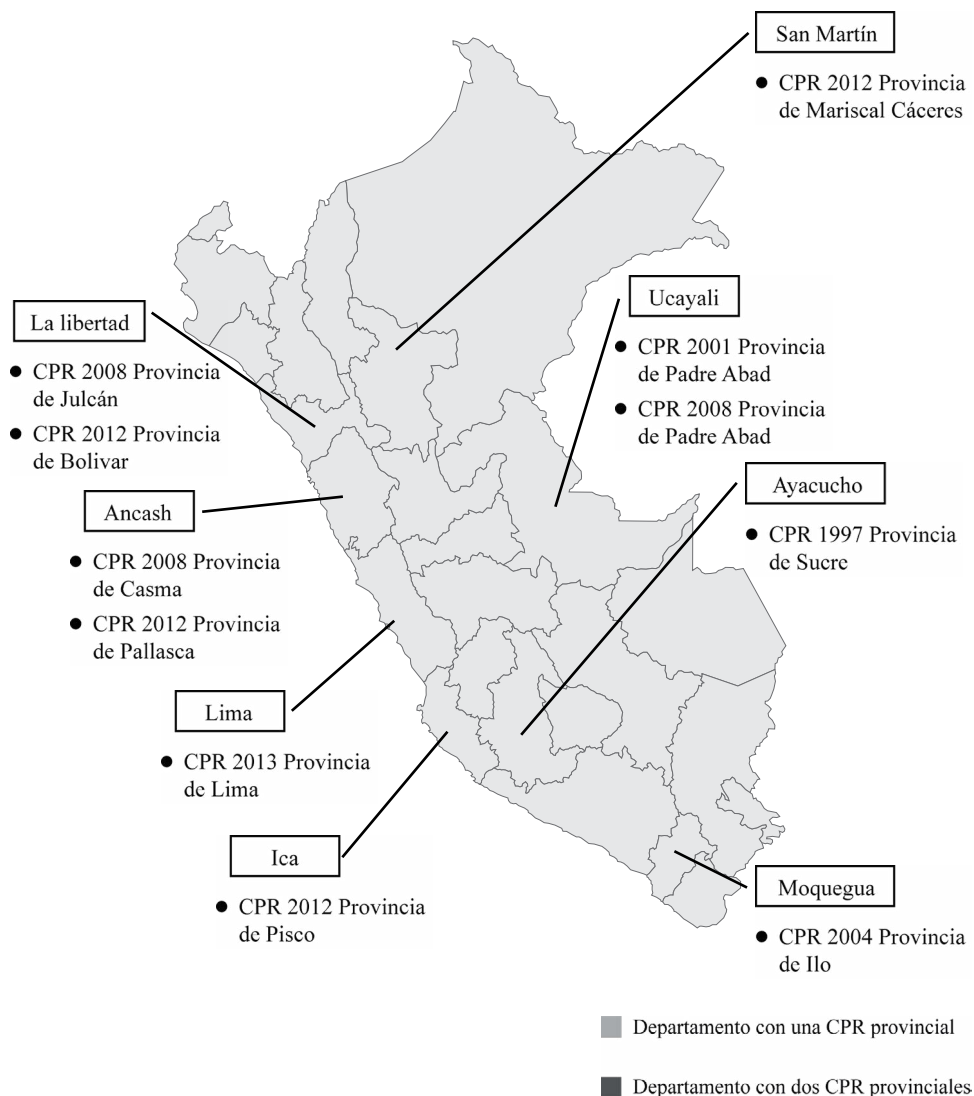
Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

³⁶ Cabe precisar que la razón por la cual hemos prescindido del análisis correlacional en el ámbito provincial se debe a la reducida cantidad de casos de análisis, vale decir de la escasa cantidad de provincias que han sido escenario de una CPR.

³⁷ A diferencia del análisis a escala distrital, en el ámbito provincial no es posible realizar un estudio correlacional debido a que la reducida cantidad de CPR que se han efectuado, hasta el momento.

GRÁFICO 2.2.4
PROVINCIAS DONDE SE LLEVARON A CABO LAS CPR PROVINCIALES, 1997-2013



72

2.2.2. *Ámbito urbano o rural*

Al igual que en el caso de la región geográfica, se encuentra una distribución similar de ocurrencia de CPR según el porcentaje de población urbana en la provincia. En efecto, tomando en consideración el total de consultas efectuadas durante nuestros tres años de estudio, se encuentra que estas son más frecuentes cuando la proporción de población urbana supera el 40%. Empero, la diferencia entre aquellas provincias cuya población urbana es más reducida no resulta significativa, tal como se observa en el cuadro 2.2.1.

CUADRO 2.2.1

CPR EN EL ÁMBITO PROVINCIAL SEGÚN PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA

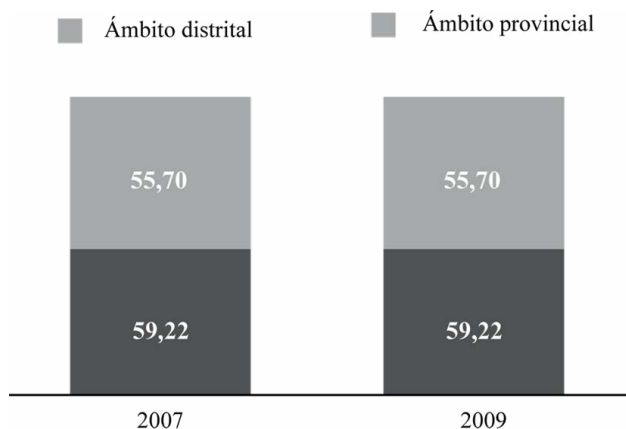
	Menor o igual a 20%	Entre 21% y 40%	Entre 41% y 60%	Entre 61% y 80%	Mayor a 80%
CPR 2004					1
CPR 2008	1	1		1	
CPR 2012		1	1	1	1
Total	1	2	1	2	2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

2.2.3. *Niveles de pobreza*

Con respecto al nivel de pobreza cabe destacar que, a escala provincial, la proporción de población pobre es inferior, en comparación con el ámbito distrital. En efecto, tal como se observa en el gráfico 2.2.4, en las provincias esta descendió de 56,70% en el año 2007 a 49,29% en 2009; mientras que en los distritos los niveles de pobreza oscilaron entre el 59,22% y el 52,296%, durante los mismos años.

GRÁFICO 2.2.5
 NIVEL DE POBREZA PROVINCIAL RESPECTO A ESCALA DISTRITAL



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI.
 Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

74

No obstante, se mantiene una distribución sumamente desigual entre las distintas provincias. Tal como se observa en el cuadro 2.2.2, se encuentran provincias donde los índices de pobreza ascienden alrededor del 90%; mientras que otras registran niveles inferiores al 10% de su población. Así, por ejemplo, las provincias de Tayacaja, en Huancavelica y Cotabambas, en Apurímac, alcanzan los niveles más altos de pobreza en el ámbito provincial, para los años 2007 y 2009, respectivamente.

CUADRO 2.2.2
PROVINCIAS CON MAYORES Y MENORES NIVELES DE POBREZA

	Departamento	Provincia	Proporción de pobreza (%)
Mayores porcentajes de pobreza 2007	Huancavelica	Tayacaja	89,21
	Huancavelica	Churcampa	88,89
	Huancavelica	Acobamba	87,97
Menores porcentajes de pobreza 2007	Tumbes	Contralmirante Villar	15,18
	Tumbes	Tumbes	15,27
	Ica	Palpa	15,42
Mayores porcentajes de pobreza 2009	Apurímac	Cotabambas	88,21
	Cusco	Chumbivilcas	85,66
	Cusco	Canas	83,54
Menores porcentajes de pobreza 2009	Tacna	Jorge Basadre	5,68
	Ica	Chincha	9,79
	Ica	Ica	10,40

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI.
 Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Ahora bien, al analizar la cantidad de CPR efectuadas en el ámbito provincial durante nuestros tres años de estudio encontramos que, en su mayoría, las consultas se han efectuado en provincias cuya población presenta niveles de pobreza superiores al 40%. Así, por ejemplo, dos consultas tuvieron lugar en las provincias de Bolívar y Julcán, ambas ubicadas en la región de La Libertad, cuyos índices de pobreza se encuentran por encima del 70% del total de su población. Mientras que, por su parte, la provincia de Pisco también fue el escenario de una consulta, pese a que presenta una reducida proporción de población pobre; no obstante, una parte importante de la misma vive en condiciones precarias desde que se produjo el terremoto del año 2007.³⁸

³⁸ Véase: «Olvido que no termina». En: Juez Justo. Revista de Investigación, Denuncia y Actualidad (2010). año1, N.º 5, pp. 4-9.

CUADRO 2.2.3
CPR EN PROVINCIA SEGÚN NIVELES DE POBREZA

	Región	Provincia	Nivel de pobreza* (%)
CPR 2004	Ilo	Moquegua	18,15
	Áncash	Casma	30,63
CPR 2008	La Libertad	Julcán	73,68
	Ucayali	Padre Abad	47,17
CPR 2012	Áncash	Pallasca	48,29
	Ica	Pisco	12,19
	La Libertad	Bolívar	75,34
	San Martín	Mariscal Cáceres	42,59

*El porcentaje de población pobre de las CPR de 2004 y de 2008 corresponde a los datos del año 2007, y los de las CPR de 2012, corresponden a los datos de 2009.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

76

2.2.4. Cantidad de electores

Con respecto al análisis de ocurrencia de CPR según la cantidad de electores en el ámbito provincial cabe precisar que, al igual que en el análisis distrital, emplearemos las cifras del electorado registradas para las ERM 2002, 2006 y 2010, en tanto estas son las más cercanas a nuestros años de estudio, 2004, 2008 y 2012.

En términos generales, se encuentra que el promedio de población electoral en el ámbito provincial ascendió en el último proceso electoral a escala subnacional (ERM 2010) a 98.566 electores. Más aún, vale precisar que ello no representa una diferencia sustancial entre los procesos electorales de los años 2002 y 2006.³⁹ Por otro lado, la distribución es sumamente desigual; así, por ejemplo, cabe destacar la brecha entre la cantidad de electores entre la provincia de Lima Metropolitana con el resto de provincias. En ese sentido, tal como se percibe en el cuadro 2.2.4, ni siquiera las cuatro provincias con mayor población en conjunto —Arequipa, la Provincia Constitucional del Callao, Trujillo y Chiclayo—, logran superar la cantidad de electores que concentra Lima Metropolitana.

³⁹ La cantidad de electores medios registrada en ambos procesos electorales fue de 77.887 y 84.234, respectivamente.

CUADRO 2.2.4

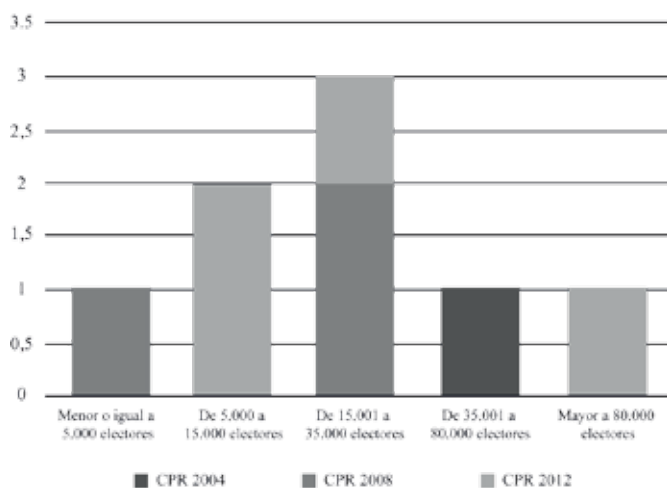
PROVINCIAS CON MAYOR Y MENOR POBLACIÓN ELECTORAL: ERM 2002, 2006 Y 2010

	Región	Provincia	Electores	
Electores ERM 2002	Lima	Lima	4.767.604	
	Mayores	Arequipa	Arequipa	571.183
		Callao	Provincia Constitucional del Callao	502.674
		La Libertad	Trujillo	471.432
		Lambayeque	Chiclayo	441.978
		Apurímac	Antabamba	1847
	Menores	Ucayali	Púrus	1992
		Arequipa	Caylloma	3161
		Madre de Dios	Tahuamanu	3663
		Áncash	Ocros	3732
Electores ERM 2006		Lima	Lima	5.238.207
	Mayores	Arequipa	Arequipa	619.531
		Callao	Provincia Constitucional del Callao	560.612
		La Libertad	Trujillo	520.676
		Lambayeque	Chiclayo	484.764
		Ucayali	Purús	2131
	Menores	Amazonas	Luya	3622
		Amazonas	Rodríguez de Mendoza	3685
		Madre de Dios	Tahuamanu	4069
		Áncash	Corongo	4134
Electores ERM 2010		Lima	Lima	5.991.831
	Mayores	Arequipa	Arequipa	702.870
		Callao	Provincia Constitucional del Callao	649.896
		La Libertad	Trujillo	604.005
		Lambayeque	Chiclayo	543.654
		Ucayali	Purús	2430
	Menores	Áncash	Corongo	4787
		Madre de Dios	Tahuamanu	4981
		Tacna	Candarave	5393
		Áncash	Aija	5443

Por su parte, entre las provincias con menor población electoral se encuentran Purús, en la región Ucayali, con menos de 2500 electores. Del mismo modo, se aprecian casos como los de Corongo (región Áncash), Tahuamanu (región Madre de Dios) y Candarave (región Tacna), todos los cuales registran al año 2010 un electorado inferior a cinco mil personas.

Así pues, al realizar el análisis de CPR efectuadas en provincias durante nuestros tres años de estudio, encontramos que la mayor cantidad de consultas se produjo en circunscripciones cuya población electoral es inferior a 35.000 personas. No obstante, en los casos de Ilo, en el año 2004, y de Pisco, en 2012, la cantidad de electores fue considerable: 40.642 y 90.710 electores, respectivamente.

GRÁFICO 2.2.6
CPR SEGÚN CANTIDAD DE ELECTORES



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

En esta línea, al igual que los resultados obtenidos en el ámbito distrital, se observa que aquellas provincias que concentran proporciones reducidas de electores —muy por debajo de la media de electores provincial— han sido escenario de CPR en los tres años analizados. En ese sentido, la mayor proporción de firmas que fue requerida para convocar una revocatoria en el ámbito provincial fue de alrededor de 22.677 firmas, en el caso de Pisco. Más aún, en distritos como Bolívar (región La Libertad) y Pallasca (región Áncash), la proporción de firmas necesarias para que proceda la consulta fue sumamente reducida, de aproximadamente de 2348 y 3714 electores, respectivamente.

2.2.5. Ingresos recibidos por concepto de canon minero

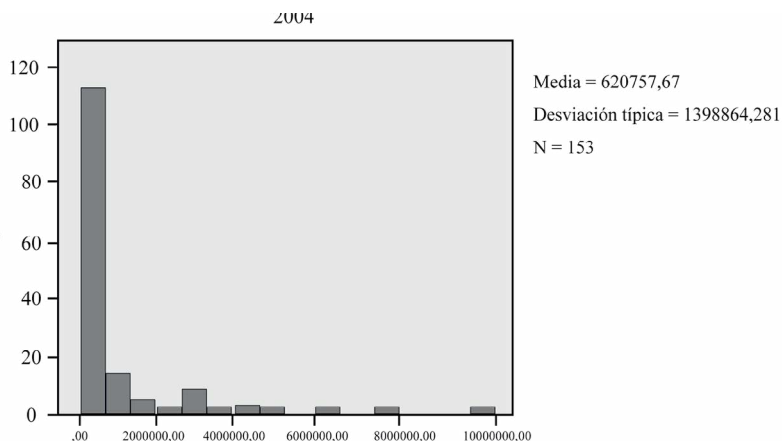
Según la norma vigente, en el ámbito provincial, «el 25% del total del canon se destina a los gobiernos locales de las municipalidades distritales y provinciales donde se explota el recurso natural» (Ley N.º 27506). En la última década, pese a la variación del monto por concepto de canon, este ha crecido sostenidamente como consecuencia del incremento de los precios de minerales, tales como el oro, cobre, zinc y plomo (BOZA 2006: 17). No obstante, en estos años también han aumentado las brechas entre la distribución de los ingresos por este tipo de canon.

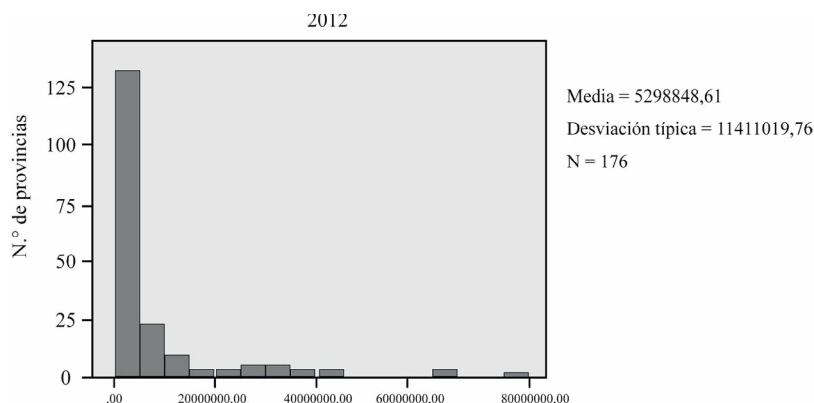
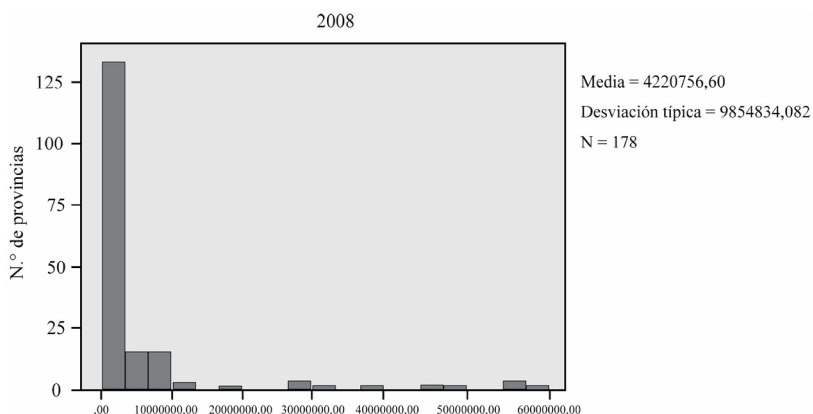
En efecto, tal como se observa en el gráfico 2.2.7, en los tres años de estudio se halla un sesgo positivo en la distribución del canon minero a escala provincial; lo cual revela que una reducida cantidad de provincias recibe ingresos sumamente superiores a la gran mayoría de estas circunscripciones. Más aún, al comparar los ingresos medios por concepto de canon, se encuentra que este aumentó en más del 500% entre los años 2004 y 2008; mientras este aumentó en una proporción moderada, de 25%, del 2008 al 2012; alcanzando así un ingreso medio de S/5.298.848,61 por provincia.

GRÁFICO 2.2.7

DISTRIBUCIÓN DE CANON MINERO EN EL ÁMBITO PROVINCIAL: 2004, 2008 Y 2012

79





80

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Así, por ejemplo, para el año 2004 la provincia que recibió mayores ingresos por concepto de canon minero, Vilcashuamán (región Ayacucho) obtuvo más de nueve mil millones de soles; mientras que, en 2008, Recuay (región Áncash) fue la provincia con mayores ingresos por concepto de canon minero, con más de 59 mil millones de soles. Más aún, en 2012, la provincia con mayores ingresos por canon minero, Mariscal Nieto (región Moquegua), percibió un monto superior con respecto a la provincia con más ingresos el año 2008; superior por más de 15.000 millones de soles. Por otro lado, se ubican provincias como Bagua, Condorcanqui y Utcubamba, todas en la región de Amazonas, las cuales reciben menos de cuatro mil soles como compensación por la explotación de sus recursos minerales.

CUADRO 2.2.5

PROVINCIAS CON MAYORES Y MENORES INGRESOS POR CONCEPTO DE CANON MINERO

	Provincia	Región	Canon minero (miles de soles)
Mayores ingresos, 2004	Vilcashuamán	Ayacucho	9.508.778,91
	Ilo	Moquegua	7.867.700,79
	San Miguel	Cajamarca	6.020.931,03
Menos ingresos, 2004	Recuay	Áncash	0,16
	Sechura	Piura	0,98
	Ayabaca	Piura	2,60
Mayores ingresos, 2008	Recuay	Áncash	59.633.142,08
	Jorge Basadre	Tacna	54.583.132,82
	Tacna	Tacna	53.575.364,75
Menos ingresos, 2008	Bagua	Amazonas	1,54
	Condorcanqui	Amazonas	3,07
	Utcubamba	Amazonas	3,59
Mayores ingresos, 2012	Mariscal Nieto	Moquegua	77.018.376,70
	Espinar	Cusco	67.588.862,85
	Cajamarca	Cajamarca	65.405.277,69
Menos ingresos - 2012	Bagua	Amazonas	1,54
	Condorcanqui	Amazonas	3,07
	Utcubamba	Amazonas	3,59

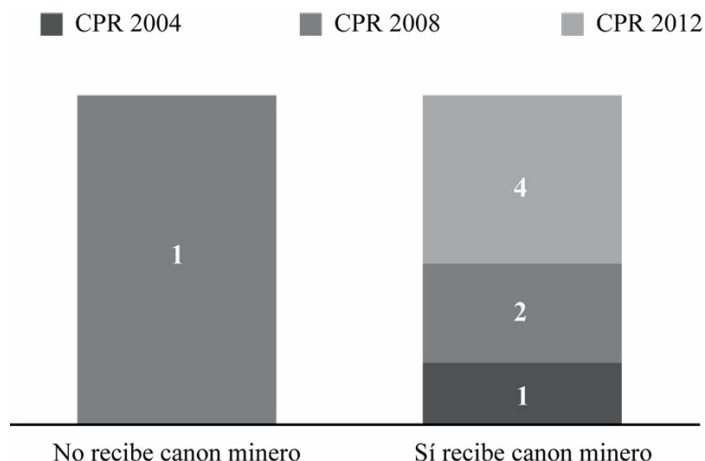
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas-MEF.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Al realizar un análisis de la ocurrencia de CPR según la variable «recibe o no canon minero», se encuentra que todas las provincias donde se efectuaron consultas recibieron ingresos por dicho concepto, con la excepción del caso de la provincia de Padre Abad, en la región Ucayali. En ese sentido, tal como se observa en el gráfico 2.2.8, ello resulta ser una característica común en las provincias que han sido escenario de consultas, durante nuestros tres años de estudio.⁴⁰

⁴⁰ Cabe precisar que del total de 195 provincias, 153 recibieron canon minero en 2004, 178 en 2008 y 176 en 2012.

GRÁFICO 2.2.8

CPR SEGÚN CANON MINERO: 2004, 2008, 2012



Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Así pues, en 2004, la única CPR efectuada en el ámbito provincial se llevó a cabo en Ilo, la cual —tomando en consideración los ingresos de canon minero entre los años 1991 y 2001— figura como la segunda provincia con mayores ingresos por este concepto (SILVA, LÓPEZ & KURAMOTO 2002 citado en ZAVALLA 2004: 180); al igual que en 2004. Por su parte, en las demás provincias donde se realizaron consultas, los ingresos recibidos por compensación de explotación de recursos mineros resultan mucho más reducidos. Así, tenemos casos como Julcán, donde los ingresos por concepto de canon minero superan, por poco, a un mil millones de soles; muy por debajo de la media provincial para el año 2008 (4.220.756.610). En la misma línea, aunque con recursos incluso inferiores, se encuentra la provincia de Mariscal Cáceres, que para el año 2012 tan solo recibió 30.712.620 soles.

CUADRO 2.2.6**CPR PROVINCIAL SEGÚN MONTO RECIBIDO POR CANON MINERO**

	Región	Provincia	Canon minero	Monto recibido (miles de soles)
CPR 2004	Ilo	Moquegua	Recibe	7.867.700,79
	Áncash	Casma	Recibe	12.219.031,98
CPR 2008	La Libertad	Julcán	Recibe	1.391.344,13
	Ucayali	Padre Abad	No recibe	--
	Áncash	Pallasca	Recibe	2.168.972,89
	Ica	Pisco	Recibe	8.609.600,37
CPR 2012	La Libertad	Bolívar	Recibe	1.098.679,04
	San Martín	Mariscal Cáceres	Recibe	30.712,62

Fuente: ONPE, Ministerio de Economía y Finanzas-MEF.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

En tal sentido, el análisis descriptivo de la ocurrencia de CPR en el ámbito provincial sugiere un patrón parcialmente distinto al escenario donde se efectúan revocatorias a escala distrital. En efecto, si bien estas provincias presentan elevados niveles de pobreza, por lo general cuentan con una población electoral mayoritariamente urbana, que también registra una población electoral pequeña (menor a 35.000 personas). Asimismo, a diferencia del ámbito distrital, no se registra ninguna región geográfica que haya sido escenario frecuente de este tipo de consultas.

Más aún, a diferencia del ámbito distrital, se observa que en su gran mayoría las CPR han tenido lugar en provincias que reciben ingresos por concepto de canon minero; pese a que este monto no representa los más altos niveles registrados en el ámbito nacional. De esta forma, los ingresos por concepto de canon minero no solo afectan directa y positivamente la cantidad de competidores políticos en el ámbito provincial (ONPE 2010a);⁴¹ sino que también constituirían una suerte de posible incentivo para promover una CPR en las provincias. Empero, cabe precisar que la cantidad de casos donde se ha aplicado este mecanismo de control no nos permite establecer una asociación entre este fenómeno y el monto recibido por concepto de canon a escala provincial.

⁴¹ Si bien no se encontró una relación entre el número de candidatos que compitieron en las ERM 2006 y el monto que recibieron los municipios provinciales por concepto de canon; para las ERM 2010 se encontró que esta variable sí afectó de manera significativa el número de competidores políticos (ONPE 2010: 78-83).

2.3. *Justificación de selección de casos de estudio*

Ahora bien, a partir del análisis detallado previamente se seleccionaron cinco casos de estudio, a fin de ahondar en las consultas de revocatorias efectuadas en el ámbito provincial, los actores involucrados y las estrategias empleadas por los mismos. En tal sentido, se estableció una cuota que representara las tres regiones geográficas —Costa, Sierra y Selva— y, a su vez, se buscó abarcar las cinco características que configuran el escenario provincial donde se realizan dichas consultas.

En esta línea, para el proceso de CPR del año 2004, se analizará la provincia de Ilo, que constituye la única consulta efectuada en ese año. Ilo se ubica en la costa del departamento de Moquegua; es eminentemente urbana, pues 99% de su población reside en este ámbito; ahí se concentraron más de 40.000 electores para las ERM 2002. Más aún, al año 2004, esta circunscripción recibió el segundo monto más alto de ingresos por concepto de canon minero, en compensación por la actividad minera de la empresa Southern Perú Copper Corporation (SPCC). En tal sentido, el análisis de este caso nos permitirá ahondar en la utilización del mecanismo de revocatoria de autoridades provinciales en una circunscripción que no registra ningún antecedente de revocatoria; donde, más bien, los recursos económicos provenientes de la minería constituirían un factor central el escenario político en el ámbito local.

84

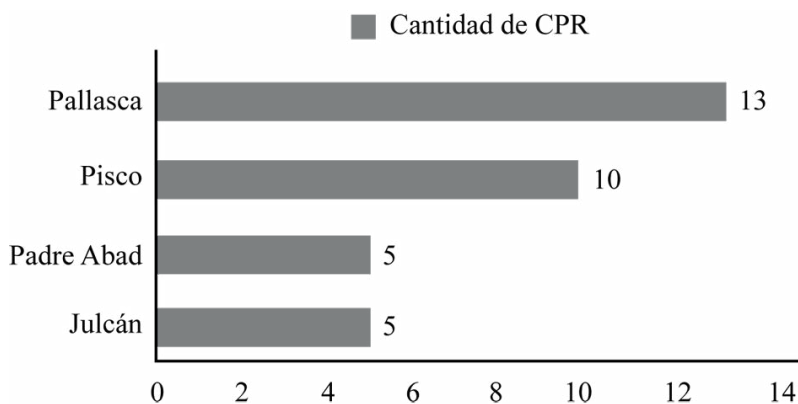
Por su parte, para la CPR del año 2008 analizaremos dos casos: las provincias de Julcán (región La Libertad) y Padre Abad (región Ucayali). Julcán está ubicada en la sierra del departamento de La Libertad. Constituye una pequeña circunscripción que apenas concentró 19.415 electores para las ERM 2006; es eminentemente rural —donde más del 85% de la población reside en zonas rurales— y mayoritariamente pobre —con un nivel de pobreza superior al 70%, para el año 2008—. Del mismo modo, cabe señalar que, si bien esta provincia no ha sido escenario de una consulta previamente, tres de sus distritos cuentan con antecedentes de revocatorias al menos una vez; de tal forma que se registra un total de cinco CPR en el ámbito local.

Luego estudiaremos el caso de la provincia de Padre Abad, ubicada en el departamento de Ucayali. Padre Abad también representa una circunscripción reducida en cuanto a su población electoral, en tanto concentró un total de 21.130 electores en las ERM 2006, lo cual se divide de manera parcialmente homogénea entre el ámbito urbano-rural, con cerca del 47% de población pobre. Más aún, cabe destacar que esta provincia no solo fue escenario de cinco consultas de revocatoria en el ámbito local, sino que también presenta antecedentes de CPR en el ámbito provincial, debido a que el alcalde provincial y cinco de sus regidores fueron sometidos a consulta en el año 2001. En tal sentido, el análisis de estos casos

nos permitirá ahondar tanto en el impacto de las condiciones sociodemográficas, tales como la cantidad de electores y el nivel de pobreza a escala provincial; al igual que en la posible influencia de la incipiente institucionalización de este mecanismo de control ciudadano en el escenario político subnacional.

En el año 2012, también se estudiarán dos casos de CPR. En primer lugar, analizaremos la provincia de Pallasca, ubicada en la sierra del departamento de Áncash. Pallasca es una circunscripción pequeña, que registra la menor cantidad de electores a escala provincial con respecto a nuestros demás casos de estudio —con una población electoral compuesta por menos de 15.000 personas, para las ERM 2010—; que cuenta con una mayoritaria población urbana y pobre, con una proporción que alcanzó el 48,29% de la población, al año 2009. Más aún, como se observa en el gráfico 2.3.1, esta provincia registra la mayor cantidad de antecedentes de revocatoria en el ámbito distrital, en tanto cuatro de sus distritos realizaron entre dos y tres revocatorias. De esta forma, a la fecha, se han efectuado trece consultas de revocatoria a escala distrital.

GRÁFICO 2.3.1.
ANTECEDENTES DE CPR EN EL ÁMBITO DISTRICTAL



Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

En segundo lugar, estudiaremos el caso de la provincia de Pisco, ubicada en el departamento de Ica. Esta circunscripción costeña es eminentemente urbana y registra los niveles más bajos de pobreza con respecto a nuestros demás casos de análisis, de tal forma que nos permitirá contrastar con casos como el de Julcán, donde se registran niveles de pobreza superiores al 70% de su población. Por otro lado, Pisco cuenta con una cantidad de electores considerable —con más de 90.000 votantes

en las ERM 2010—; de tal forma que ello nos permitirá contrastar lo ocurrido en la provincia de Pallasca, que registra la menor proporción electoral entre nuestros casos de estudio. Por otro lado, es importante destacar que la provincia de Pisco ha sido escenario de múltiples CPR en el ámbito distrital, en tanto se ha efectuado al menos una consulta en cada uno de sus distritos. De esta forma, el análisis de ambos casos permitirá contrastar el impacto de un reducido electorado y de un elevado nivel de pobreza provincial, al igual que las consecuencias del proceso de institucionalización del mecanismo de revocatoria de autoridades en el escenario político local.

CUADRO 2.3.1
CARACTERÍSTICAS DE LOS CASOS DE ESTUDIO*

	Departamento	Provincia	Región geográfica	Población urbana (%)	Población pobre (%)	Electores (miles)
CPR 2004	Moquegua	Ilo	Costa	98,95	18,15	40.642
	La Libertad	Julcán	Sierra	13,41	73,68	19.415
CPR 2008	Ucayali	Padre Abad	Selva	38,45	47,17	21.130
	Áncash	Pallasca	Sierra	52,60	48,29	14.854
CPR 2012	Ica	Pisco	Costa	87,99	12,19	90.710

*Los datos correspondientes a la población urbana son del año 2004, en el caso de Ilo; de 2008, en los casos de Julcán y Padre Abad, y de 2012, en los casos de Pallasca y Pisco. La población pobre corresponde a los datos del año 2007, para las CPR de 2004 y 2008, y de 2009, para la CPR 2012, respectivamente. Finalmente, la cantidad de electores corresponde a las ERM 2002, 2006 y 2010.

Fuente: INEI.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

En esta línea, fue necesario realizar trabajo de campo en las cinco provincias antes mencionadas. Allí se recopiló información a través de veintiséis entrevistas semiestructuradas a los principales actores políticos implicados en el proceso de consulta de revocatoria, tales como los promotores, las autoridades sometidas a consulta y los principales competidores políticos de dicha circunscripción. Del mismo modo, en los casos de Julcán y de Pisco se acopió información sobre la percepción de la población frente a la gestión municipal provincial y, en específico, respecto a la revocatoria, a través de entrevistas individuales a un grupo de electores y dos grupos focales, respectivamente. Del mismo modo, la información de primera mano fue complementada con información secundaria, mediante la revisión de informes distritales elaborados por los coordinadores de ODPE, de diarios y de revistas de coyuntura de alcance local.⁴²

⁴² Véase anexo 2, respecto a las guías de entrevistas.

CAPÍTULO III

UNA APROXIMACIÓN AL ESCENARIO
POLÍTICO Y A LOS RECURSOS NECESARIOS
PARA EFECTUAR UNA REVOCATORIA EN EL
ÁMBITO PROVINCIAL

En este capítulo exploramos nuestros cinco casos de estudio, en los años 2004, 2008 y 2012, respectivamente. El objetivo general es profundizar el análisis respecto a los factores no estructurales que permiten configurar un escenario propicio para realizar consultas de revocatoria en el ámbito provincial. En tal sentido, en principio, abordamos la creciente desaprobación de la gestión municipal provincial durante los tres años de estudio, los recursos necesarios para realizar una solicitud formal de revocatoria y, finalmente, el apoyo brindado por agrupaciones políticas y/o excandidatos políticos en la promoción de dicha solicitud.

En esta línea, nuestro análisis se concentra en el nivel de competencia política y en la ajustada diferencia con la que fueron elegidas las autoridades municipales, el nivel de ejecución del presupuesto público de los gobiernos provinciales y la experiencia política con la que contaron estas autoridades. Por otro lado, ahondamos en los recursos económicos necesarios para sostener la estructura diseñada para el recojo del porcentaje de firmas requerido, el nivel de organización de los recursos humanos empleado para estos fines y el capital simbólico político-social aprovechados por el promotor para que su solicitud de revocatoria cuente con el respaldo de una proporción importante de la población provincial. Finalmente, complementamos el análisis explorando los recursos económicos, humanos y simbólicos brindados por distintas agrupaciones políticas y/o excandidatos para la solicitud formal de revocatoria en el ámbito provincial; así como también la percepción ciudadana respecto al apoyo brindado por estos actores políticos.

De esta forma, el capítulo se divide en cuatro secciones. Iniciamos con una descripción cronológica del proceso de revocatoria en los cinco casos de estudio. Luego, abordamos la manifestación de una creciente desaprobación de la gestión municipal en nuestros cinco casos de estudio. Posteriormente, nos centramos en los recursos necesarios para sostener una solicitud de revocatoria y el apoyo brindado por distintas agrupaciones políticas, al igual que por ex candidatos políticos. Finalmente, concluiremos con un análisis comparativo de nuestros cinco casos de estudio.

3.1. *Análisis de casos*

Empezaremos describiendo cómo se produjo el proceso de revocatoria en cada uno de nuestros casos de análisis. En esta narración de los hechos, identificamos a los principales actores implicados en el proceso de revocatoria, al igual que las motivaciones primordiales que dieron lugar a la promoción de este mecanismo de control; todo lo cual nos permite arribar a una interpretación más completa de las condiciones necesarias para promover una consulta en el ámbito provincial.

3.1.1. *Provincia de Ilo*

88

Desde el principio de la administración edil (2002), a cargo del alcalde Jorge Mendoza Pérez, las críticas provenientes de los frentes de defensa —los cuales surgieron como consecuencia de la afirmación de una identidad regional y, por ende, «como aglutinante de una expresión política encaminada a incidir en la focalización de las inversiones estatales» (HUBER, HERNÁNDEZ & ZÚÑIGA 2011: 27)—, no se hicieron esperar. Se aducían a malos manejos de la gestión y un trato opresivo hacia los detractores del gobierno; en tanto, el entonces alcalde conformó alianzas estratégicas con la finalidad de generar confianza en la población y permitir que la empresa minera, Southern Peru Copper Corporation (SPCC),⁴³ continuara con la fundición de cobre en la zona. Así, los reclamos dejaron de dirigirse hacia la empresa y se redireccionaron hacia esta autoridad (REBATA 2013a); de tal forma que se generaron fuertes tensiones entre las autoridades provinciales y los líderes sociales, a tal punto que, si bien la consulta fue promovida en el año 2004 alegando que el alcalde estaba siendo procesado por un juzgado penal por incendiar la camioneta del municipio, por haber utilizado recursos económicos de la alcaldía para su campaña electoral, por haber sobrevaluado obras municipales y maltratado a los vecinos (INFOGOB 2013); la revocatoria del alcalde y de dos de regidores del partido de gobierno (Nuestro Ilo – Moquegua) giró en torno al problema de contaminación

⁴³ El año 2005, la denominación de Southern Peru Copper Corporation (SPCC) fue modificada a Southern Copper Corporation (SCC). No obstante, el directorio de SCC acordó posteriormente mantener la denominación original de la sucursal peruana como SPCC (*Memoria Anual 2012* de Southern Peru Copper Corporation, sucursal del Perú 2012: 2).

generado por la minería en la zona. Así, por ejemplo, el principal promotor de la revocatoria explica lo siguiente:

[...] nosotros desde el año 2002, [...] hacíamos plantones, acciones de lucha contra la empresa, y siempre el alcalde se ponía de espaldas, porque él estaba con la empresa. Entonces, se hizo una asamblea el 2 de octubre del 2002, se reunieron en la plaza toda la población, incluyendo sus autoridades y sus regidores, y allí se tomó el acuerdo de que se inicie un proceso de revocatoria en el año 2003. Entonces ya formamos una comisión de revocatoria y es la población que ha hecho un aporte de dinero para poder comprar [el *kit* electoral]. (REBATA 2013b)

En este contexto, el alcalde provincial también adquirió —a través de familiares de dirigentes del partido de gobierno— dos *kits* electorales, con la finalidad de revocar a los regidores de oposición; de tal forma que se dio lugar a una competencia por la obtención de firmas necesarias para efectuar la consulta donde, finalmente, las iniciativas de esta autoridad municipal quedaron frustradas. Así, el uso de este mecanismo permitió canalizar una rencilla política entre una importante organización de la sociedad civil y las autoridades provinciales, lo cual no habría contado con arraigo mayoritario por parte de la población a escala provincial, tal como se puso en evidencia en los distritos de Pacocha y Algarrobal, donde los ciudadanos desconocían en qué consistía el proceso de revocatoria (ONPE 2004a, 2004b, 2004c).

Más aún, cabe señalar que el principal promotor de la revocatoria en Ilo postuló al cargo de regidor en las ERM 2002, sin contar con éxito, dado que su agrupación política —el Partido Aprista Peruano (PAP)— fue relegada a un tercer lugar en estos comicios. En dicha línea, no se descarta que la revocatoria haya sido utilizada como «un arma política» por parte de este candidato perdedor. En tal sentido, una de las autoridades sometidas a revocatoria afirma que:

Normalmente, se junta el que perdió las elecciones y se juntan los Frentes de Defensa. ¿Qué es lo que pasa? Estos grupos de gente van donde la autoridad local y lo presionan para sus caprichos. Si usted no les satisface sus caprichos, los comienzan a molestar todos los días. ¿Objetivo? revocatoria y cambio de autoridad [...]. (REBATA 2013a)

Finalmente, los ciudadanos ratificaron a las tres autoridades provinciales sometidas a revocatoria. Como se observa en el cuadro 3.1.1, el alcalde provincial contó con un apoyo superior al 60%; mientras que los dos regidores consultados obtuvieron el respaldo necesario para mantenerse en el cargo. Más aún, Mendoza Pérez no solo continuó como alcalde durante el periodo municipal por el cual fue electo en las ERM 2002, sino que también resultó reelecto para el periodo municipal 2007-2010.

CUADRO 3.1.1
RESULTADOS DE LA CPR EN ILO, 2004

Cargo	Autoridad	SÍ	No	Votos blancos	Votos nulos	Total votos	Resultado
Alcalde Provincial	Jorge Alfredo Mendoza Pérez	12.494 (37,26%)	21.035 (62,74%)	703	870	35.102	No revocado
Regidor Provincial	José David Espejo Román	15.553 (48,81%)	16.313 (51,19%)	2396	833	35.095	No revocado
Regidor Provincial	Miriam Lidia Sosa Bruz	15.163 (48,24%)	16.271 (51,76%)	2552	1108	35.094	No revocado

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

3.1.2. Provincia de Julcán

En el caso de Julcán, se promovió la revocatoria del alcalde provincial, Diner Valdivieso (Partido Aprista Peruano – PAP), al igual que todos los regidores del concejo provincial de Julcán, en el año 2008. Pese a que esta iniciativa se fundamentó en «la pérdida de la confianza del pueblo, por el abuso de poder, la falta de respuesta a la demanda de servicios para la comunidad, el incumplimiento de ejecución de obras y promesas ofrecidas, incumplimiento de rendición de cuentas en cabildos abiertos, el incumplimiento de acuerdos del concejo y el atentar contra la salud de la niñez julcanera» (INFOGOB 2013); la principal razón detrás de esta revocatoria fue la falta de comunicación de parte del alcalde, la cual fue percibida por la población como una actitud de soberbia de la autoridad. En tal sentido, uno de los regidores del partido de gobierno alegó que:

La gente percibió al alcalde como soberbio, como engraido, que no quería comunicarse con la gente; pero para la gente de Julcán no era suficiente que haga las cosas, que haga obras, sino que sentían que merecían que se les dé una oportunidad, que se les comunicaran las obras y proyectos que se estaban realizando. Faltó comunicación, más que nada, del alcalde con el pueblo. Faltaba comunicar cuánto se gastó en obras, la gente por ahí pensó que el alcalde estaba robando, que se estaba beneficiando, porque no informaba cuánto se gastaba. (RAMÍREZ 2013a)

No obstante, en principio, la solicitud formal de revocatoria surgió a partir de un problema personal entre el alcalde con uno de sus familiares, quien solicitó un préstamo de dinero. Así pues, a partir de la negativa de otorgar este préstamo, se planteó la posibilidad de llevar a cabo una consulta popular de revocatoria; en un contexto en el cual la oposición aprovechaba cada error de la gestión para criticarla y desacreditarla, destacando, principalmente, el lento ritmo de la realización de obras y el incumplimiento de los acuerdos establecidos en el cabildo abierto realizado durante el último año de gobierno del exalcalde, Eli Peralta, quien obtuvo el

segundo lugar en las ERM 2006. De esta forma, si bien la posibilidad de revocar al alcalde de la provincia de Julcán surgió a partir de un asunto familiar, rápidamente distintos competidores políticos promovieron la solicitud formal para una CPR.

El resultado de esta consulta fue la revocatoria del alcalde y del concejo provincial en su conjunto, razón por la cual se convocó Nuevas Elecciones Municipales en 2009. Cabe destacar que en las NEM no solo participó, nuevamente, el exalcalde Eli Peralta (2003-2006); sino que también participó el primer promotor de la revocatoria Róger Ávila, quien renunció al cargo de promotor, debido a amenazas en contra de su persona y su entorno más cercano (RAMÍREZ 2013b). Finalmente, fue electo Wilson Rodríguez, candidato de la lista de Alianza para el Progreso (APP); quien asumió la gestión por un promedio siete meses.

CUADRO 3.1.2
RESULTADOS DE LA CPR EN JULCÁN, 2008

Cargo	Autoridad	Organización política	SÍ	NO	Votos blancos	Votos nulos	Total votos	Resultado
Alcalde provincial	Diner Wilfredo Valdivieso Velarde	Partido Aprista Peruano	9427 (66,39%)	4773 (33,61%)	546	694	15.440	Revocado
Regidor provincial	César Neyra Blas	Partido Aprista Peruano	9409 (67,15%)	4.603 (32,85%)	735	693	15.440	Revocado
Regidor provincial	Luis Jorge Zavala Guzmán	Partido Aprista Peruano	9407 (67,28%)	4574 (32,72%)	778	681	15.440	Revocado
Regidor provincial	Teodora Reyes Alvarado	Partido Aprista Peruano	9145 (67,60%)	4383 (32,40%)	805	1,107	15.440	Revocado
Regidor provincial	Neptalí Almenzor Ulloa Rojas	Partido Aprista Peruano	9452 (67,57%)	4537 (32,43%)	807	644	15.440	Revocado
Regidor provincial	César Augusto Guerra Chillón	Partido Aprista Peruano	9446 (67,95%)	4456 (32,05%)	881	657	15.440	Revocado
Regidor provincial	Julio Ylcias Ramírez Méndez	Juntos Para El Trabajo	9340 (67,69)	4458 (32,31%)	993	649	15.440	Revocado
Regidor provincial	Víctor Aladier Salinas Bazán	Alianza Para El Progreso	9157 (67,11%)	4487 (32,89%)	964	832	15.440	Revocado

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

3.1.3. Provincia de Padre Abad

En Padre Abad (región Ucayali), las autoridades provinciales fueron sometidas a un proceso de revocatoria en dos oportunidades, en los años 2001 y 2008.⁴⁴ Así pues, en el caso de la segunda revocatoria, el alcalde provincial Tony Tang Gonzales (Integrando Ucayali) y siete regidores —de los cuales dos pertenecieron a partidos de oposición (Partido Nacionalista y Movimiento Popular Ucayalino)— fueron sometidos a una consulta de revocatoria. En el caso del alcalde, se impulsó la revocatoria por haber perdido la confianza del pueblo, por el incumplimiento del presupuesto participativo, por abuso de poder y por incumplimiento de promesas electorales; mientras que en el caso de los regidores dicha iniciativa se fundamentó en que habían perdido la confianza del pueblo, en que incurrían en acciones de nepotismo y en haber presentado renuencia al diálogo (INFOGOB 2013).

Cabe destacar que la consulta de revocatoria del año 2008 se produjo en un contexto sumamente conflictivo. Así pues, en la capital de provincia, distrito de Padre Abad, se acusó al personal de la ONPE de realizar capacitaciones a favor del «Sí» e, incluso, se les amenazó de muerte. Del mismo modo, el grupo que apoyaba el «No» propició el ausentismo electoral tanto en esta circunscripción como en Curimaná, Irazola y en sus anexos; a través de campañas difundidas en medios de comunicación con las que se desinformó a los electores, alegando que el voto era facultativo y que no tendría que pagarse una multa (ONPE 2008). Del mismo modo, en las localidades de Aguaytía e Irazola se registraron bloqueos de carreteras que imposibilitaron el traslado de electores procedentes de los caseríos.⁴⁵

Empero, pese a la estrategia empleada por las autoridades provinciales para invalidar el proceso de revocatoria con una proporción de ausentismo superior al 50%, esta cifra no difirió significativamente del ausentismo electoral que se registró en el proceso de revocatoria del año 2001, el cual fue del 42,1%. De esta forma, como se observa en el cuadro 3.1.3, por medio de esta consulta se revocó al alcalde y al total de los miembros del concejo provincial. Ello dio como resultado la convocatoria a Nuevas Elecciones Municipales (NEM) en el año 2009, donde participaron nuevamente

⁴⁴ En el primer proceso de revocatoria se sometió a consulta a la autoridad que asumió la alcaldía —Benjamín Caballero (Movimiento Independiente Vamos Vecino)—, una vez que el alcalde elegido por voto popular —Cástulo Salomón Santiago —Legión Emergente de Organizaciones Notables— fue suspendido por la interposición de una sentencia judicial por delito un contra la administración pública y por usurpación de funciones. Del mismo modo, fueron sometidas a consulta popular de revocatoria cinco de los regidores del concejo, cuatro de los cuales integraron la agrupación política que obtuvo el segundo lugar en las ERM de 1998, Movimiento Independiente Vamos Vecino, y uno de los cuales integró la lista de candidatos de la organización política ganadora, Legión Emergente de Organizaciones Notables.

⁴⁵ «Consulta popular se realizó con incidentes menores en el país». Correo, Lima, 8 de diciembre de 2008.

al cargo de alcalde dos de los principales competidores políticos en las ERM 2006, Flavio Sánchez y José Maguiña;⁴⁶ donde finalmente fue electo el segundo de ellos.

CUADRO 3.1.3.
RESULTADOS DE LA CPR EN PADRE ABAD, 2008

Cargo	Autoridad	Organización política	Votos «Sí»	Votos «No»	Votos blancos	Votos nulos	Total votos
Alcalde provincial	Tony Tang Gonzales	Integrando Ucayali	9004	3655	948	506	14.113
Regidor provincial	Elmith Flores Rojas	Integrando Ucayali	8093	2946	2615	459	14.113
Regidor provincial	Rocío Grandes García	Integrando Ucayali	7969	2888	2855	401	14.113
Regidor provincial	Yolith Maylle Guevara	Integrando Ucayali	7824	2712	3043	534	14.113
Regidor provincial	Modesto Yldefonso Abanto Saucedo	Integrando Ucayali	7914	2735	3071	393	14.113
Regidor provincial	Dine López Creo	Integrando Ucayali	7843	2642	3177	451	14.113
Regidor provincial	Cástulo Salomón Santiago Echevarría	Partido Nacionalista Peruano	7817	2636	3273	387	14.113
Regidor provincial	Juan Rigoberto Gonzales Silva	Movimiento Agrario Popular Ucayalino	7795	2703	3229	386	14.113

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

3.1.4. Provincia de Pallasca

En el caso de la provincia de Pallasca (región Áncash), la gestión municipal 2011-2014 fue cuestionada por la falta de transparencia, en tanto se omitió la rendición de cuentas a través de cabildos abiertos, al igual que por la escasa cantidad de obras públicas desarrolladas durante el primer año de gestión edil. De esta forma, algunos ciudadanos conversaron con el alcalde para solicitar mayor transparencia y comunicación con la población, lo cual dio lugar a un compromiso por parte de la autoridad provincial de realizar un cabildo abierto en la ciudad de Taucá. Sin embargo, esta promesa fue incumplida en tres oportunidades, ante lo cual este grupo de ciudadanos decidió recurrir al mecanismo de revocatoria (ÁVILA 2013a).

Asimismo, a ello se sumó el hecho de que los principales competidores políticos no aceptaron los resultados electorales de las ERM 2010; de tal forma, desplegaron una campaña de desacreditación de la gestión por medio de pintas, gigantografías,

⁴⁶ En las ERM 2006, Flavio Sánchez (Partido Nacionalista Peruano) obtuvo el segundo lugar; seguido de José Luis Maguiña (Movimiento Agrario Popular Ucayalino), en tercer lugar.

programas radiales y volantes. En esta línea, si bien inicialmente —el año 2012— se compró un *kit* electoral para revocar al alcalde y a todo el concejo provincial en su conjunto, posteriormente se definió someter a revocatoria únicamente al alcalde y al teniente alcalde, en tanto se impulsaron negociaciones entre la segunda regidora y los regidores de oposición pertenecientes a la agrupación política que obtuvo el segundo lugar en la contienda electoral del año 2010 (Movimiento Regional Cuenta Conmigo), como explica uno de los principales actores implicados en la revocatoria:

Yo me atrevo a opinar que ellos no han aceptado la derrota. Han dicho: no, ustedes han tenido su oportunidad, dejen trabajar a la nueva gestión; pero ellos no aceptan [...]. Y es que desde ese día dijeron: bueno está bien, ya han ganado, pero los vamos a revocar. Pasó el tiempo, juramentamos, pero repetían a *vox populis*, sin precisar bien; pero se difundía, ya juramentaron, pero los vamos a revocar. Pero veamos el hecho de que, desde un principio, no nos dejan trabajar tranquilos, que era una gestión vecinal, esto no es una guerra. (ÁVILA 2013b)

En tal sentido, en el caso de Pallasca la revocatoria no constituiría únicamente un resultado de la participación ciudadana, sino que por el contrario se habría convertido en «un mecanismo potencial para acortar el camino hacia el cambio de autoridades y para que los derrotados de una campaña les cobren el fracaso a los ganadores» (WIENER 2004: 315). De esta forma, se refleja que este mecanismo de control ciudadano también fue empleado como un instrumento de lucha a escala provincial.

94

En el proceso de solicitud de revocatoria, dos de los cuatro promotores se unificaron para recabar el 25% de las firmas necesarias para revocar al alcalde provincial, Cosme Jesús Aranda Álvarez, y a su teniente alcalde, José Carlos Sifuentes López (Partido Político Perú Posible). Sin embargo, como se observa en el gráfico 3.1.4, las dos autoridades sometidas a consulta fueron ratificadas por más de la mitad de la población pallasquina. No obstante, meses después del proceso de revocatoria —hacia diciembre de 2012—, el alcalde fue vacado por nepotismo; ello pues permitió que su sobrino sea contratado en el programa de empadronamiento del Sistema de Focalización de Hogares de la Municipalidad Provincial de Pallasca (Resolución N.º 1146-2012-JNE). De esta forma, el primer regidor pasó a ocupar el cargo de alcalde hasta finalizar el periodo de gobierno municipal 2011-2014.

CUADRO 3.1.4.
RESULTADOS DE LA CPR EN PALLASCA, 2012

Cargo	Autoridad	Organización política	Sí	No	Votos blancos	Votos nulos	Total votos	Resultado
Alcalde provincial	Cosme Jesús Aranda Álvarez	Perú Posible	3700 (43,18%)	4868 (56,82%)	381	396	9345	No revocado
Regidor provincial	José Carlos Sifuentes López	Perú Posible	3608 (45,37%)	4345 (54,63%)	1021	371	9345	No revocado

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

3.1.5. Provincia de Pisco

El caso de Pisco (región Ica) es muy particular, dado que el alcalde sometido a la revocatoria no fue el candidato que postuló a este cargo. Eloy Yong Meza fue el candidato a la alcaldía de la lista del Frente Regional Progresista Iqueño (FREPOI),⁴⁷ en las ERM 2010, pese a las denuncias y sentencias judiciales que se imputaron contra él. En esta línea, pocos días antes del día de la elección, el JNE resolvió suspender de la competencia a Yong Meza; ante ello, el candidato alegó hasta el final que continuaba en la contienda electoral. De esta forma, dicho candidato fue electo en las ERM 2010, pero al encontrarse impedido de participar, no pudo asumir las funciones como alcalde y, como consecuencia de ello, su teniente alcalde, Jesús Echegaray Nieto asumió la alcaldía.

A partir de esta elección sui géneris, la percepción general de los actores políticos, al igual que de una proporción de la población, fue que la elección de Jesús Echegaray como alcalde constituyó una suerte de «accidente electoral» (RAMÍREZ 2013c) y, de cierta forma, un engaño a la ciudadanía (RAMÍREZ 2013d). Más aún, se produjo una gran insatisfacción por la escasa preparación de Echegaray y de su equipo de gestión; al igual que por su actitud prepotente, de amenazar y de atacar públicamente a los regidores en las sesiones de concejo. Por lo tanto, las autoridades que asumieron la dirección de la municipalidad provincial no lograron satisfacer las expectativas ciudadanas de obras públicas de gran envergadura de manera inmediata, como fue el caso de la construcción de un estadio deportivo en Pisco. Más aún, las obras públicas desarrolladas hasta el momento son atribuidas, principalmente, al gobierno central; mientras que aquellas realizadas por la gestión municipal son criticadas por su deficiente calidad o por su escaso impacto.⁴⁸

En tal sentido, uno de los aspectos más criticados de la gestión municipal provincial de Pisco fue la escasa transparencia frente a la ciudadanía, razón por la cual

⁴⁷ Eloy Yong Meza ya era un personaje, por dirigir la radio y televisión Orión, así como también por sus siete postulaciones a cargos públicos, como alcalde provincial de Pisco (05) y congresista por el departamento de Ica (02), aunque en ninguna de ellas logró ser electo.

⁴⁸ «No vemos, hasta la fecha, que estamos culminando el tercer año [de gestión municipal], obras de envergadura» (RAMÍREZ 2013e).

surgieron sospechas sobre presuntas acciones de corrupción. Esta escasa legitimidad de origen de la gestión, sumada a constantes críticas y ataques de parte de los distintos competidores políticos, a través de plataformas como la radio y televisión, propiciaron un escenario para realizar una CPR del alcalde y de los once regidores del concejo provincial. Así, por ejemplo, algunos actores políticos se refieren a la situación en Pisco de la siguiente manera:

Lo que facilitó [llevar a cabo la CPR] fue el descontento de un alto porcentaje de la población, o sea, la gente estuvo cansad[a] de un mal gobierno, cansad[a] de los escándalos, de los regidores, de las peleas internas y la corrupción que salía a la luz del día en todos los medios y eso generó una corriente negativa de la gestión y por eso que la gente, masivamente, firmó [los planillones para solicitar la revocatoria]. (RAMÍREZ 2013e)

No obstante, tal como se aprecia en el cuadro 3.1.5, el alcalde provincial fue ratificado con más del 60% del apoyo popular. Empero, seis de los once regidores fueron revocados, lo cual representó más de un tercio del concejo, de tal forma que se convocaron a Nuevas Elecciones Municipales (NEM) en el año 2013.

CUADRO 3.1.5
RESULTADOS DE LA CPR EN PISCO, 2012

Cargo	Autoridad	Organización política	Sí	No	Votos blancos	Votos nulos	Total votos	Resultado
Alcalde provincial	Jesús Felipe Echegaray Nieto	Frente Regional Progresista Iqueño	28.165 (38,29%)	45.401 (61,71%)	2.457	2478	78.501	No revocado
Regidor provincial	Lita Melchora Camasca León	Frente Regional Progresista Iqueño	33.507 (52,70%)	30.075 (47,30%)	12.485	2434	78.501	Revocado
Regidor provincial	Miguel Pool Cabrera Malpartida	Frente Regional Progresista Iqueño	30.353 (49,17%)	31.383 (50,83%)	14.284	2481	78.501	No revocado
Regidor provincial	Martin Jesús Garayar Huarcaya	Frente Regional Progresista Iqueño	31.882 (51,84%)	29.616 (48,16%)	14.597	2406	78.501	Revocado
Regidor provincial	María Del Rosario García Ríos	Frente Regional Progresista Iqueño	31.478 (51,59%)	29.535 (48,41%)	15.105	2383	78.501	Revocado
Regidor provincial	Gustavo Saturnino Guerrero Quispe	Frente Regional Progresista Iqueño	31.332 (52,20%)	28.693 (47,80%)	15.969	2507	78.501	Revocado
Regidor provincial	Juliana María Guillén Pérez	Frente Regional Progresista Iqueño	29.744 (49,77%)	30.015 (50,23%)	15.892	2850	78.501	No revocado
Regidor provincial	Julio Quispe Cury	Frente Regional Progresista Iqueño	31.212 (51,99%)	28.823 (48,01%)	16.208	2258	78.501	Revocado
Regidor provincial	Alfredo Eduardo Elorreaga Álvarez	Alianza Para La Reconstrucción	29.410 (49,29%)	30.253 (50,71%)	16.495	2343	78.501	No revocado
Regidor provincial	Pedro Edgar Fuentes Hernández	Alianza Para La Reconstrucción	28.458 (47,81%)	31.069 (52,19%)	16.396	2578	78.501	No revocado
Regidor provincial	Wilfredo David Yataco de la Cruz	Pisco no se detiene	28.851 (48,89%)	30.163 (51,11%)	16.468	3019	78.501	No revocado
Regidor provincial	Omar Alberto Astorga Castro	Atrévete Pisco	31.180 (52,60%)	28.099 (47,40%)	16.152	3070	78.501	Revocado

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

En las NEM 2013 participó el partido de gobierno, que alcanzó la mayor proporción de votos (45,43%); por ello obtuvo dos puestos en el concejo. No obstante, FREPOI no logró ser mayoría nuevamente. Así pues, la gestión provincial se mantiene debilitada y parcialmente paralizada hasta el momento, como se pone en evidencia con las obras públicas inacabadas o de calidad deficiente. Por ejemplo, este contexto es descrito por uno de los regidores sometidos a consulta de la siguiente manera:

[...] el continuo ambiente electoral pienso que a la provincia nos ha hecho mucho daño, porque justamente son estas contiendas electorales que se prestan para el gasto inoportuno de los presupuestos provinciales, se distrae demasiado el presupuesto provincial, de mala forma; porque al empezar muchas obras, para lograr una elección y después dejar abandonada, porque no hay cómo acabarla. Es una manera irresponsable de hacer obras. Hasta ahora tenemos obras que empezaron días antes de la revocatoria y que hasta ahora no se acaban o que se hicieron tan apurados que, pues, han sido rechazadas por la colectividad. (RAMÍREZ 2013f)

3.2 Creciente desaprobación de la gestión municipal provincial: 2004, 2008 y 2012

En la presente sección buscamos comprobar si una característica de los escenarios provinciales donde se han efectuado CPR es la creciente desaprobación de la gestión municipal. En dicha perspectiva, planteamos que la desaprobación se genera a partir de tres factores: el porcentaje de votos que obtuvo la autoridad al momento de su elección, en tanto evidencia la proporción de apoyo y legitimidad con la que asume el cargo político; el nivel de ejecución del presupuesto municipal, en tanto el respaldo popular de una autoridad se vincula directamente con las obras y medidas implementadas por el gobierno; y, a su vez, este último aspecto se relaciona con la experiencia política previa de las autoridades municipales, dado que ello podría propiciar un mejor manejo de la gestión municipal y/o del escenario político provincial, que permita transmitir una buena imagen ante la opinión pública.

97

En tal sentido, a continuación analizaremos en qué medida influyó el nivel de competencia política, el grado de ejecución del presupuesto provincial y la experiencia política previa en el escenario provincial y, en específico, en la desaprobación de la gestión municipal que sirviera como un catalizador para efectuar una CPR.

3.2.1 Nivel de competencia electoral en el ámbito provincial

Partiendo del hecho de que la «competencia electoral» no incluye únicamente el mecanismo de selección, vale decir los procesos electorales, sino también la pluralidad de los competidores que participan, las estrategias y tácticas que estos despliegan durante la campaña electoral, al igual que las reglas que rigen la competencia y el escenario que deriva de la misma, este concepto puede definirse como «la concreción

última del supuesto básico de la democracia: el pueblo es el titular del poder y lo transfiere a sus gobernantes periódicamente a través de un proceso electoral competitivo» (ONPE 2010b: 20).

Sin embargo, en países latinoamericanos como Perú, donde destacan problemas de escasa legitimidad de las instituciones y la debilidad del sistema de partidos, se encuentran «altos índices de inestabilidad y volatilidad electorales y de movilización y polarización sociales, así como de la irrupción de *outsiders* y de propuestas que plantean la refundación del orden político [...]» (TANAKA & VERA 2010: 198). En tal sentido, si bien existen las condiciones para una competencia pluralista, las organizaciones políticas reconocidas formalmente no logran convertirse en unidades del sistema de partidos, en tanto carecen de suficiente estabilidad en el tiempo y mantienen débiles vínculos con la ciudadanía, tanto en la representación de identidades como en la canalización de las demandas e intereses (TANAKA & VERA 2010: 38).

98 En este contexto de crisis de representación y severa debilidad institucional, la alta competitividad electoral no necesariamente contribuiría a un fortalecimiento local de la democracia. Por el contrario, ello también podría generar a escala subnacional posibles problemas de legitimidad de la autoridad, en tanto —tal como menciona Tanaka— «la volatilidad y la alta incertidumbre respecto a los resultados de las elecciones dificultan la gobernabilidad porque hacen difícil la construcción de mayorías estables y coaliciones; [de tal manera que] se gestan incentivos para conductas no cooperativas, rentables solo en el corto plazo» (TANAKA 2005: 103). Estos problemas de gobernabilidad implican, pues, que el sistema social no se encuentra «estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacion[en] para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales [...]» (PRATS 2001: 120).

Por otro lado, cabe destacar que uno de los principales problemas que se deriva de la crisis del sistema de partidos en Perú y, como consecuencia de ello, de la crisis de representación es el reducido porcentaje de votos con los cuales son electas las autoridades.⁴⁹ Esto debido a la alta dispersión del voto entre las distintas agrupaciones que participan en la competencia electoral, lo que se denomina «fragmentación electoral». Más aún, la ajustada diferencia entre la agrupación o partido político ganador y el segundo lugar en la contienda electoral constituye un escenario donde la legitimidad de la autoridad es reducida, lo cual puede ser capitalizado para efectuar una

⁴⁹ Se entiende una victoria electoral ajustada como aquella en la que la diferencia de votos entre el primer y segundo candidato es muy reducida, ya sea de solo algunas unidades o, incluso, milésimas porcentuales. Las contingencias sociales resultantes en un escenario electoral de este tipo se han registrado en el caso de Venezuela, y a escala local en la CPR de Lima de marzo de 2013.

consulta de revocatoria. En esta línea, Remy (2005) afirma que «[un] gran número de listas, resultados ajustados y escasa votación del alcalde electo parecen configurar situaciones de escasa legitimidad, alta competencia y, probablemente, conflictividad por el uso de recursos, económicos o de poder, de la municipalidad» (2005: 49).

Ahora bien, una revisión preliminar de las ERM donde fueron electas las autoridades consultadas de nuestros cinco casos de estudio revela que, aunque hubo considerable fragmentación del voto y cercanía entre ganador y el segundo más votado en dos casos, en ninguno hubo una victoria realmente ajustada. Así, en los casos de Ilo (ERM 2002) y de Pallasca (ERM 2010), las agrupaciones políticas ganadoras obtuvieron la victoria con porcentajes superiores al 30% de votos válidos, con el 42% y 40%, respectivamente. A su vez, cabe destacar que en el primer caso, la diferencia entre las dos primeras agrupaciones políticas ascendió a 25 puntos porcentuales; mientras que en el caso de Pallasca dicha diferencia fue de 7 puntos porcentuales. Del mismo modo, en la provincia de Padre Abad (ERM 2006) se observa una tendencia similar al caso de Pallasca, en tanto la agrupación ganadora obtuvo 29% de los votos válidos, superando por 7 puntos porcentuales a su principal rival político.

Por otro lado, los dos casos donde hubo una diferencia más estrecha entre los votos válidos obtenidos por la agrupación política ganadora y la segunda más votada fueron las provincias de Julcán y de Pisco. En las ERM 2006, el Partido Aprista Peruano (PAP) ganó en Julcán por, aproximadamente, 3 puntos porcentuales frente a la organización provincial —Juntos para el Trabajo— liderada por el exalcalde que tentaba la reelección inmediata en dicha circunscripción, la cual obtuvo el 27% de los votos válidos. De manera similar, en las ERM 2010, el Frente Regional Iqueño (FREPOI) ganó en Pisco con el 26% de los votos válidos, frente al 22% que obtuvo la organización local Alianza para la Reconstrucción, el cual constituyó la segunda agrupación política con más votos, tal como se observa en el cuadro 3.2.1.

CUADRO 3.2.1
RESULTADOS DE LAS ERM EN LOS CASOS ESTUDIADOS

Provincia	ERM	Agrupación política ganadora	% Votos válidos	Principal contendor	% Votos del principal contendor	Total de votos válidos
Ilo	2002	Nuestro Ilo - Moquegua	42	Movimiento Vecinal «Solidaridad Ileña»	17	33.917
Pallasca	2010	Perú Posible	40	Movimiento Regional Independiente «Cuenta Conmigo»	33	10.453
Padre Abad	2006	Integrando Ucayali	29	Partido Nacionalista Peruano	22	16.640
Julcán	2006	Partido Aprista Peruano	27	Juntos para el Trabajo	23	14.387
Pisco	2010	Frente Regional Progresista Iqueño	26	Alianza Para la Reconstrucción	22	67.749

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

100

En principio, las cifras reflejarían que Ilo fue el caso en el cual las autoridades electas habrían gozado de mayor respaldo popular; mientras que Pisco refleja la situación opuesta, debido al reducido porcentaje de votos válidos obtenidos y a la escasa, aunque no tan ajustada, distancia electoral entre la agrupación política ganadora y la segunda más votada. Ahora bien, este panorama político puede esbozarse de manera más precisa a través del cálculo del Índice de Herfindahl (IH),⁵⁰ que refleja la forma cómo se concentraron los votos en las ERM donde fueron electas las autoridades que, posteriormente, serían sometidas a revocatoria en nuestros cinco casos de estudio.

En el caso de Ilo (ERM 2002), el IH manifiesta que el voto se concentró, principalmente, en seis de las doce organizaciones políticas participantes; donde el movimiento regional Nuestro Ilo – Moquegua conglomeró la mayor proporción de respaldo electoral. Así, el IH a escala provincial fue de 0,24, lo cual indicaría una moderada competencia electoral. En ese sentido, tal como se observa en el cuadro 3.2.2, Nuestro Ilo – Moquegua obtuvo el 42,35% de los votos válidos, mientras que las tres agrupaciones que le siguieron obtuvieron porcentajes de votos similares entre sí.

⁵⁰ El índice de Herfindahl (IH) permite medir la concentración de los votos en determinadas opciones políticas, de tal forma que revela la fortaleza de algunas agrupaciones políticas. Dicha medición se lleva a cabo a través de la sumatoria del cuadrado de la participación de cada agrupación.

CUADRO 3.2.2
ÍNDICE DE HERFINDAHL, PROVINCIA DE ILO (ERM 2002)

Organización política	Votos totales	Votos válidos (%)	Índice Herfindahl
Nuestro Ilo - Moquegua	14.363	42,35	
Movimiento Vecinal «Solidaridad Ileña»	5802	17,11	
Partido Aprista Peruano	4713	13,90	
Moquegua Desarrollo - MODE	4391	12,95	
Partido Democrático Somos Perú	1268	3,74	
Fuerza Democrática	1184	3,50	
Movimiento Independiente «Ilo al Progreso»	668	1,97	0,248
Movimiento Nueva Izquierda	388	1,14	
Alianza Electoral Unidad Nacional	368	1,09	
Acción Popular	344	1,01	
Movimiento Independiente «Planificación Democrática (PLANDE)»	331	0,98	
Movimiento Independiente «Nuevo Futuro de Ilo»	97	0,29	

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

IOI

Por el contrario, en el caso de Julcán (ERM 2006), el IH calculado fue de 0,19, lo cual refleja mayor competencia política que en el caso de Ilo. Según el IH en Julcán, ninguna agrupación política habría concentrado notablemente el voto, de tal forma que, como se explicó previamente, el Partido Aprista Peruano no obtuvo una ventaja significativa frente a los demás competidores políticos. Pese a ello, cerca de la mitad de los votos se concentró en el partido ganador y en la segunda agrupación más votada, tal como se observa en el cuadro 3.2.3.

CUADRO 3.2.3
ÍNDICE DE HERFINDAHL, PROVINCIA DE JULCÁN (ERM 2006)

Organización política	Votos totales	Votos válidos (%)	Índice Herfindahl
Partido Aprista Peruano	3860	26,83	0,19
Juntos para el Trabajo	3378	23,48	
Alianza para el Progreso	2427	16,87	
Restauración Nacional	2291	15,92	
Agrupación independiente sí cumple	964	6,70	
Partido Nacionalista Peruano	596	4,14	
Alianza electoral juntos por la libertad	414	2,88	
Fuerza Democrática	400	2,78	
Acción Popular	57	0,40	

Fuente: INFOGOB-JNE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Por otro lado, en el caso de Padre Abad (ERM 2006) se aprecia un escenario de menor competencia electoral que en la provincia de Julcán, aunque superior al caso de Ilo, con un IH a escala provincial de 0,20. En efecto, en las ERM 2006, en Padre Abad aproximadamente el 72% del voto se concentró en tres de las siete agrupaciones políticas en competencia, mientras que el 28% se dispersó en las restantes cuatro, tal como se observa en el cuadro 3.2.4.

102

CUADRO 3.2.4
ÍNDICE DE HERFINDAHL, PROVINCIA DE PADRE ABAD (ERM 2006)

Organización política	Votos totales	Votos válidos (%)	Índice Herfindahl
Integrando Ucayali	4835	29,06	0,203
Partido Nacionalista Peruano	3609	21,69	
Movimiento Agrario Popular Ucayalino	3479	20,91	
Esfuerzo Unidos	2252	13,53	
Ucayali Región con Futuro	1281	7,70	
Partido Aprista Peruano	933	5,61	
Frente Popular Agrícola FIA del Perú - FREPAP	251	1,51	

Fuente: INFOGOB-JNE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Por su parte, Pallasca (ERM 2010) registró el IH más elevado entre nuestros cinco casos de estudio (0,29). En ese sentido, esta provincia constituye el escenario en el que hubo mayor concentración de votos en torno a pocas opciones; sin

embargo, ello no implica necesariamente una «fuerte» concentración, dado que comparativamente se encuentra un número reducido de agrupaciones políticas que participaron en las elecciones.⁵¹ En efecto, tal como se aprecia en el cuadro 3.2.5, el partido político ganador, Perú Posible, obtuvo el 40% de los votos seguido por el movimiento Cuenta Conmigo, con 33%. Así, el 73% de los votos se concentró en las dos primeras agrupaciones políticas —reflejo del elevado IH calculado para este caso—, siendo muy poco significativos los porcentajes obtenidos por el resto de competidores, los cuales solo obtuvieron una unidad porcentual, con la excepción del tercer competidor (Movimiento Independiente Regional Río Santa Caudaloso).

CUADRO 3.2.5
ÍNDICE DE HERFINDAHL, PROVINCIA DE PALLASCA (ERM 2010)

Organización política	Votos totales	Votos válidos (%)	Índice Herfindahl
Perú Posible	4139	40	0,29
Movimiento Regional Independiente «Cuenta Conmigo»	3408	33	
Movimiento Independiente Regional Río Santa Caudaloso	1380	13	
Partido Aprista Peruano	736	7	
Alianza para el Progreso	587	6	
Fuerza 2011	203	2	

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

103

Finalmente, el caso de la provincia de Pisco (ERM 2010) resulta particular, en tanto presenta el IH más alto de nuestros cinco casos de estudio, con 0,18. Así, como se observa en el cuadro 3.2.6, en esta provincia hubo menos concentración de votos y más competencia política; de tal forma que la agrupación ganadora de los comicios municipales obtuvo el menor porcentaje de votos de todos los casos.

⁵¹ En las ERM 2010 en la provincia de Pallasca participaron seis agrupaciones políticas, lo cual contrasta con la cantidad de agrupaciones participantes en las ERM 2002 de Ilo (13), las ERM 2006 de Padre Abad (7) y Julcán (9); y en las ERM 2010 de Pisco (11).

CUADRO 3.2.6
ÍNDICE DE HERFINDAHL, PROVINCIA DE PISCO (ERM 2010)

Organización política	Votos totales	Votos válidos (%)	Índice Herfindahl
Frente Regional Progresista Iqueño	17.549	26	0,180
Alianza para la Reconstrucción	14.979	22	
Pisco no se detiene	13.741	20	
Atrévete Pisco	8.276	12	
Unión por el Perú	3.973	6	
Acción Popular	3.541	5	
Partido Regional de Integración	2.863	4	
Alianza para el Progreso	885	1	
Fonavistas del Perú	831	1	
Movimiento Etnocacerista Regional Iqueño	831	1	
Fuerza Nacional	280	0	

Fuente: INFOGOB-JNE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

104 Así pues, el cálculo del IH nos ha permitido esclarecer al menos dos aspectos. En primer lugar, se encontró que la provincia de Ilo fue el escenario en el que la agrupación ganadora obtuvo el mayor porcentaje de votos entre nuestros cinco casos de estudio; pese a que este no fue un caso donde dicha agrupación concentró la mayor proporción de los votos válidos. Por su parte, en la provincia de Pallasca, los votos se concentraron, principalmente, en dos de las seis agrupaciones políticas participantes; de tal forma que hubo un menor nivel de competencia política que en la provincia de Ilo. En esta línea, cabe precisar que las autoridades sometidas a consulta en ambas provincias fueron ratificadas en sus cargos a través de las consultas populares de revocatoria en el 2004 y 2012, respectivamente.

En segundo lugar, el IH nos ha permitido confirmar que el escenario electoral de Pisco fue donde las autoridades electas tuvieron menor respaldo popular, contrario a los casos de Ilo y de Pallasca; debido al reducido porcentaje de votos válidos obtenidos y a una escasa —aunque no tan ajustada— distancia electoral entre la agrupación política ganadora y la segunda más votada, lo cual se sumó a una elección sui géneris, donde el candidato electo a la alcaldía no asumió finalmente este cargo, tal como explicamos previamente.

En esta línea, la evidencia recogida sugiere que, al menos en los escenarios estudiados, el amplio número de participantes en las ERM, su limitada capacidad para concentrar las preferencias electorales y —como consecuencia de ello— la alta

fragmentación electoral habrían contribuido a propiciar una baja legitimidad de origen tanto de las agrupaciones políticas, como de sus autoridades. Todo ello contribuyó a generar un alto nivel de desaprobación inicial frente al gobierno municipal.

3.2.2 *Gestión municipal del presupuesto público en el ámbito provincial*

Un segundo aspecto clave en la aprobación de las autoridades por parte de la ciudadanía corresponde a la manera en que se lleva a cabo la gestión municipal. Al respecto, existen dos planos a considerar: por un lado, el de las percepciones ciudadanas sobre qué tan «buena» fue una gestión municipal o qué tanto contribuyó al «bien común» y, por otro, el de las cifras o resultados que reflejan la forma concreta en que se gestionó el presupuesto público para implementar obras y acciones en la localidad. Con respecto al segundo plano, vale la pena considerar lo señalado por Murakami (2007) en torno a la cultura política peruana, según la cual la idea del «bien común» estaría relacionada a una mentalidad «cortoplacista» institucionalizada históricamente. Ello repercute en la forma como los ciudadanos perciben los resultados concretos, antes que formas o procedimientos por parte de sus gobernantes. En esta línea, la legitimidad y aprobación de las autoridades se basa:

[...] sobre todo en la capacidad de los políticos en satisfacer las demandas de corto plazo que los gobernados tienen, o en la expectativa que ellos tienen en torno a dicha capacidad. Por eso, el término democracia tiende a significar el resultado que los políticos y gobernantes capaces y competentes realicen en relación con el «bien común», más que el proceso y procedimiento en su consecución. (MURAKAMI 2007: 128)

105

Ahora bien, si llevamos dicho supuesto al ámbito subnacional, resulta plausible postular que la aprobación de una gestión municipal se vincule de manera directa con la ejecución de obras, proyectos, o programas orientados a satisfacer las demandas inmediatas de la población, de preferencia de manera tangible y visible. Del mismo modo, es posible asumir que aquellos gobiernos municipales que centran su gestión en la modernización o capacitación administrativa, descuidando las obras tangibles, corren el riesgo de registrar altos niveles de desaprobación popular.

Por otro lado, cabe señalar que la gestión de los recursos se encuentra vinculada con el nivel de competencia electoral, en tanto «el número efectivo de partidos afecta tanto positiva, como negativamente la eficiencia municipal provincial [...] pasado un umbral en el cual la fragmentación política resulta excesiva, el elevado número de contrincantes políticos podría estar dificultando [la] gestión» (MUÑOZ 2012: 47). En ese sentido, la elevada competencia electoral que se presenta algunos de nuestros casos de estudio podría explicar, en parte, los escasos resultados obtenidos por la gestión municipal en cuanto a la ejecución de sus ingresos públicos.

Ahora bien, tomando en consideración las premisas antes mencionadas, a continuación analizaremos la distribución de dicho presupuesto y, a su vez, la ejecución

del presupuesto público asignado a las cinco provincias que estudiamos.⁵² A su vez, dicha información será contrastada con las propuestas planteadas en los planes de gobierno de cada administración y las percepciones ciudadanas que pudieron recoger durante el trabajo de campo, ya sea directamente o a través de fuentes secundarias. Del mismo modo, cabe precisar que analizamos el primer año de gestión municipal —con la excepción del caso de la provincia de Ilo, donde únicamente disponemos de información sobre el presupuesto del segundo año de gobierno—, dado que durante este periodo se habrían configurado percepciones ciudadanas que podrían legitimar la solicitud de una CPR. De esta forma, en nuestros cinco casos de estudio se efectuaron las consultas populares en el segundo año de gobierno municipal.

A continuación, revisaremos dónde se invirtió el presupuesto y cuáles fueron los gastos no institucionales⁵³ o vinculados a inversión en proyectos. Así, en cada caso consideraremos cuánta distancia existió entre el presupuesto asignado y el que finalmente se ejecutó y, a su vez, cómo se corresponde la ejecución con lo propuesto en los planes de gobierno. En esa línea, asumimos que un escenario donde existe gran distancia entre lo presupuestado y lo ejecutado —particularmente en los proyectos de inversión—, al igual que un escaso cumplimiento de los programas prometidos en los planes de gobierno puede ser un importante catalizador de la insatisfacción popular.

a) Provincia de Ilo

106

A inicios del año 2004 la provincia de Ilo se contó con un Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de S/. 24.404.157,00 y un Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de S/. 31.824.034,00. Del total del presupuesto, alrededor del 43% fue destinado a distintos tipos de inversiones públicas; mientras que el 27% del mismo fue dirigido a gastos institucionales o del personal administrativo, tal como se observa en el cuadro 3.2.7.

⁵² La información empleada en este acápite proviene de las cifras de ejecución de gasto de los gobiernos locales difundidas por el Ministerio de Economía y Finanzas - MEF. Dado que solo se cuenta con información en este ámbito desde el año 2007, las cifras de ejecución del presupuesto de la provincia de Ilo el año 2004 —el cual corresponde al mismo año de la CPR— provienen de una fuente secundaria. Asimismo, la información referente a los planes de gobierno provienen del portal de Ingofob, del Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

⁵³ Aquí se agrupan aquellos gastos externos a la gestión/operaciones de la municipalidad, catalogados como «inversiones» y/o «adquisición de activos fijo». Comprende los proyectos de infraestructura, promoción social, saneamiento, electrificación, entre otros.

CUADRO 3.2.7

PIA Y PORCENTAJE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL. MUNICIPALIDAD DE ILO, 2004

Genérica	PIA	% de ejecución respecto al total
Personal y obligaciones sociales	6.662.220,00	27,3
Servicio de deuda	115.789,00	0,4
Inversiones	10.442.005,00	42,8
Otros gastos de capital	7.184.143,00	29,4
TOTAL PIA	24.404.157,00	100,0

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas-MEF.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Empero, según estos mismos registros el año 2004 la municipalidad de Ilo ejecutó únicamente un monto de S/. 9.200.610,00; ello corresponde al 39% del PIA o a un 30% del PIM, lo cual sugiere una baja capacidad de ejecución. Pese a que no contamos con la información desagregada de la ejecución del presupuesto público según los rubros de gasto, es posible inferir que la sección de «inversiones» constituyó la de mayor asignación presupuestal, con el 43% del mismo, de manera que también en este se habría manifestado, de forma más clara, la escasa capacidad de ejecución del municipio. En tal sentido, es posible afirmar que durante el segundo año de gobierno el manejo presupuestal del exalcalde Jorge Mendoza se encontró severamente limitado.

107

Asimismo, cabe destacar que la meta establecida en el plan de gobierno de «Nuestro Ilo», según cada una de las cinco dimensiones de cambio identificadas en el mismo,⁵⁴ se planteó la elaboración de «planes de actividades y proyectos al 100% del cronograma». Es decir, el objetivo fue la elaboración de estos planes, aunque no se precisa en el documento qué tipo de obras se harían ni los montos aproximados de ejecución. Ello sugiere que el movimiento regional «Nuestro Ilo» llegó al gobierno municipal sin un panorama claro de las acciones concretas a ejecutar, de tal forma que estas terminaron por construirse en la marcha, lo cual se reflejó en la reducida tasa de ejecución del presupuesto público hacia el segundo año de gobierno. A su vez, ello podría haber contribuido a generar una opinión desfavorable hacia la gestión municipal de parte de la población, por lo tanto, favorable hacia la iniciativa de revocatoria del alcalde y de una de las regidoras del partido de gobierno.⁵⁵

⁵⁴ En el plan de gobierno se habla de cuatro dimensiones: social, económica, territorial-ambiental e institucional.

⁵⁵ Cabe señalar no obstante que entre los cuatro fundamentos para la revocatoria, el único que hace referencia concreta a una mala administración presupuestal es el siguiente: «sobreevaluar las obras municipales y maltratar a los vecinos». Los demás fundamentos abordan otros aspectos ajenos a la forma en que se habrían gestionado los recursos.

b) Provincia de Julcán

En Julcán se observa que el PIA del año 2007 fue de S/. 3.378.639, el cual ascendió a S/. 5.494.911 en el PIM, un monto comparativamente bajo respecto al que disponían en Ilo o Pisco —aunque ligeramente por encima de Pallasca— y que refleja la condición de pobreza de la provincia. En el caso de Julcán se habría ejecutado alrededor de la mitad del presupuesto (52,8%) durante el año 2007, con avances que bordean el 90% de ejecución del gasto en las secciones de «personal» y «bienes y servicios». No obstante, la sección de «inversiones» tiene una limitada ejecución, tal como se observa en el cuadro 3.2.8.

CUADRO 3.2.8.
PIM, MONTO Y PORCENTAJE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL, MUNICIPALIDAD DE
JULCÁN, 2007

Genérica	PIM	Ejecución girado (nuevos soles)	Avance (%)
Personal y obligaciones sociales	307.585	246.882	80,3
Bienes y servicios	1.305.730	172.279	89,8
Otros gastos corrientes	114.648	114.428	99,8
Inversiones	3.369.583	1.145.492	34,0
Otros gastos de capital	196.189	90.390	46,1
Intereses y cargos de la deuda	35.514	21.853	63,3
Amortización de la deuda	165.662	103.581	67,0
TOTAL	5.494.911	2.894.905	52,8

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas-MEF.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

En efecto, la ejecución en la sección de «inversiones» fue de un 34%,⁵⁶ lo cual implica un bajo nivel de ejecución. Ello resulta significativo, ya que la sección de inversiones agrupa a todas aquellas obras y proyectos de inversión del municipio que constituyen evidencias tangibles del trabajo municipal. Ahora bien, si revisamos la forma en que se desagregó este 34% de avance, encontramos que la mayor parte de actividades ejecutadas —entre un 60% y 100% dentro de la sección— corresponde a obras de infraestructura en esparcimiento, ornato y transporte. Así, por ejemplo, se habría implementado la construcción de estadios (94,7%) y mejora de al menos un terminal terrestre (62,8%). Sin embargo, una cantidad importante de obras de infraestructura básica presentaban una ejecución menor del 50% del presupuesto asignado, entre las

⁵⁶ Al respecto, véase anexo 3, sobre los gastos desagregados de actividades en la provincia de Julcán.

cuales se encuentran la electrificación rural (33,8%) —actividad a la que se destinó el presupuesto más alto— y el abastecimiento de agua potable (33,3%).

Así pues, esta información sugiere que pese a ciertos logros en la construcción/mejora de infraestructura en la provincia, aquellas obras consideradas clave por la población, relacionadas a necesidades básicas —como es la electrificación y el agua— y establecidas incluso como prioritarias por la gestión municipal en su plan de gobierno⁵⁷ habrían presentado contingencias que limitaron su ejecución durante el primer año de la gestión municipal. Esta situación objetiva se reflejaría en los testimonios manifestados por la población de Julcán, donde se encuentra el reclamo por un sistema de desagüe y provisión de agua en la provincia que no fue implementado durante la gestión de Diner Valdivieso, pese a haber sido aprobado en el presupuesto participativo, con lo cual se contribuyó a generar una percepción popular de que «no se estaba trabajando por el bienestar de la población julcanera».⁵⁸ Así, el incumplimiento de las promesas electorales plasmadas en el plan de gobierno, sumado al hecho de que alcalde ganó las elecciones con un escaso respaldo ciudadano y el objetivo bajo nivel de ejecución del presupuesto habrían propiciado un escenario ideal para la iniciativa de revocatoria del año 2008, donde uno de los motivos sustentatorios fue la «falta de respuesta a la demanda de servicios para la comunidad» e «incumplimiento de ejecución de obras y promesas ofrecidas» (INFOGOB 2013).

c) Provincia de Padre Abad

En el caso de Padre Abad, en el año 2007 se aprobó un PIA de S/. 12.487.413, al igual que un PIM ligeramente mayor (S/. 15.041.722), el mismo que fue ejecutado hasta en un 71,4% durante ese año. En efecto, el nivel de ejecución de la gestión municipal de la provincia de Padre Abad fue significativo, tal como se observa en el cuadro 3.2.9.

⁵⁷ En el plan de gobierno se estableció como políticas específicas de la primera política general: *i*) la elaboración de estudios de preinversión para renovación de redes de agua; y, *ii*) el cambio en redes de agua y desagüe. Los estudios de preinversión tomarían medio año en concretarse y el cambio en redes de agua y desagüe tomaría tres.

⁵⁸ Percepciones recogidas mediante entrevistas no estructuradas con población del distrito de Julcán, durante el trabajo de campo en la provincia de Julcán.

CUADRO 3.2.9**PIM, MONTO Y PORCENTAJE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL. MUNICIPALIDAD DE PADRE ABAD, 2007**

Genérica	PIM	Ejecución girado (nuevos soles)	Avance (%)
Personal y obligaciones sociales	1.381.595	1.346.501	97,5
Obligaciones previsionales	25.900	25.898	100,0
Bienes y servicios	3.082.068	2.900.322	94,2
Otros gastos corrientes	201.659	196.042	98,0
Inversiones	9.911.272	5.868.331	59,3
Otros gastos de capital	9.054	9.054	100,0
Intereses y cargos de la deuda	84.420	53.174	63,0
Amortización de la deuda	345.754	332.368	96,1
TOTAL	15.041.722	10.731.690	71,4

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas-MEF.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

110

La información desagregada por tipos de gasto refleja que se avanzó entre el 90% y el 100% en el cumplimiento del presupuesto para aquellos gastos institucionales como personal, bienes y servicios, obligaciones previsionales, entre otros. Sin embargo, se registra un menor avance en la sección de «inversiones» (59,3%). De esta forma, se encuentra un desbalance en tanto que a este rubro se le asignó el monto más elevado del PIM, con aproximadamente 10 millones; pero al mismo tiempo es el que menos se ha ejecutado. Más aún, al revisar las actividades y proyectos específicos a los cuales se destinó el presupuesto de inversiones en Padre Abad,⁵⁹ se encuentra que la actividad a la cual se derivó mayor presupuesto fue al mejoramiento del sistema de abastecimiento de agua potable —con más de un millón de soles—, la misma que, sin embargo, no llegó a ejecutarse en 2007, donde no se giró ningún monto al respecto. Esto contrasta con la segunda actividad con mayor presupuesto (980 mil soles), que fue destinada al mejoramiento de caminos vecinales y rurales, donde se llegó a ejecutar el 87% del presupuesto asignado.

Ahora bien, la información desagregada del grado de ejecución del presupuesto público en Padre Abad perfila una tendencia difusa respecto a las prioridades de la gestión durante el año 2007. Por un lado, algunas obras de infraestructura importantes que tuvieron un bajo nivel de ejecución, tales como el mejoramiento de trochas carrozables (27%), construcción de puentes (17,6%), terminal terrestre (29,2%), entre otros; mientras que también hubo proyectos de desarrollo, tanto de

⁵⁹ Al respecto, véase anexo 3, sobre los gastos desagregados en la provincia de Padre Abad.

infraestructura como de capacidades, a los cuales se destinó una importante proporción del presupuesto, el cual fue ejecutado entre el 80% y cerca del 90%.

No obstante, cabe destacar que el abastecimiento de agua potable y la electrificación rural fueron asuntos de suma importancia en la provincia de Padre Abad —similar a lo encontrado en Julcán— reconocidos en el diagnóstico de las problemáticas de la provincia elaborado por la agrupación de Tony Tang.⁶⁰ Pese a ello, las cifras de ejecución del presupuesto no evidenciaron un avance significativo en estos aspectos, lo cual podría haber generado una percepción ciudadana de ineficiencia o incumplimiento de promesas electorales, que a su vez habrían propiciado el respaldo a la convocatoria de CPR del año 2008.⁶¹

d) Provincia de Pallasca

Durante el año 2012, en Pallasca encontramos el PIM más bajo entre nuestros cinco casos —aunque solo ligeramente más bajo que en Julcán—, con tan solo cinco millones de soles; lo cual refleja la particular situación de pobreza que caracteriza a esta provincia. Asimismo, en cuanto al porcentaje de ejecución total y haciendo la salvedad de la distancia temporal, Pallasca estuvo por debajo de Padre Abad aunque está por encima de las provincias de Julcán e Ilo. El caso de Pallasca destaca por ser el único donde no se destinó la mayor parte del presupuesto a proyectos o programas de inversión, sino al rubro de bienes y servicios.⁶² Así, los programas y proyectos, agrupados en el rubro adquisición de activos no financieros, representaron el 38% del total del PIM, tal como se aprecia en el cuadro 3.2.10.

III

⁶⁰ Ello se reconoce incluso en el posterior plan de gobierno 2011-2014 con el que Tony Tang se presentó a las elecciones del año 2010, donde no resultó electo. Tanto el diagnóstico como las propuestas de este documento reflejan que el abastecimiento de agua y electrificación aún constituían necesidades insatisfechas en la provincia para el año 2010, reflejando que en efecto, ni la gestión de Tang hasta antes de la CPR 2008 ni la gestión elegida en las NEM de 2009 y que completó el periodo de gobierno pudieron avanzar sustancialmente en la provisión de estos servicios.

⁶¹ Entre los motivos señalados en la solicitud de revocatoria existen dos menciones a la gestión: primero, el incumplimiento del presupuesto participativo y segundo, el incumplimiento de promesas electorales (INFOGOB 2013).

⁶² Aquí se concentra el 41% del presupuesto, en torno a actividades tales como mantenimiento de infraestructura pública, caminos, equipos y apoyo a la nutrición infantil.

CUADRO 3.2.10
PIM, MONTO Y PORCENTAJE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL. MUNICIPALIDAD DE
PALLASCA, 2011

Genérica	PIM	Ejecución girado (nuevos soles)	Avance (%)
Personal y obligaciones sociales	622.937	569.021	91,4
Pensiones y otras prestaciones sociales	383.508	377.110	98,3
Bienes y servicios	2.046.992	1.589.348	77,7
Donaciones y transferencias	14.978	13.588	90,7
Otros gastos	27.000	23.188	85,9
Adquisición de activos no financieros	1.956.286	785.102	40,1
TOTAL	5.051.701	3.357.357	66,5

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas-MEF.
 Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

112

Del mismo modo, cabe destacar que el nivel de ejecución de este monto fue menor que en Padre Abad, alcanzando tan solo el 40,1% del total del presupuesto asignado.⁶³ Más aún, si revisamos en detalle las actividades realizadas en esta sección, encontramos que el presupuesto se ejecutó al 100% en actividades con presupuestos menores, tales como el desarrollo de capacidades, aunque tuvo un pobre nivel de ejecución en otras con presupuestos más elevados, como el mejoramiento de canales de regadío (34,9%) o el de la red de caminos vecinales (11%). Al respecto, resulta significativo el hecho de que el presupuesto más grande —destinado al equipamiento de los centros de salud— del año simplemente no fue ejecutado, situación que también se observa en actividades como el mejoramiento de sistema de agua potable en San Pedro (en el distrito de Cabana).

A su vez, las promesas electorales del partido de gobierno, Perú Posible, en las ERM 2010, se centraron en la promoción del agro como alternativa de lucha contra la pobreza, así como la ampliación de infraestructura para mejorar la educación y la salud. Ello podría haber despertado expectativas en la población, que al término del primer año de gobierno no se vieron satisfechas. Así, la evidencia refleja que las dificultades en el empleo de los recursos públicos, sumadas a las promesas electorales plasmadas en el plan de gobierno, podrían haber contribuido a generar un escenario de insatisfacción popular propicio para la solicitud de una CPR a escala provincial.

⁶³ Al respecto, véase anexo 3, sobre los gastos desagregados en la provincia de Pallasca.

e) Provincia de Pisco

Finalmente, revisando el presupuesto de la municipalidad provincial de Pisco durante el año 2011, encontramos que este constituye el caso con el presupuesto público más elevado entre nuestros cinco casos de estudio, después de Ilo, con un PIM de S/. 43.137.509. El mayor porcentaje de este presupuesto se asignó a la adquisición de activos no financieros, tal como se aprecia en el cuadro 3.2.11.

CUADRO 3.2.11
PIM, MONTO Y PORCENTAJE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL. MUNICIPALIDAD DE
PISCO, 2011

Genérica	PIM	Ejecución girado (nuevos soles)	Avance (%)
Personal y obligaciones sociales	8.718.423	6.573.725	77,2
Pensiones y otras prestaciones sociales	1.801.977	1.332.715	76,2
Bienes y servicios	6.832.706	4.668.751	72,6
Donaciones y transferencias	31.040	0	8,7
Otros gastos	311.600	17.722	6,3
Adquisición de activos no financieros	25.440.763	7.610.175	30,4
TOTAL	43.136.509	20.203.088	48,3

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas-MEF.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

No obstante, en Pisco también se registra un bajo nivel de ejecución general del presupuesto público, alrededor del 48,3% del PIM, situándose por debajo de Pallasca. Más aun, el nivel más bajo de ejecución se registra en los rubros referentes a la adquisición de activos no financieros —donde se agrupan los proyectos de inversión—, que alcanzó el 30,4% de ejecución del total asignado. Ahora bien, analizando el desagregado de la ejecución presupuestal en activos no financieros,⁶⁴ encontramos que la actividad a la cual se asignó mayor presupuesto fue a la construcción de pistas y veredas, seguida del mejoramiento de infraestructura peatonal en la avenida Las Américas de la ciudad de Pisco. Empero, la primera actividad reporta un avance de tan solo 4%; mientras que la segunda es la única en la que se consigna un avance del 99%. El resto de las actividades con presupuestos significativos contaron con niveles de ejecución por debajo de 40%, como fue el caso del abastecimiento de

⁶⁴ Al respecto, véase anexo 3, sobre los gastos desagregados en la provincia de Pisco.

agua potable y de desagüe (40%), la rehabilitación de vías (35%), entre otros. El panorama, por tanto, es el de una endeble capacidad de ejecución presupuestal de la municipalidad durante el año 2011.

En general, nuestra revisión de la gestión del presupuesto ha brindado una serie de características transversales a los cinco casos de estudio:

- En todos los casos, salvo Pallasca, los montos designados a inversiones o «activos no fijos» son la mayor fracción del PIM.
- No obstante, en todos las situaciones se hace patente una dificultad para ejecutar a plenitud los montos presupuestados.
- Al analizar en detalle las actividades y proyectos incluidos en los rubros de Inversiones/activos no fijos, se encuentra una tendencia a no cumplir con la priorización de aquellas actividades consideradas como críticas o de importancia clave en los diagnósticos de los planes de gobierno (agua y desagüe, electrificación, etc.); donde se evidencian bajos niveles de ejecución del presupuesto asignado.
- Por consiguiente, en la mayoría de los casos existe una marcada distancia entre lo establecido en el plan de gobierno y lo priorizado en la ejecución presupuestal.

114

Para poder observar mejor las variaciones existentes entre los cinco casos, en el cuadro 3.2.12 presentamos una revisión comparada de los indicadores examinados. En primer lugar, el porcentaje del total del presupuesto que en cada caso se destinó a inversiones en proyectos; en segundo lugar, las actividades y proyectos de este rubro a los que se destinó mayor gasto y, en tercer lugar, el porcentaje de ejecución de tales actividades.

CUADRO 3.2.12
TIPO DE ACTIVIDADES Y PROYECTOS PROGRAMADOS EN LAS
CINCO PROVINCIAS DEL ESTUDIO

Provincia	Porcentaje del PP destinado a inversiones / activos no financieros	Tipo de actividades y proyectos programados en inversiones/ activos no financieros	Ejecución total (%)	Ejecución de inversiones/ activos no financieros (%)
Ilo	42,8	S/D	39,0	43,0
Julcán	61,3	Infraestructura: electrificación rural, construcción/ mejoramiento de caminos, pavimentación de vías, agua potable y desagüe, riego, centros de salud, mercado municipal, represa, puentes, estadios, centros educativos. Servicios: reforestación, apoyo comunal, apoyo a la producción agropecuaria. Factibilidad: Implementación de catastro municipal.	52,8	34,0
Padre Abad	65,8	Infraestructura: mejoramiento de parques, electrificación rural/urbana, infraestructura turística, construcción de desagüe y drenajes, construcción/ mejoramiento y/o pavimentación de vías, caminos y calles vecinales y rurales; construcción de centros educativos, defensas ribereñas, estadios, trochas carrozables, piscigranjas, planta de residuos sólidos, puentes, plaza de armas, puertos, terminal terrestre, encauzamiento de ríos, casas y centros de cultura. Servicios: apoyo a la comunicación comunal, producción agropecuaria, industria, pesca. Factibilidad: estudios de preinversión, demarcación territorial. Capacitación: gestión administrativa, fortalecimiento institucional, desarrollo de capacidades.	71,4	59,3
Pallasca	38,7	Infraestructura: construcción/ rehabilitación de caminos vecinales, construcción y mejoramiento de canales de riego, construcción y mejoramiento de sistema de abastecimiento de agua potable, equipamiento y mejoramiento de centros de salud. Servicios: reforestación. Factibilidad: estudios de preinversión. Capacitación: gestión administrativa, fortalecimiento institucional.	66,5	40,1
Pisco	58,9	Infraestructura: mejoramiento y construcción de parques, construcción y rehabilitación de sistemas de alcantarillado, electrificación urbana y rural, construcción/ rehabilitación de pistas, caminos, vías y veredas, construcción de albergues, construcción y rehabilitación de centros educativos, complejos deportivos y losas, locales comunales. Servicios: limpieza pública, complementación alimentaria.	48,3	30,4

En suma, la revisión de la información respecto a los niveles de ejecución del presupuesto público nos permite sugerir la existencia de una relación entre los resultados poco auspiciosos de la gestión presupuestal durante el primer año de gobierno en estas cinco provincias y una opinión pública desfavorable al gobierno municipal. Eso habría contribuido a generar un escenario ideal para el accionar de aquellos grupos interesados en impulsar una CPR.

3.2.3 *Experiencia política previa de autoridades sometidas a consulta*

Otro aspecto que incidiría en la aprobación popular de una gestión municipal corresponde a la trayectoria política de las autoridades; es decir, su experiencia en diferentes espacios de intervención en el ámbito público. Esta experiencia puede ser variada, abarcando la participación convencional en partidos y movimientos políticos, así como también en organizaciones de base o gremios con determinadas agendas de intervención en el espacio público. A continuación, analizaremos cuánto influyó la experiencia de los alcaldes y regidores de nuestros cinco casos de estudio en la percepción de la población respecto a su desempeño como autoridades. Para efectos de nuestro estudio consideraremos dos indicadores para determinar la «experiencia política»: la cantidad de partidos/movimientos políticos en los que militaron y los cargos a los que accedieron por medio de elecciones libres; en ambos casos, considerando únicamente la experiencia previa a las ERM que permitieron acceder a los cargos políticos que, posteriormente, serían sometidos a revocatoria.

116

En el caso de Ilo, la trayectoria del entonces alcalde Jorge Mendoza se remonta a 1980 cuando postuló por primera vez a la alcaldía provincial de Ilo por la Lista «Movimiento Independiente Ileño», donde no fue electo. De allí en adelante postuló sucesivamente a la alcaldía en las ERM 1983 y 1986; en los años 1993 y 1995 como regidor provincial y, en el 1998, como alcalde nuevamente, siempre en listas independientes aunque con nombres similares. Empero, solo fue elegido como regidor en 1993 y en 1995. Asimismo, postuló al cargo de diputado en las EG de 1985, aunque no tuvo mayor éxito.

Por otro lado, cabe señalar que el exalcalde de Ilo fue uno de los fundadores del partido «Siempre Unidos», al cual estuvo afiliado desde el año 2005 hasta el 2010, periodo de su segundo mandato como alcalde provincial en Ilo. No obstante, no se registra que haya tenido actividad electoral a través de esta agrupación política. En el caso de los dos exregidores, no se sabe tampoco que tuvieran participación política alguna previa al año 2002 en el que fueron electos.⁶⁵

⁶⁵ Posteriormente, se sabe que el ex regidor José Espejo Román continuó participando en política tras el 2004 uniéndose en el 2006 a la «Organización Independiente Todos por Ilo».

De lo antes mencionado se desprende que Jorge Mendoza tenía cierta experiencia política al momento en el que fuera electo como alcalde provincial de Ilo, tras haber sido elegido consecutivamente como regidor durante los años 1993 y 1995. Esta situación contrasta con los dos regidores que también fueron sometidos a consulta, quienes en el año 2004 recién ingresaron al terreno político, sin experiencia en militancia ni como autoridades, tal como se observa en el cuadro 3.2.13.

CUADRO 3.2.13
EXPERIENCIA POLÍTICA DE LAS AUTORIDADES CONSULTADAS EN ILO, CPR 2004

Autoridad	N.º de agrupaciones políticas en las que participó sin inscripción	N.º de agrupaciones políticas en las que militó formalmente/ fue miembro	N.º de cargos a los que accedió previamente por medio de elecciones	Cargos a los que accedió previamente
Jorge Mendoza Pérez (Alcalde)	7	0	2	Regidor provincial (2 veces)
José Espejo Román (Teniente Alcalde)	0	0	0	Ninguno
Miriam Sosa Bruz (Regidora)	0	0	0	Ninguno

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

Si en el caso de la CPR de Ilo encontramos que el alcalde tuvo una trayectoria política de varios años —aunque mayor en el terreno electoral que en el de la militancia o la gestión pública propiamente—, en el caso de la provincia de Julcán no hallamos que las autoridades consultadas en la CPR 2008 hayan tenido mayor experiencia política previa. Tanto en el caso del alcalde, Diner Valdivieso, como de sus cinco regidores oficialistas y dos regidores de oposición, la victoria en las elecciones del año 2006 les proporcionó la primera experiencia como autoridades democráticamente electas. Así, el único regidor que contó participación electoral previa a estas elecciones fue Luis Jorge Zavala, quien habría postulado como regidor por la lista del Partido Aprista Peruano (PAP) en el año 2002, aunque no tuvo mayor éxito.

Por otro lado, si bien la lista oficialista fue del Partido Aprista Peruano, los regidores no figuran como militantes de dicha agrupación política con anterioridad a las ERM 2006, con la excepción del caso de Neptalí Ulloa, quien se habría afiliado a esta agrupación desde el año 2004. Por su parte, Ylcias Ramírez se inscribió en Perú Posible en el 2005 —aunque en las ERM 2006 postuló por la agrupación Juntos para el Trabajo—; mientras que Aladier Salinas fue militante del partido Alianza para el Progreso (APP), desde ese mismo año. En tal sentido, la diferencia respecto de los regidores oficialistas resulta significativa, más aún cuando se considera que estos dos regidores de oposición apoyaron y promovieron la revocatoria contra la gestión municipal (véase cuadro 3.2.14).

CUADRO 3.2.14

EXPERIENCIA POLÍTICA DE LAS AUTORIDADES CONSULTADAS EN JULCÁN, CPR 2008

Autoridad	N.º de agrupaciones políticas en las que participó sin inscripción	N.º de agrupaciones políticas en las que militó formalmente/ fue miembro	N.º de cargos a los que accedió previamente por medio de elecciones	Cargos a los que accedió previamente
Diner Wilfredo Valdivieso Velarde (Alcalde)	0	0	0	Ninguno
Cesar Neyra Blas (Teniente Alcalde)	0	0	0	Ninguno
Luis Zavala Guzmán (Regidor)	1	0	0	Ninguno
Teodora Reyes Alvarado (Regidora)	0	0	0	Ninguno
Neptalí Ulloa Rojas (Regidor)	0	1	0	Ninguno
Cesar Guerra Chilón (Regidor)	0	0	0	Ninguno
Ylcias Ramírez Méndez (Regidor)	0	1	0	Ninguno
Aladier Salinas Bazán (Regidor)	0	1	0	Ninguno

Fuente: Infogob-JNE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Por otro lado, en el caso de la CPR 2008, en Padre Abad encontramos que tanto el alcalde, Tony Tang, como seis de los siete regidores habían participado previamente en al menos uno de los comicios electorales, pero solo dos de ellos alcanzaron un cargo público previamente. A su vez, los cinco regidores oficialistas, junto con el alcalde, compartían la experiencia de haber postulado en las ERM 2002 por la misma agrupación política —Integrando Ucayali—, de los cuales solo logró llegar a la regiduría Elmith Flores Rojas. Del mismo modo, cabe destacar que, de estos cinco regidores, tres ya estaban inscritos en la agrupación política Integrando Ucayali; mientras que el resto había participado en agrupaciones independientes. Asimismo, de los dos regidores de la oposición tan solo uno de ellos —Juan Gonzales Silva— fue concejal previamente, a diferencia de Cástulo Santiago.

En resumen, la experiencia política de las autoridades en el caso de Padre Abad fue variada, aunque es notorio que algunos consejeros —principalmente los oficialistas— tenían una mayor trayectoria que el alcalde, en tanto ya habían previamente alcanzado la regiduría (véase cuadro 3.2.15). En cuanto al resto, cabe señalar que si bien no ocuparon cargos públicos previamente, sí tuvieron una experiencia electoral con una participación activa como militantes en sus respectivas agrupaciones políticas.

CUADRO 3.2.15

EXPERIENCIA POLÍTICA DE LAS AUTORIDADES CONSULTADAS EN PADRE ABAD, CPR 2008

Autoridad	N.º de agrupaciones políticas en las que participó sin inscripción	N.º de agrupaciones políticas en las que militó formalmente/ fue miembro	N.º de cargos a los que accedió previamente por medio de elecciones	Cargos a los que accedió previamente
Tony Tang Gonzales (alcalde)	0	1	0	Ninguno
Elmith Flores Rojas (regidora)	1	1	1	Regidor provincial
Rocío Grandes García (Regidora)	1	0	0	Ninguno
Yolith Maylle Guevara (Regidora)	0	1	0	Ninguno
Modesto Yldefonso Abanto Saucedo (Regidor)	0	1	0	Ninguno
Dine López Creco (Regidor)	0	0	0	Ninguno
Cástulo Santiago Echevarría (Regidor)	2	0	0	Ninguno
Juan Gonzales Silva (Regidor)	1	0	1	Regidor provincial

Fuente: Infogob-JNE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Por otro lado, Pallasca constituye el caso en donde hubo la menor cantidad de autoridades consultadas —el alcalde y el teniente alcalde—, las cuales presentan trayectorias políticas muy distintas entre sí. El entonces alcalde, Cosme Aranda, contó con mayor experiencia política que las autoridades ediles tanto de Padre Abad como de Julcán en conjunto, en tanto fue elegido alcalde provincial durante el periodo 1995-1998 y participó en dos listas independientes, entre 1998 y 2006. Asimismo, posteriormente se inscribió en el partido Perú Posible, con el cual postuló en las ERM 2010. Por su parte, si bien el regidor Carlos Sifuentes también se inscribió en el partido Perú Posible en el marco de las ERM 2010, no tuvo mayor experiencia partidaria ni cargos políticos previos a este proceso electoral, tal como se observa en el cuadro 3.2.16.

119

CUADRO 3.2.16

EXPERIENCIA POLÍTICA DE LAS AUTORIDADES CONSULTADAS EN PALLASCA, CPR 2012

Autoridad	N.º de agrupaciones políticas en las que participó	N.º de agrupaciones políticas en las que militó formalmente/ fue miembro	N.º de cargos a los que accedió previamente por medio de elecciones	Cargos a los que accedió previamente
Cosme Jesús Aranda Álvarez (Alcalde)	2	1	1	Alcalde provincial
Carlos Sifuentes López (regidor)	0	1	0	Ninguno

Fuente: Infogob-JNE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Finalmente, en Pisco encontramos que tanto el alcalde como la mayoría de los regidores carecían de experiencia previa en cargos políticos, aunque contaron con

variada experiencia en militancia partidaria y participación en comicios electorales anteriores. En tal sentido, es posible afirmar que la victoria electoral en las ERM 2010 les confirió a estos actores su primera experiencia de participación en política, tomando en consideración la particularidad de este proceso electoral donde el candidato original de la agrupación no pudo asumir el cargo de alcalde, de manera que su teniente alcalde, Jesús Echegaray, ocupó el sillón edil.

Por otro lado, cabe destacar que Echegaray había militado en el partido Sí Cumple desde el año 2004, a través del cual postuló como regidor provincial en las ERM 2006, aunque no tuvo mayor éxito. Posteriormente, se desafilió de Sí Cumple y se incorporó a la lista del Frente Progresista Iqueño (FREPOI), para las ERM 2010, en donde resultó elegido. Por otro lado, en el caso de los regidores sometidos a consulta en Pisco, se encuentra que cinco de ellos —pertenecientes a la agrupación política de gobierno— tuvieron experiencia como militantes en una agrupación política, aunque tan solo una concejala —Juliana Guillén Pérez— fue electa como regidora distrital antes de las ERM 2010. Del mismo modo, dos de los cuatro regidores de la oposición también registraron experiencia en militancia, aunque ninguno de ellos llegó a ocupar previamente un cargo político.

120 En síntesis, en la provincia de Pisco tan solo una regidora del gobierno municipal elegida en las ERM 2010 tuvo experiencia política previa. El resto de los concejales, si bien habían postulado en procesos electorales anteriores, no lograron alcanzar ningún cargo político antes de su elección en el 2010, tal como se observa en el cuadro 3.2.17.

CUADRO 3.2.17

EXPERIENCIA POLÍTICA DE LAS AUTORIDADES CONSULTADAS EN PISCO, CPR 2012

Autoridad	N.º de agrupaciones políticas en las que participó sin inscripción	N.º de agrupaciones políticas en las que militó formalmente/ fue miembro	N.º de cargos a los que accedió previamente por medio de elecciones	Cargos a los que accedió previamente
Jesús Echegaray Nieto (Alcalde)	0	1	0	Ninguno
Lita Camasca León (Regidora)	1	1	0	Ninguno
Miguel Cabrera Malpartida (Regidor)	0	0	0	Ninguno
Martin Garayar Huarcaya (Regidor)	0	1	0	Ninguno
María del Rosario García Ríos (Regidora)	0	0	0	Ninguno
Gustavo Guerrero Quispe (Regidor)	1	1	0	Ninguno
Juliana Guillen Pérez (Regidora)	1	1	1	Regidor distrital
Julio Quispe Cury (Regidor)	0	1	0	Ninguno
Alfredo Elorreaga Álvarez (Regidor)	1	0	0	Ninguno
Pedro Fuentes Hernández (Regidor)	0	1	0	Ninguno
Wilfredo Yataco De la Cruz (Regidor)	0	0	0	Ninguno
Omar Astorga Castro (Regidor)	0	1	0	Ninguno

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

Ahora bien, es posible establecer una comparación de la experiencia política de las autoridades en nuestros cinco casos de estudio, tanto para regidores como para alcaldes. En esta línea, encontramos que la autoridad edil con mayor experiencia política previa es el exalcalde de Ilo, Mendoza Pérez. A este le sigue el alcalde de la provincia de Pallasca, luego el de Padre Abad, el de Pisco y, finalmente, el de Julcán constituye el caso donde la autoridad registra la menor experiencia política previa.

Del mismo modo, es posible ordenar los casos según el nivel de experiencia política previa de los regidores sometidos a CPR. Así pues, tal como se observa en el cuadro 3.2.18, los regidores de la provincia de Ilo no registraron ningún tipo de experiencia previa a las elecciones de 2002; mientras que las demás provincias presentaron niveles variados de experiencia política previa, principalmente a través de su participación en agrupaciones políticas.

CUADRO 3.2.18
COMPARACIÓN DE LA EXPERIENCIA POLÍTICA DE LOS REGIDORES

Autoridad	N.º de regidores que asumieron previamente un cargo	N.º de regidores que no asumieron un cargo pero se inscribieron a una agrupación	Total de regidores en CPR
Padre Abad	2	1	7
Pisco	1	6	11
Julcán	0	3	7
Ilo	0	0	2
Pallasca	0	1	1

Fuente: Infogob-JNE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

122

La provincia de Padre Abad representa la circunscripción con mayor cantidad de regidores que cuentan con experiencia política previa, dado que al menos dos de ellos han ocupado previamente cargos políticos; le sigue la provincia de Pisco, donde solo una regidora ocupó este mismo cargo previamente. Respecto de Pisco también es destacable que seis regidores de la gestión de Jesús Echegaray tenían experiencia en militancia, habiendo estado inscritos formalmente en agrupaciones políticas. Por su parte, en la provincia de Julcán se encontró que los dos regidores de la oposición contaban con mayor experiencia política que los oficialistas, habiendo militado en Perú Posible y APP respectivamente, a diferencia de los demás regidores quienes en su mayoría —incluyendo el propio alcalde— fueron invitados a participar por el APRA pero no estaban inscritos en el partido. Finalmente, en el caso de Pallasca, el único regidor sometido a consulta contó con muy poca experiencia previa como militante dado que se inscribió formalmente al partido Perú Posible el año 2010, el mismo año de las ERM en las que llegó por primera vez a la regiduría provincial.

3.3. Recursos necesarios para la aprobación de una CPR

Ahora bien, como explica Lissidini (2009: 92), la promoción de una iniciativa popular requiere contar con la capacidad de movilización, tanto de recursos económicos como de recursos humanos, al igual que la capacidad de propiciar el debate público y el empoderamiento de los ciudadanos. En esta línea, resulta central analizar cuáles son los recursos necesarios para que una solicitud de revocatoria se vuelva efectiva. Así, a partir de nuestros cinco casos de estudio buscamos determinar cuáles son los recursos necesarios para cumplir con los requisitos establecidos en la Ley N.º 26300, con la finalidad de que proceda la iniciativa de revocatoria en el ámbito provincial. Del mismo modo, buscamos determinar el tipo de apoyo que brindan las agrupaciones políticas o excandidatos en el proceso de solicitud de revocatoria.

Tomando en consideración los requisitos establecidos en la Ley N.º 26300, se infiere que es necesario contar con una estructura organizativa que permita al promotor de la revocatoria recabar el 25% de firmas del total de electores en la circunscripción electoral. Para ello, no solo es necesario contar con recursos económicos que sustenten la campaña de promoción de la revocatoria, sino también con recursos humanos que permitan abarcar un amplio espectro geográfico. Asimismo, a estos recursos se suma el capital simbólico con el que puede contar el promotor de la revocatoria, derivado de su experiencia política previa —ya sea a través de canales formales o informales— o debido a una presencia visible o importante en la sociedad civil; al igual que el apoyo material o inmaterial que brinden las distintas agrupaciones políticas o los excandidatos.

En tal sentido, a través de un análisis descriptivo de nuestros cinco casos de estudio buscamos corroborar si el promotor de la consulta popular de revocatoria debe contar con recursos económicos y un aparato organizado que le permitan cumplir con los requisitos establecidos por ley, sumado a un capital sociopolítico que genere confianza en la población. Asimismo, en la misma línea argumentativa buscamos comprobar si, en efecto, las agrupaciones políticas o excandidatos brindan recursos humanos para realizar el recojo de firmas, al igual que recursos económicos que permitan sostener las labores logísticas que implica la solicitud y un apoyo simbólico, a través de declaraciones públicas a favor de la revocatoria.

123

3.3.1. Provincia de Ilo

En el caso de Ilo, que constituye una provincia con una proporción electoral mediana —con más de 40.000 electores, al 2002—, el principal promotor de la revocatoria explica que el proceso fue promovido por la población y, principalmente, por parte de los jóvenes. Para ello, se recurrió a una organización lugareña, que incluyó la constitución de un comité de jóvenes quienes fueron los encargados de la recolección de firmas. Adicionalmente, se instaló una mesa de recolección de firmas en la plaza de armas, por ser un lugar céntrico y de gran afluencia; al igual que en la zona de Pampa Inalámbrica —donde se asientan los barrios de bajos recursos—, con la finalidad de que los mismos electores se acercaran a firmar los planillones, como «un sentimiento voluntario» (REBATA 2013b).

Asimismo, se generó una estructura organizativa para recabar firmas en cada barrio y junta vecinal de la provincia de Ilo. En tal sentido, fue necesario contar con un capital humano que solicitara firmas «puerta por puerta». De esta forma, el promotor de la revocatoria explicó que, desde el momento de adquisición del *kit* electoral, el financiamiento para el recojo de firmas provino de la propia población y del aporte de los líderes que conformaron el comité de revocatoria:

[...] se ha formado una comisión de revocatoria y es la población quienes han hecho un aporte de dinero, más allá que yo también tenía la condición de abogado y tenía la capacidad como para viajar y comprar ese *kit* electoral [por] que el costo no era tan elevado. (REBATA 2013b)

Más aún, ello fue posible en tanto los costos del *kit*, al igual que los viajes a Lima en distintas fases del proceso de solicitud, no eran tan elevados, según el testimonio del promotor de la consulta en la provincia de Ilo. Este actor afirma que, dada su condición de abogado, fue capaz de solventar los gastos con sus propios recursos. Asimismo, a ello se sumó el apoyo de otro de los promotores, quien pasó a conformar el comando juvenil como representante del comité de revocatoria.

Por otro lado, el capital derivado de un liderazgo político o social de parte del promotor de la revocatoria también constituye un aspecto central a tomar en consideración. Así pues, entendiendo al liderazgo como un «resultado de la habilidad para persuadir y dirigir hombres, sin perjuicio del prestigio o poder que deriva del cargo u otras circunstancias externas» (REUTER 1941, citado en Delgado 2004: 10), es posible aseverar que este fue uno de los factores que incidió en que la iniciativa de revocatoria del promotor ileño cuente con el respaldo de una proporción significativa de la población, de tal forma que le permitiera alcanzar el 25% de las firmas requeridas. Este liderazgo político se derivó de su participación en una organización social denominada PROMUVI VII, al igual que en Frentes de Defensa, cuyo principal objetivo fue la oposición a la actividad minera de SPCC en la zona.

124

No obstante, cabe acotar que la participación del promotor en organizaciones de base se intensificó tras su derrota en los comicios del año 2002, donde —al igual que en las ERM 1998— postuló al cargo de regidor provincial por la lista del Partido Aprista Peruano (PAP), organización política que resultó relegada a un tercer lugar con el 13,8% de votos válidos. Así pues, siguiendo su testimonio, este actor habría participado en Frentes de Defensa en el marco del enfrentamiento de distintas organizaciones sociales en contra de la SPCC por la explotación del proyecto Quellaveco, donde buscó obtener el respaldo de la municipalidad sin lograr su apoyo.

En el caso de Ilo no se encontró mayor intervención ni apoyo de parte de las agrupaciones políticas o excandidatos. Por el contrario, el promotor fue aislado a medida que se presentaron denuncias sobre presuntas falsificaciones de firmas, al punto que dichas agrupaciones políticas se cuidaron de realizar declaraciones a favor de la consulta de revocatoria. En esta línea, es posible afirmar que en el caso de Ilo dicha acusación generó un impacto negativo en la opinión pública, lo cual a su vez tuvo un impacto directo en el resultado de la consulta.

La CPR en Ilo representa un caso en el cual un grupo de promotores de la revocatoria, pese a ser minoría, contó con una estructura organizativa suficientemente sólida para llevar a cabo una campaña de recopilación de firmas. Así, a través del mecanismo de revocatoria se buscó expresar un conflicto particular en torno al tema minero, como un reclamo popular. En palabras de Remy, «estos grupos pueden ser minorías activas (o expresivas de intereses particulares en conflicto con el interés general), pero t[uvieron] la fuerza (la influencia, los medios) para abrir un espacio de disputa acerca de la orientación del gobierno» (REMY 2013: 36).

3.3.2. Provincia de Julcán

En el caso de Julcán, provincia que cuenta con un electorado inferior a 20.000 personas, el principal promotor de la consulta afirmó que la solicitud formal de revocatoria del alcalde y de todo el concejo provincial fue asumida, principalmente, por la población. En efecto, a partir de una reunión en la plaza pública, convocada por un conductor de un programa radial de la provincia con la finalidad de solicitar la rendición de cuentas por parte de las autoridades ediles, la población demandó que se efectúe la revocatoria de todas sus autoridades municipales. Así, se designó al promotor de la consulta y se decidió conformar un comité de revocatoria —el cual sería integrado por cerca de 100 personas— para la difusión y recolección de firmas (RAMÍREZ 2013b).

125

Del mismo modo, la insatisfacción generalizada de parte de la población frente a la gestión municipal dio lugar a un apoyo mayoritario hacia esta iniciativa, de tal forma que —al igual que el comité de revocatoria— contribuyeron con los gastos derivados de la adquisición del kit electoral y, principalmente, de la campaña de recolección de firmas. En ese sentido, el principal promotor de la revocatoria explicó que no hubo mayor intervención de empresas ni hubo financiamiento externo, sino que cada ciudadano aportó con lo que encontró a su alcance. Incluso, los mismos regidores de oposición brindaron apoyo en el proceso de recolección de firmas, a través de la compra de kits electorales y saliendo a recolectar firmas. Así, se contó con personal en cada caserío encargado de recolectar la cantidad de firmas necesarias. En esta línea, se registran los siguientes testimonios:

[...] la población se indignó tanto que ellos mismos empezaron hasta a apoyar, ¿no?, económicamente. «Vayan a traer *kit*, vayan a Lima». O sea, la misma población empezaba a apoyar, uno y otro apoyaba, económicamente para aliviar un poco los gastos del comité, del grupo. (DE LA CRUZ 2013a)

[En la adquisición del *kit* de revocatoria] colaboraron los que han sido del comité [de revocatoria], ellos colaboraron [...]. Todo el comité de revocatoria provincial son los que hicieron el seguimiento, [...] todo el seguimiento de la revocatoria; es decir, todo el trámite

de economía, todas esas cosas. [...] A veces [apoyaba] el comité; a veces, el mismo poblador, [porque] se vio indignado de las actitudes [del alcalde], porque nadie se indigna por querer [...]. Entonces, ahí mismo, dan 10 soles, otros daban 50 soles, otros yo pongo 100 soles, otros: yo pongo tanto de petróleo, otros tanto de gasolina, yo pongo mi carro, pongo mi moto, así surgimos, así surgió eso [...]. Las emisoras, algunas, nos cobraban cómodo, otras nos cobraban más, otras nos apoyaban gratis. La mayoría nos apoyaban gratis. Lo que yo quiero decir acá es que [...] nos ganamos el aprecio del pueblo, [entonces] no nos costó mucho la revocatoria. Que nos costó sí, amenazas y nos costó bastante, pero no nos costó mucho económicamente [...]. (RAMÍREZ 2013b)

De igual manera, para recabar el porcentaje de firmas necesario se aprovechó la gran concurrencia de los días domingos en la capital provincial —el distrito de Julcán—, en los cuales se realizan ferias de mercado donde la mayoría de los pobladores aprovechan para hacer sus compras. Ello, sumado a la desaprobación generalizada del gobierno municipal de turno, permitió que se recolectaran las firmas en menos tiempo de lo esperado.

Por otro lado, cabe destacar la importancia del rol social que cumplió el primer promotor de la CPR, quien, pese a que renunció formalmente a este cargo, apoyó hasta el final la solicitud de revocatoria. Su liderazgo local se derivó de su desempeño como comunicador, pues dirigió por más de diez años un noticiero radial en Julcán; ello permitió que se hiciera conocido en los distintos distritos de la provincia —Julcán, Huaso, Carabamba y Calamarca— y en ese sentido su apoyo fue trascendental, en tanto su buena reputación facilitó el proceso de recolección de firmas. Dicho liderazgo y credibilidad de la población se manifestó en distintos testimonios:

[...] el [promotor de la revocatoria] aprovechaba esta situación, él también era locutor de radio, entonces él, en esa condición, azuzaba a la población. Tenía un programa los sábados y domingos, entonces tenía un poco más de ventaja [...]. (RAMÍREZ 2013g)

Yo he sido director de noticiero, ya ahorita tengo 10 años de experiencia. La radio se llamaba «Radio Julcán». Entonces, cuando yo trabajo en esta emisora, como medio de comunicación [...] el tema es el siguiente: acá, a mí me dicen «El cazador», por mi programa; porque mi programa se llama «El abogado cazador». Entonces, surge de la misma gente que utilicen el título, digamos, «El cazador». ¿Cuál fue el calificativo en Carabamba, Huaso, Calamarca, donde quiera que vayamos? Si es el cazador el que está mandando a firmar, firmamos y sino no, no. El tema es que no había credibilidad en otra persona. (RAMÍREZ 2013b)

Así pues, en el caso de Julcán, que constituye una provincia eminentemente rural, la profesión del primer —y principal— promotor de la revocatoria fue central por dos razones. Primero, porque a través de su programa radial, de alcance masivo, se abrió un debate público en torno al desempeño de la gestión edil y, segundo, porque su reputación y la confianza que despertaba en la población facilitó la recolección de

firmas necesarias para efectuar la solicitud de revocatoria. A ello se sumó el apoyo brindado por distintas agrupaciones políticas, pues si bien esta iniciativa de revocatoria habría surgido a partir de un problema familiar, rápidamente, recibió el respaldo de las organizaciones políticas competidoras. Así, algunos afirman que se trata de un revanchismo político de parte de los candidatos perdedores, los cuales conformaron una coalición mayoritaria tal como se manifiesta en los siguientes testimonios:

Fue el revanchismo de los candidatos perdedores. En promedio, fueron cinco candidatos que perdieron. [...] al principio, hubo algunos problemas por ser el inicio de la gestión, pero ello dio como resultado que los [ex] candidatos se unieran para hacer la revocatoria. No fue que la población no quisiera, sino que ellos se unieron todos contra uno y salieron ganadores, porque hicieron una campaña para desprestigiar a la gestión. (RAMÍREZ 2013h)

Todos los grupos [políticos perdedores en las ERM 2006] se fueron encima: todos se unieron y sumaron a la revocatoria. [...] yo me sumé, yo me reunía con ellos que estaban apoyando a la revocatoria. Yo decía que era mejor estar fuera que dentro. (DE LA CRUZ 2013b)

Asimismo, estas agrupaciones políticas apoyaron en el proceso de solicitud de revocatoria de autoridades provinciales, a partir de colectas y una vasta preparación logística bien organizada, principalmente en el marco de la campaña de recolección de firmas. En esta línea, fue significativo el apoyo dado para el pago de los recolectores de firmas por parte de estas organizaciones, tal como explica una de las autoridades sometidas a consulta:

En su mayoría, todos los partidos políticos estuvieron detrás de la revocatoria. [...] puros de los partidos políticos opositores estuvieron involucrados en el proceso de compra de *kit* de revocatoria, en la recolección de las firmas y en las campañas de difusión de la revocatoria [...]. Los partidos políticos estuvieron detrás, finalmente, de una campaña mancomunada, del recojo de firmas, del pago a los recolectores de estas firmas, etc. Estos brindaron apoyo tanto económico como logístico.

[El apoyo de exandidatos u organizaciones políticas], digamos que [...] facilitó, porque todos se unieron en un solo objetivo y, finalmente, lo lograron. Primeramente, con los recursos que aportaron cada partido político, segundo de que cada partido tiene una masa electoral. Al unirse, se unieron las poblaciones electorales de los partidos opositores y, finalmente, fueron cinco poblaciones electorales, entonces, eran mayoría; porque es imposible ganar una batalla donde pelean cinco contra uno. (RAMÍREZ 2013h)

Más aún, pese a que la mayoría de las agrupaciones políticas que compitieron en las ERM 2006 tuvieron una participación en el proceso de solicitud de la revocatoria —brindando su apoyo en la recolección de firmas, con la movilidad, poniendo votos a disposición—, aunque haya sido de manera oculta, varios actores locales aludieron que el principal actor político interesado en esta iniciativa fue el exalcalde provincial. Incluso, dos de los tres *kits* electorales fueron adquiridos por personas cercanas a su entorno personal, tal como se pone de manifiesto en el siguiente testimonio:

[Eli Peralta] quedó segundo, entonces hay que pensar que él tenía un respaldo, al menos, considerable de la población. [...] tenía sus seguidores, que tenían fe en él; entonces, eso él también lo aprovechó de buena manera. Entiendo que la intención de él fue, [en] el primer año, empujar hacia su gente a tratar de desestabilizar, desinformar, incluso ahí es donde trata de gestar la compra del *kit* para iniciar el proceso de revocatoria [...]. (RAMÍREZ 2013g)

Del mismo modo, cabe resaltar el rol que jugaron los medios de comunicación, como la radio, en este escenario político. A través de estas plataformas de comunicación, las distintas agrupaciones políticas se manifestaron en contra de las autoridades de turno, desacreditando y a su vez desestabilizando la gestión municipal. Así, al igual que el primer promotor de la revocatoria, quien logró impactar a la población a través de su programa radial, este apoyo simbólico de parte de las agrupaciones políticas frente a la iniciativa de revocatoria caló de manera importante en Julcán, como explican dos de las autoridades sometidas a consulta:

La aceptación de la gestión fue regular, pero, digamos que el descontento de la población fue incitado por los partidos [políticos] perdedores, [para] que se revoque a las autoridades. Ello fue incitado a través de los medios de comunicación, diciendo que no se avanzaba, que no se hacían obras y eso tuvo un impacto importante en la población. (RAMÍREZ 2013h)

Todos los partidos políticos han ido a entrevistas en la radio a poner su punto de vista frente a las autoridades. Y... todos por su grupo, su gente partidaria, de cada partido, les decían «vengan con su DNI que es para la revocatoria»; incluso se aclaraba que los regidores de Alianza para el Progreso, incluso del otro partido estaban de acuerdo con que los revoquen. (DE LA CRUZ 2013b)

128

La mayoría de los ciudadanos creyó que las cosas iban a cambiar con la revocatoria, ya que los promotores de la misma hicieron creer que este proceso de consulta sería beneficioso, lo cual se tradujo en un apoyo masivo a favor del «Sí». Sin embargo, posteriormente, algunos percibieron el apoyo que brindaron las distintas organizaciones políticas y exandidatos al proceso de consulta, a partir de lo cual la revocatoria dejó de ser considerada como una solución; razón por la cual, ahora, una proporción importante de los ciudadanos manifiesta que no apoyaría nuevamente un proceso de este tipo en Julcán. Inclusive, algunos ciudadanos percibieron que un tema de fondo fue el «revanchismo político» de parte de los candidatos perdedores, como fue el caso del exalcalde Eli Peralta, negando su respaldo en las NEM de 2009 y, posteriormente, en las ERM 2010.

El caso de Julcán revela que, como explica Lissidini (2009: 93), el mecanismo de revocatoria también constituye un riesgo, en tanto es capaz de poner en jaque al sistema representativo debido a los laxos requisitos para ponerla en marcha en circunscripciones con una reducida población electoral. Así pues, algunas agrupaciones políticas se valieron de la arena mediática para generar un rechazo hacia la gestión municipal provincial y, a su vez, propiciar el apoyo masivo a la revocatoria de las auto-

ridades ediles; aprovechando un escenario donde los niveles de pobreza sobrepasan al 70% del total de la población. De esta forma, el mecanismo de revocatoria terminó en manos de unos pocos, quienes lo utilizaron como un recurso para retornar al poder.

3.3.3. *Provincia de Padre Abad*

En el caso de Padre Abad, provincia que apenas supera los 20.000 electores, la solicitud de revocatoria del alcalde y siete de los regidores del concejo provincial fue iniciada por un grupo de campesinos. De manera similar al caso de Julcán, se realizó una reunión de cabildo abierto, donde el pueblo acordó llevar a cabo una consulta popular de revocatoria. De esta forma, se decidió conformar un comité, el cual fue designado y comenzó con la recopilación del porcentaje de firmas necesario. Así, pese a que esta organización no contaba con recursos económicos suficientes pudo obtener el respaldo de la población; el cual se constituyó sobre la base del apoyo de organizaciones de la sociedad civil, como fue el caso de las organizaciones agrarias. En tal sentido, gracias a la colaboración del pueblo —a partir de donaciones y actividades profundas— se solventaron los gatos para el traslado a Lima, la compra del *kit* electoral, la alimentación y la estadía.

Con respecto al proceso de recolección de firmas, en la provincia de Padre Abad se conformó una estructura organizativa mediante la cual se delegó esta tarea a los notables de los distintos distritos y caseríos, quienes voluntariamente ofrecieron su ayuda. A esta colaboración se sumó el apoyo popular de una proporción importante de los ciudadanos, quienes acudieron voluntariamente al local de votación que se estableció en la plaza de armas de la capital de provincia —en la ciudad de Aguaytía—, para la firma de los planillones. Ello se produjo en paralelo al despliegue de una estrategia de difusión a través de la radio, por medio de aquellas emisoras que prestaron su apoyo de manera gratuita (ÁVILA 2013c). Así, por ejemplo, se encuentra un testimonio que manifiesta este tipo de organización:

[...] la población colaboraba, los más notables de los caseríos: colaboraban en llevar las hojas, diez, veinte hojas [listas de adherentes]. Llevaban, hacían firmar y nos traían ellos mismos. El pueblo ha colaborado. (ÁVILA 2013c)

En este caso, contrario a lo sucedido en Julcán y en Ilo, el principal promotor de la revocatoria contó con un liderazgo social mayor a partir de la promoción de esta consulta. Así, actualmente es considerado como un dirigente en Aguaytía, por su participación en el Comité Organizador del Frente de Lucha de Aguaytía, lo cual se explicaría por su capacidad para canalizar esta demanda popular, sin mayor intervención de las distintas agrupaciones políticas; ello pese a que se considera que este tipo de plataforma organizativa, al igual que la orientación de sus dirigentes políticos, facilita la solicitud de revocatoria.

No obstante, pese a la escasa participación de los excandidatos políticos en la campaña de recolección de firmas, estos sí brindaron un apoyo de carácter simbólico a través de declaraciones públicas en distintas emisoras locales. Por su parte, las autoridades sometidas a consulta expresaron su rechazo hacia el proceso de revocatoria, a través de los medios de comunicación a escala provincial, donde se calificó a la iniciativa de revocatoria como un «acto político que viene creando desorden e inestabilidad en la zona».⁶⁶ En esta línea, el alcalde sometido a consulta se expresó de la siguiente manera:

La revocatoria es un acto democrático, contemplado en la ley pero cuando esto tiene visos de legalidad, no como en nuestro caso que la revocatoria ha sido un proceso viciado, ilegal, ilícito y fraudulento, con firmas falsas, de muertos y sentenciados en la cárcel. (INFOREGIÓN 2008)

En Padre Abad resulta significativo el nivel organizativo configurado para hacer frente a la recolección de firmas del 25% de los electores. Si bien la población electoral en esta provincia no es muy grande, resulta importante destacar dicha organización en tanto una proporción importante habita en las zonas rurales de difícil acceso y mucho más distantes. Así pues, al margen del limitado apoyo proporcionado por excandidatos; esta consulta efectivamente fue impulsada por una demanda ciudadana de rendición de cuentas ante sus autoridades provinciales.

130

3.3.4. *Provincia de Pallasca*

La provincia de Pallasca registra la menor proporción de población electoral a escala provincial con respecto a nuestros demás casos de estudio, con menos de 15.000 electores en el año 2010. Allí fue necesario configurar una estructura organizativa y logística respaldada en recursos económicos suficientes, que permitiera una movilización de pueblo en pueblo con la finalidad de recopilar las firmas necesarias para que proceda la solicitud de revocatoria. Así pues, gracias a la colaboración voluntaria de una proporción importante de ciudadanos, se delegaron funciones en cada distrito; se designó a un coordinador distrital, quien, a su vez, buscó nexos en cada caserío o centro poblado para recopilar firmas, tal como explican los principales promotores de la revocatoria:

[...] Nosotros delegamos funciones en cada distrito, pusimos un coordinador distrital y ese coordinador volvía a buscar sus nexos en cada centro poblado o caserío, de tal manera que nosotros hemos funcionado, por ejemplo, la recolección de los once distritos. Once coordinadores, ellos se encargaban de recopilar y enviarnos la base de datos. (ÁVILA 2013d)

⁶⁶ Véase «Autoridades comunales de Padre Abad rechazan la revocatoria del burgomaestre provincial Tony Tang»; extraído el 18 de julio de 2013 de: <<http://www.inforegion.pe/politica/15049/autoridades-comunales-de-padre-abad-rechazan-la-revocatoria-del-burgomaestre-provincial-tony-tang/>>.

[Los captadores de firmas] son amigos en cada distrito, jurisdicción o lugar y otros son colaboradores de otros partidos también, de otros partidos políticos que se identifican y nos apoyan, a través de su organización política. (ÁVILA 2013a)

Cabe destacar que un factor central para la definición de esta estrategia fue el nivel de pobreza de los distritos periféricos como Pallasca, Tauca, Conchucos y Huacachuque —todos los cuales superan el 50% de población que se encuentra en situación de pobreza.⁶⁷ Allí también se incurrió en recursos clientelistas, ofreciendo una serie de obsequios o propuestas de trabajo a cambio de una firma a favor de la revocatoria. De esta forma, se obtuvo un apoyo masivo principalmente de los sectores más vulnerables, debido a su escaso conocimiento sobre el tema, tal como expresa el siguiente testimonio:

[...] ya tienen gente ya preparada para esto, que van por un sitio y por otro sitio y, hay veces, con mentiras también sacan la información y la gente hay veces [...]. Lo malo que en Conchucos y en Pampas, en la ribera del Marañón, hay gente que, por estar en una zona de extrema pobreza, también hay analfabetos, hay un gran porcentaje y, hay veces, que firman por firmar, sin saber a veces. (ÁVILA 2013e).

Empero, los principales promotores de la revocatoria alegan que la campaña de recolección de firmas y de difusión de esta iniciativa no fue costosa, dado que se contó con el apoyo del pueblo. Así pues, los costos en los que se incurrieron fueron solventados de manera personal por parte de los promotores, gracias al apoyo de distintos aliados: algunas agrupaciones políticas, amigos, familiares y paisanos, como se manifiesta el siguiente testimonio:

En el proceso de revocatoria, no considero que los montos s[ea]n altos. O sea, para una persona que lo compra no le afecta tanto ese aspecto: el ir a Lima, comprar el *kit*, bueno su pasaje, yo considero que es irrisorio, es un gasto que cada persona lo puede asumir. El tema es en el programa, en el proceso de difusión: ahí está el problema, que los alcaldes usan los recursos del Estado y el promotor no tiene recursos. ¿Qué tiene que hacer? Buscar una forma, otra forma y ahí viene el tema de la politización, se politiza tanto que tú tienes que acudir a diferentes partidos políticos a que te apoyen con una cosa o a otra cosa o a varias personas, cuando no debe ser así. (ÁVILA 2013a)

En ese sentido, los recursos logísticos necesarios para la campaña de recolección de firmas —tales como los medios para desplazarse, al igual que los recursos para pintar y repartir afiches— provinieron, por lo general, del apoyo voluntario de distintos sectores de la población frente a una creciente insatisfacción respecto a la gestión municipal. Empero, ello fue posible debido a la convocatoria de un gran grupo de personas que contaron con preparación para desempeñar dicha labor, incluyendo

⁶⁷ Al 2009, el distrito de Pallasca registra un nivel de pobreza del 80,9%, Tauca del 71,8%, Conchucos de 55,6% y Huacachuque de 55,1%; aunque ello no difiere radicalmente del nivel de pobreza que registra la capital de provincia, Cabana, donde el 61,7% su población se encuentra en situación de pobreza.

a algunas agrupaciones políticas, que en un principio estuvieron de acuerdo con la compra del *kit* electoral; más allá del hecho de que también se presentaron denuncias por la «compra de conciencias» e, inclusive, por supuestas falsificaciones de firmas.

[...] cada partido o movimiento político tiene una organización base y tiene a sus representantes en los diferentes puntos de la provincia o un distrito; de repente en el lugar más alejado hay una organización, hay un comité, y ellos, a través de ellos, podemos llegar a captar las firmas donde los promotores no podemos llegar. Ellos nos dicen: ya, yo me encargo de captar aquí, en esta zona. Te vas a otro lugar no va a hacer, de repente, el mismo partido, yo apoyo desde otro punto. (ÁVILA 2013d)

A veces, la mayoría [de agrupaciones políticas] hacen una alianza. Entonces, ellos a través de una propia actividad generan sus propios recursos y apoyan con tantas gigantografías, otros dicen: yo apoyo para la movilidad, el otro dice yo apoyo con equipos de altos sonidos, el otro te dice yo apoyo con el local, el otro dice yo apoyo con material logístico para el personal de la captación de firmas, el otro dice yo apoyo con darle un incentivo a quienes están captando las firmas [...]. (ÁVILA 2013d)

Otro recurso brindado por algunos representantes de las principales agrupaciones políticas o excandidatos fue de tipo simbólico, a través de declaraciones públicas. En ellas se hizo referencia al incumplimiento de las promesas de campaña y a las escasas obras que desarrolló la gestión municipal dirigida por José Carlos Sifuentes López. En esta línea, uno de los excandidatos manifestó lo siguiente:

132

[Colaboré] a través de mi firma y también conversando con las personas, haciéndole ver que justamente no estaban cumpliendo como ellos habían prometido o como estaba plasmado en su ruta de trabajo. No había fuentes de trabajo, entonces esa ha sido una de las razones. Hasta el momento, son ínfimas las obras, [pese a que] ya se van ya para el tercer año. (ÁVILA 2013e)

No obstante, este tipo de apoyo no es percibido de manera positiva por la población, dado que lo consideran como una revancha y, en ese sentido, antes de apoyarlo, le dan las espaldas. Por esta razón, algunos excandidatos u organizaciones políticas toman con mucha cautela o evitan brindar un apoyo directo en la campaña a favor de la CPR. En tal sentido, el hecho de que los ciudadanos hayan percibido el apoyo brindado por distintas agrupaciones políticas explica el rechazo a la revocatoria en las urnas, en un contexto en el cual, si bien esta práctica no cuenta con antecedentes en el ámbito provincial, esta no resulta ajena al escenario político local.

De esa forma, en menos de dos décadas este procedimiento se ha convertido en una regla que se cumple rutinariamente, pese a su inestabilidad, producto de la alta frecuencia con la que ha sido modificada (LEVITSKY & MURILLO 2010: 33-35). Por lo tanto, la institucionalización de dicho procedimiento inestable trae como consecuencia que los actores —tanto los promotores de la revocatoria como los electores— sean incapaces de «desarrollar expectativas compartidas sobre la base de

comportamientos pasados» (LEVITSKY & MURILLO 2010: 35), razón por la cual se percibe la desconfianza de la población frente a la consulta y, como consecuencia de ello, su rechazo a la revocatoria de las autoridades provinciales en las urnas.

3.3.5. *Provincia de Pisco*

Pisco representa la provincia con mayor cantidad de votantes (90.000 electores al año 2010) entre nuestros cinco casos de estudio. Allí se recurrió a la conformación de un comité de revocatoria y se estableció una estrategia de recojo de firmas de puerta a puerta en sus ocho distritos. En tal sentido, fue necesario contar con un capital humano que, en su mayoría, apoyara de manera desinteresada en los distintos distritos de la provincia; mientras que en la ciudad capital de Pisco se tuvo que asignar una propina para la movilidad y el almuerzo, tras las amenazas hacia las personas que colaboraron con la recolección de firmas (RAMÍREZ 2013c). Así, fue necesario contar con personas de apoyo en cada distrito, que proporcionaran su colaboración en el recojo de firmas y que, a su vez, contaran con nexos en distintas zonas.

Más aún, cabe precisar que en el caso de Pisco se estableció una estrategia de recolección de firmas de puerta en puerta, debido a dos intentos previos de efectuar una revocatoria en esta circunscripción, donde finalmente se vendieron las firmas al alcalde de turno; por esa razón, los ciudadanos no confiaban en el propósito de la recolección de las firmas y tenían miedo de actuar. Empero, una vez que la campaña de difusión de esta iniciativa fue calando en la población, una gran proporción de ciudadanos se acercó de manera voluntaria a firmar los planillones de recolección de firmas, debido a la creciente insatisfacción popular que fue de la mano del desprestigio de la gestión municipal, tal como manifiesta una de las autoridades sometidas a consulta:

[...] Habían los promotores que eran los que habían comprado el kit y todo ello, pero a la población no se hizo una campaña masiva tampoco para la recolección de firmas. Por el contrario, la población en sí, al ver a los señores que estaban en este proceso, se acercaban a ellos y le daban las firmas, era algo que el promotor de ellos debería buscar a las personas, ¿no? Al contrario, aquí, las personas acudían a los padrones para poder firmar. (RAMÍREZ 2013i)

En esta línea, uno de los promotores de la revocatoria solicitó préstamos bancarios a fin de solventar los gastos de la campaña de recojo de firmas, sumado al apoyo económico brindado por los socios de la Cámara PYME, a la que pertenecía y representaba. Posteriormente, este grupo conformó una alianza con el principal promotor de la revocatoria, quien aludió que la campaña emprendida para llevar a cabo una consulta resulta similar a una campaña electoral para postular a un cargo, pese a que afirmó no haber recibido financiamiento externo y haber solventado los gastos de la revocatoria de manera personal, gracias a colectas y donaciones voluntarias de algunos pobladores:

[...] Yo ya había pedido apoyo, préstamos, en el Banco de la Nación; pero eso no se pide todos los días y eso hay que ir amortizando mensualmente. Entonces, [el Presidente de la Cámara PYME] coordinó con personas que no son... son conocidos, por supuesto, de la cámara PYME; pero no son integrantes de cámara PYME. Se fuese unificando con el cuadro del [principal promotor de la revocatoria], para que fuese a unificarse con [su cuadro] [...]. Por eso digo eso esta cuestión de la revocatoria relativamente por eso que los alcaldes se aprovechan, porque para la revocatoria hay que tener plata. Si no tiene uno plata, comienza pero no termina entonces ellos se ríen. (RAMÍREZ 2013j)

Por otro lado, cabe destacar la importancia del rol político que cumplió el principal promotor de la revocatoria en Pisco. Él participó como candidato a la alcaldía provincial de Pisco en el 2002 sin mayor éxito y, posteriormente, fue personero legal de la agrupación política del candidato Eloy Yong Meza. Más aún, al igual que en el caso de Pallasca, este promotor contaba con un antecedente como promotor de CPR a escala distrital, en Paracas, en el año 2009. En esta línea, dicho actor político afirmó lo siguiente:

Quien habla ha tenido varias participaciones políticas: yo fui promotor de la revocatoria en Paracas [...]. Quien habla también participó en la lista del Sr. Eloy Meza como personero legal y llegamos, en una oportunidad, ante una férrea defensa en el JNE a anular las elecciones en Pisco. Anulamos, una vez, y esta última campaña que hicimos, para convocar a un grupo de personas para los estamentos e iniciar un proceso de revocatoria. (RAMÍREZ 2013c)

134

Sumada a esta legitimidad derivada de su participación política previa, el principal promotor de la revocatoria también contó con un apoyo político importante. Pese al hecho de que algunas agrupaciones políticas tuvieron cuidado de manifestar abiertamente su apoyo al proceso de la revocatoria, tal como expresa el siguiente testimonio:

[Distintas agrupaciones políticas apoyan] por la forma que se hace, que no es pública, sino que es por debajo, entonces es una participación oculta y lo oculto no es bueno, ¿no? Porque reconocemos que participan los diferentes grupos políticos, pero no lo hacen pública y, al no hacerlo público, ellos se lavan las manos de los resultados porque no hay ningún compromiso. Pero sí, sin embargo, sabemos que ellos son los que hacen principalmente el apoyo económico. (RAMÍREZ 2013f)

Así pues, el exalcalde de Pisco —quien participó en las ERM 2010, donde fue relegado a un tercer lugar— el año 2012 participó de manera directa en la promoción de la revocatoria. En ese sentido, se presume que su agrupación política brindó recursos tanto económicos como logísticos en la campaña de recolección de firmas a favor de la consulta. Del mismo modo, uno de los principales recursos brindados por esta agrupación consistió en la movilización de personas para la recopilación de firmas a escala distrital, lo cual se llevó a cabo de manera poco transparente. En esta línea, se encuentran testimonios como los siguientes:

Ellos llegaban, sobre todo, a los distritos, entregando bolsas de víveres a cambio de una firma; entregándote un par de zapatillas o una chompa, una casaca, a cambio de la firma. Y, luego, también se dieron con la sorpresa de que lo que regalaban eran cosas que habían sido donadas del terremoto, entonces, algo más claro de que quien estaba detrás de esto era [el ex alcalde de Pisco]. (RAMÍREZ 2013k)

El apoyo, al margen de la compra del *kit* era el poder movilizar a las personas a recabar las firmas, no solamente en lo que era Pisco cercado, sino en ir a los distritos a recabar todas las firmas. Ello significaba que se apoyaba económicamente, ese era el apoyo que brindaban. (RAMÍREZ 2013i)

Por su parte, otros competidores políticos colaboraron brindando un espacio gratuito en sus medios de comunicación para la difusión masiva de la campaña a favor de la revocatoria. Empero, pese a que no se desarrolló una campaña abiertamente a favor de la CPR, el principal apoyo que brindaron distintos candidatos fue de tipo simbólico, a través de declaraciones donde se cuestionó a la gestión municipal dirigida por Jesús Echegaray y manifestándose a favor de la consulta de las autoridades de la provincia de Pisco, tal como manifestó uno de los principales competidores políticos:

Nosotros, de alguna forma, hemos tocado el tema de la coyuntura, hemos salido a los medios a explicar la problemática de Pisco y planteamos alternativas. Pero, si bien es cierto, no fue tan contundente como una campaña agresiva ante eso, porque, el tema de la población es un poco sensible y no hemos querido, en este caso, nosotros acentuarnos más en eso, porque siempre se suele decir que los que quedan en segundo lugar [...]. Nosotros nos hemos mantenido un poco al margen y con mucha cautela hemos manejado este tema, justamente por no entrar en ese concepto que tiene la gente de los que quedan en segundo lugar. (RAMÍREZ 2013e)

[...] el Sr. Juan Mendoza [ex alcalde de Pisco] salió a los medios de comunicación a decir que él tenía que ver algo en la revocatoria y le pedía a todas sus bases que apoyaran el sí. [Estuvo implicado] completamente en todo, porque existen grabaciones donde el Sr. Juan Mendoza dice que él ha juntado firmas y que tiene un paquete de 5 mil o 10 mil firmas, en caso le trajeran abajo las que ya habían presentado. Las tenía guardadas para soltarlas y completar, en caso faltase. (RAMÍREZ 2013k)

Así, pese a que el apoyo brindado por las distintas agrupaciones políticas y candidatos intentó mantenerse encubierto, este fue percibido por los ciudadanos e, inclusive, tuvo un efecto contraproducente en el caso del exalcalde de la provincia. En efecto, en los grupos focales⁶⁸ se puso en evidencia que una proporción mayoritaria consideró que los partidos y movimientos políticos estuvieron involucrados en el proceso de revocatoria y, a su vez, manifestaron que estas organizaciones promovieron dicho mecanismo con miras a las Nuevas Elecciones Municipales.

⁶⁸ Los días 4 y 5 de septiembre de 2013, el equipo del Área de Información e Investigación Electoral de ONPE realizó dos grupos focales con la intención de conocer la percepción de los electores pisqueños sobre la gestión municipal en el ámbito provincial.

En tal sentido, el caso de Pisco es el más complejo, partiendo del hecho de que quien asumió como alcalde no fue electo para ese cargo político. Así, la escasa legitimidad de origen dio lugar a una gestión débil desde un principio, la cual fue criticada constantemente. En ese escenario, los medios de comunicación locales jugaron un rol catalizador de un conflicto político mayor, desprestigiando a las autoridades provinciales y a las obras que venía desarrollando la gestión provincial; dado que varios de los excandidatos eran propietarios o tenían contactos directos en dichas plataformas mediáticas.

Así, esta campaña de descrédito político a escala provincial, con claras manifestaciones de revanchismo político —principalmente de parte del exalcalde de Pisco—, gestó un ambiente de desconfianza popular similar al caso de Pallasca, producto de la institucionalización de este procedimiento inestable. Del mismo modo, ello generó que los actores involucrados en este proceso se encuentren incapacitados para desarrollar expectativas compartidas sobre la base de comportamientos pasados. Así, finalmente, se ratificó al alcalde, pese a que se revocó a más de la mitad de los miembros del concejo, con lo cual se afectó la representación y la composición del concejo.

3.4 Hacia un análisis comparativo de la revocatoria en el ámbito provincial

136

Como vimos en el primer capítulo, la discusión en torno a los mecanismos de democracia directa (MDD) presenta dos posturas contrapuestas. Por un lado, uno que los valora como la posibilidad de ampliar la participación ciudadana, pudiendo contribuir a una mayor gobernabilidad y compromiso democrático (ALTMAN 2005); y otro que más bien ve con preocupación la creciente expansión de tales mecanismos por los riesgos que pueden conllevar en escenarios donde la democracia no está del todo consolidada (LISSIDINI 2009).

Por su parte, la literatura desarrollada sobre el caso específico de la revocatoria de mandato en el Perú se inclina hacia la segunda perspectiva (DEL ÁGUILA 2013, REMY 2013, TUESTA 2008b); de tal forma que se sugiere que tanto el diseño institucional como la debilidad del régimen democrático peruano facilitan el uso indiscriminado de este mecanismo, hasta el punto de resultar potencialmente nocivo para la gobernabilidad. Estas afirmaciones se sustentan en el propio balance de la aplicación de la revocatoria en el Perú, el cual refleja que es el país donde se han realizado más procesos de revocatoria en América Latina, con una tendencia en ascenso en cada periodo de gobierno municipal, especialmente a escala distrital (ONPE 2013). Por ello, a la fecha, se han propuesto alternativas de cambio con la finalidad de restringir esta tendencia, que abordan desde la cantidad de

adherentes para convocar una CPR, hasta la necesidad de revisar cómo se efectúa el reemplazo de la(s) autoridad(es) revocadas.⁶⁹

Ahora bien, es pertinente recordar que el objetivo central de la presente investigación fue determinar los factores que se encuentran detrás de la convocatoria a una CPR en el ámbito provincial y corroborar si, efectivamente, estos escenarios reflejan los riesgos y problemáticas que la literatura ha señalado respecto de la aplicación de este mecanismo en Perú. En tal sentido se plantearon tres hipótesis que abordan distintas aristas para explicar porqué se recurre a una revocatoria: *i*) la creciente desaprobación de la gestión municipal, *ii*) el empleo de recursos por parte de los promotores, y *iii*) la participación de organizaciones competidoras. Tras analizar la información obtenida en función de estas tres hipótesis para los casos de las CPR en las provincias de Ilo (2002), Julcán (2008), Padre Abad (2008), Pallasca (2012) y Pisco (2012), no solo encontramos que las CPR se vinculan a una alta competencia política, poca eficiencia en la gestión y limitada experiencia política de las autoridades —elementos que configuran el escenario de gestiones municipales con poca popularidad y aprobación de la ciudadanía—, sino que ante escenarios políticos de esta naturaleza, resulta relativamente fácil para un potencial revocador acceder sin mayores obstáculos a los recursos humanos y simbólicos necesarios para convocar a una CPR, ante lo cual también reciben el apoyo que brindan distintas agrupaciones o excandidatos políticos.

137

En torno a la creciente desaprobación de la gestión municipal en el ámbito provincial, empezamos abordando tres aspectos: la competencia electoral, la gestión municipal del presupuesto público a escala provincial y la experiencia política de autoridades sometidas a consulta. Al respecto, encontramos que en la mayor parte de los casos los alcaldes tenían poca experiencia política, siendo elegidos tras procesos electorales donde hubo alta competencia reflejada en el número de partidos participantes. Los exalcaldes con mayor experiencia política corresponden a los casos de Ilo y Pallasca, quienes también obtuvieron mayor porcentaje de votación en las ERM donde fueron electos. El escenario varía en cuanto a los regidores, ya que aquellos correspondientes a estos dos casos son los que tuvieron menor experiencia electoral, siendo por el contrario los concejales de Padre Abad y Pisco los que reflejan mayor trayectoria en este campo. Por otro lado, Julcán es el único caso donde tanto el exalcalde como casi la totalidad de los regidores —con la excepción de uno de ellos— carecían de experiencia política previa a la elección, a lo cual se sumó una baja votación obtenida en las ERM.

⁶⁹ Por ejemplo, la discusión sobre la eliminación de las Nuevas Elecciones Municipales (NEM), que autores como Tuesta catalogan de «incentivos perversos» (TUESTA 2013).

Al considerar la variable sobre gestión municipal del presupuesto notamos que sólo en el caso de Julcán existe una clara convergencia entre la inexistente experiencia política de las autoridades y la pobre ejecución del gasto en la sección de «Inversiones» (se ejecutó el 34% del PIM destinado a esta sección), el segundo más bajo de todos los casos estudiados. No obstante, encontramos una situación en principio paradójica al observar que otros municipios, como Ilo y Pallasca donde se registra un menor porcentaje del presupuesto destinado a inversiones, son también los casos en los que las autoridades tenían una mayor trayectoria política previa y considerable respaldo electoral, reflejado en la votación que obtuvieron. Por el contrario, en Padre Abad se registra la mayor ejecución presupuestal de los cinco casos (encima del 50%, aunque no libre de problemas), pero a su vez una menor experiencia política de las autoridades.

En esta línea, podemos sugerir que un alto nivel de competencia electoral, de la mano de una baja votación obtenida por la agrupación ganadora, un pobre o limitado desempeño en la gestión de los recursos y una escasa experiencia política incidirían negativamente en la opinión que el público tiene sobre sus autoridades. No obstante, el único caso donde hemos encontrado una correspondencia casi directa entre elevada competencia, problemas de ejecución del presupuesto y la ausencia de experiencia política es en el de Julcán. Por otro lado, se encuentran casos como los de Ilo y Pallasca, donde las autoridades tenían considerable trayectoria política y fueron electas con una votación importante, pero ejecutaron una reducida fracción del presupuesto público asignado.

En tal sentido, también podríamos sugerir que tanto la menor competencia electoral como la mayor trayectoria política de las autoridades podrían atenuar los efectos de una pobre ejecución presupuestaria en la opinión pública. Ello explicaría, por ejemplo, el caso de Ilo, donde la gestión del entonces alcalde Jorge Mendoza no era objeto de desaprobación masiva hacia el segundo año de su gobierno a pesar de los bajos niveles de ejecución presupuestal registrados; a diferencia de autoridades con poca o nula experiencia política pero que lograron ejecutar durante su gestión una mayor fracción del presupuesto, como es el caso de Padre Abad, donde los resultados de la CPR que revocaron al alcalde permiten inferir que las autoridades no gozaban de mayor respaldo.

Así como en el caso de Julcán, en Pisco también hubo una pobre ejecución de los recursos sumado ello a una alta competencia y escasa experiencia política de las autoridades durante el año 2011; pero existen otros elementos coyunturales que deben tomarse en cuenta en este caso, como por ejemplo las expectativas populares. De esta manera, la opinión de la población⁷⁰ coincide en resaltar que no existieron

⁷⁰ Información proveniente de los grupos focales efectuados en la provincia de Pisco.

altas expectativas con la gestión de Jesús Echegaray, sino más bien una desconfianza inicial dado que, como ya se explicó previamente, Echegaray no fue el candidato original de la lista. No obstante, se esperó que cumpliera con el pliego de promesas formuladas al inicio de la campaña, las cuales en su mayoría no fueron concretadas. En general, la sensación de los pobladores frente a este gobierno municipal es que no tenía capacidad de gestión, generando incumplimiento y/o retrasos en los tiempos de ejecución sumado a una percepción de corrupción. De allí que para la mayoría de los entrevistados sea sorprendente que Echegaray no fuera revocado en la CPR 2012, lo cual lleva a especular varios motivos posibles de este resultado.

En suma, consideramos que nuestra primera hipótesis respecto a los factores que explican la creciente desaprobación municipal en el ámbito provincial se cumple tan solo en uno de los cinco casos analizados: Julcán. Ahí se aprecia que las autoridades habrían tenido una baja aprobación inicial reflejada en la votación obtenida en las ERM 2006, lo cual sumado a una limitada ejecución de proyectos de inversión y la falta de experiencia política de las autoridades terminaron por construir un escenario de descontento en la ciudadanía, posteriormente capitalizado por quienes deseaban someter a la gestión municipal a una CPR. Sin embargo, se podría inferir también, por otra parte, que solo la adecuada gestión presupuestal en sí misma no brindaría al gobierno municipal una mayor fracción de aprobación, de tal forma que también resulta importante la trayectoria de las autoridades y su legitimidad, reflejada en la votación obtenida. Así, es factible explicar casos como el de Ilo y Pallasca, donde a pesar de la baja ejecución de los recursos, las autoridades no resultaron revocadas.⁷¹

139

En segundo lugar, con respecto a los recursos necesarios que permitan al promotor cumplir con los requisitos establecidos por la Ley N.º 26300 para la aprobación de la consulta popular de revocatoria, hemos abordado tres aspectos: los recursos económicos, humanos y el capital simbólico político-social derivado de la experiencia de los promotores. En efecto, el análisis de cinco de las consultas de revocatoria en el ámbito provincial revela que, por lo general, se inicia la promoción de la consulta de autoridades con la conformación de un comité de revocatoria, como ocurrió en los casos de Ilo, Julcán y Padre Abad. A través de esta estructura organizativa, no solo se contó con recursos humanos significativos para la campaña de difusión y de recopilación de firmas, sino que también se contabilizaron recursos económicos que

⁷¹ Fuera de las alusiones a corrupción o el recurso a «artimañas», el principal consenso entre los participantes del grupo focal respecto de por qué el alcalde no fue revocado es que este dio prioridad a obras en los distritos, especialmente en el marco de la revocatoria, consiguiendo así un respaldo en la población de estas zonas como contrapeso a la gente de la capital. De hecho, los participantes sugieren que en las ERM Echegaray no ganó en el mismo distrito de Pisco sino que fueron los otros distritos los que lo pusieron en el sillón municipal. Cabe señalar que se encontraron similares alusiones en Julcán, donde el alcalde habría intentado también capitalizar votos en los distritos ante el rechazo encontrado en la capital provincial (donde también perdió), aunque en este caso no consiguió evitar ser revocado.

permitieron sustentar esta labor en los distintos distritos de la provincia. En los tres casos mencionados, el financiamiento de este proceso provino de los comités de revocatoria, sumado al apoyo voluntario de parte de la población en los casos de Julcán y Padre Abad; mientras que en Ilo también se solventaron estos gastos de manera personal por los líderes promotores de esta consulta.

De manera análoga, pese a que en las provincias de Pallasca y Pisco no se conformaron comités de revocatoria por parte de los grupos que promovieron esta iniciativa, sí fue significativo el apoyo tanto económico como humano brindado por la población. En Pallasca hubo colaboración masiva de parte de los ciudadanos y, en específico, por parte de los miembros de distintas agrupaciones políticas, para definir una estructura organizativa que contara con un coordinador distrital encargado de buscar nexos en esta zona a fin de recabar firmas, puerta a puerta. La campaña fue solventada con el apoyo de la población y recursos propios de los dos promotores que se unificaron. Por su parte, en Pisco, si bien se contó con el apoyo desinteresado de una importante proporción de ciudadanos en los distritos, en la ciudad capital de la provincia fue necesario recurrir a incentivos económicos para mantener la colaboración de personas que participaran en la recolección de firmas en cada distrito. De esta forma, el principal promotor de la revocatoria en Pisco tuvo el apoyo de otras agrupaciones políticas —pese a que ello se dio de manera oculta—, así como también de parte de la población y, en el transcurso de la campaña a favor de la revocatoria, de otro grupo promotor de la CPR, que previamente había solicitado un préstamo bancario para asumir los gastos derivados de este proceso.

140

En ese sentido, tal como se observa en el cuadro 3.3.1, si bien en todos los casos los recursos humanos fueron necesarios para impulsar una consulta de revocatoria y lograr que esta sea efectivamente aprobada, no ocurrió lo mismo con los recursos económicos. Estos por lo general escasearon, siendo necesario el apoyo popular —allí donde existió mayor respaldo de la población— que permitió reducir o mitigar los costos de la campaña de recolección de firmas. Más aún, un aspecto central a tomar en consideración son los recursos simbólicos sociopolíticos derivados de la experiencia del promotor de dicha iniciativa, los mismos que varían en cada caso de manera significativa. Así, dicho capital simbólico es consecuencia de una participación activa del promotor en organizaciones de base —como se observó en el caso de Ilo— o debido a una profesión/actividad que no solo permite hacerse conocido en su localidad, sino también ganarse una reputación positiva y, en tal sentido, la confianza de la población (casos de Julcán y de Pallasca).

CUADRO 3.3.1
RECURSOS ECONÓMICOS, HUMANOS Y SIMBÓLICOS

Caso	Recursos económicos	Recursos humanos	Recursos simbólicos sociopolíticos del revocador
Ilo	Colaboración de la población y de los líderes promotores de CPR.	Organización de la población, principalmente de jóvenes estudiantes.	Participación en organizaciones de la sociedad civil (Frentes de Defensa).
Julcán	Comité de revocatoria y pueblo.	Conformación de un comité de revocatoria y personas en cada caserío.	Actividad laboral en una radio de alcance provincial.
Padre Abad	Colaboración del pueblo, a través de donaciones y de actividades de recaudación de fondos.	La iniciativa partió de un grupo de campesinos.	Adquirió liderazgo social tras el proceso de revocatoria.
		Conformación de un comité de revocatoria.	
Pallasca	Colaboración de la población y de los líderes promotores de CPR.	Familiares, amigos, paisanos y miembros de distintas agrupaciones políticas.	Adquirió una buena reputación y fama a partir de su profesión como cantante folclórico.
		Se estructuró una organización con un coordinador en cada distrito.	Su reputación le permitió ser promotor de la revocatoria en el distrito de Tauca, luego regidor de este distrito y, posteriormente, promotor de la CPR a escala provincial.
Pisco	Colaboración del pueblo, de agrupaciones políticas (oculto) y apoyo de parte de otro grupo promotor de la CPR.	Apoyo desinteresado de parte de los ciudadanos en los distritos, con la excepción de la capital.	Fue personero legal de una agrupación política. Participó como promotor de una revocatoria a escala distrital en Paracas.

Fuente y elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Por otro lado, es importante destacar que la experiencia previa como promotor de una revocatoria que llegó a materializarse en una consulta popular constituye quizás el capital más importante, dada la legitimidad política que adquiere este actor a partir de una experiencia exitosa a escala distrital. Ello resulta evidente en los dos casos donde los promotores contaron con experiencia previa en la promoción de una revocatoria en el ámbito distrital. En Pallasca, el rol que jugó previamente el promotor en la revocatoria del distrito de Tauca, en la provincia de Pallasca (Áncash), incluso le generó réditos políticos, al ser electo como regidor en las Nuevas Elecciones Municipales convocadas en este distrito tras la revocatoria de más de un tercio del concejo; para ello tomó como capital, en un principio, la legitimidad adquirida debido a su profesión de cantante folclórico. Del mismo modo, en la provincia de Pisco, la experiencia del promotor en el distrito de Paracas permitió apaciguar las dudas de los

electores con respecto a la posibilidad de que, por tercera vez, las firmas sean recabadas pero, finalmente, sean vendidas a la(s) autoridad(es) en cuestión.

Así pues, corroboramos parcialmente nuestra segunda hipótesis, en tanto los recursos económicos resultan prescindibles si se cuenta con un apoyo significativo y bien organizado de parte de la población en el ámbito provincial. Cabe destacar que ello es posible en circunscripciones como las que hemos analizado, con la excepción del caso de Pisco donde la población electoral es bastante reducida. En esta línea, es posible afirmar que para convocar una revocatoria a escala provincial es imprescindible contar con recursos humanos, además del capital simbólico del promotor que permita despertar la confianza de la población local.

En tercer lugar, con respecto al apoyo brindado por las agrupaciones políticas o excandidatos, nos hemos aproximado a tres aspectos: los recursos humanos, económicos y simbólicos que brindaron en el proceso de solicitud de revocatoria. De esta forma, nuestro análisis de los cinco casos de estudio da cuenta de que en la mayoría de las consultas de revocatoria a escala provincial las agrupaciones políticas y, en particular, algún excandidato, brindaron apoyo significativo en el proceso de solicitud de revocatoria; ello con la excepción del caso de Ilo, donde no se encuentra mayor evidencia de que hubo participación de parte de agrupaciones políticas ni de excandidatos.

142

Por el contrario, en las provincias de Julcán y de Pisco, se puso en evidencia un claro interés de parte de las distintas agrupaciones políticas que perdieron en la contienda electoral en la cual fue electa la autoridad sometida a consulta y, en particular, los exalcaldes que tentaron la reelección sin mayor éxito. Así, en ambos casos, las Nuevas Elecciones Municipales efectivamente podrían considerarse como incentivos perversos que dieron pie a la utilización de la revocatoria como «un mecanismo potencial para acortar el camino hacia el cambio de autoridades y para que los derrotados de una campaña les cobren el fracaso a los ganadores» (WIENER 2004: 315).

Así pues, en los casos de Julcán y de Pisco, distintas agrupaciones políticas con sus respectivos excandidatos de manera oculta brindaron apoyo humano y logístico que permitió llevar a cabo la campaña de recopilación de firmas. Del mismo modo, estas agrupaciones y actores políticos también brindaron un apoyo de carácter simbólico, a través de declaraciones públicas de desprestigio de las autoridades y de la gestión que se venía desarrollando. En ambos casos, cabe destacar el rol central que jugaron los medios de comunicación, como la radio, en tanto ambas iniciativas partieron de críticas en espacios radiales de parte de agrupaciones políticas o excandidatos—como ocurrió en Julcán—, o por medio de plataformas de un excandidato o pertenecientes a un personaje cercano al mismo —como ocurrió en Pisco—.

Todo ello, posteriormente, dio cabida a una organización ciudadana que iniciaría la promoción de la revocatoria.

En la provincia de Pallasca, las agrupaciones políticas brindaron recursos humanos, que facilitaron el alcance de la campaña de recolección de firmas en algunos distritos. También apoyaron económicamente a través de donaciones destinadas a la difusión de la revocatoria y a la movilización, sumado a eso un apoyo de carácter simbólico. Por otro lado, en el caso de Padre Abad también se registró un apoyo de tipo simbólico de parte de las agrupaciones políticas y excandidatos.

Empero, cabe precisar que, si bien hubo importantes recursos brindados por distintas agrupaciones políticas y excandidatos, se encuentran casos donde dicha colaboración generó resultados adversos a los intereses de los promotores, debido a una percepción negativa de parte de la población. Ello se pone en evidencia en el caso de Pisco, donde finalmente se ratificó al alcalde, pese a que se revocó a más de un tercio del concejo. Algo similar sucedió en Pallasca, donde ninguna de las autoridades en consulta resultó revocada. En ese sentido, no es posible corroborar que sea una garantía de éxito el que las agrupaciones políticas o excandidatos brinden recursos humanos para realizar el recojo de firmas, o proporcionen recursos económicos que permitan sostener las labores logísticas.

CONCLUSIONES

En la época contemporánea, el gobierno representativo se ha convertido en un elemento central de los regímenes democráticos, dada la complejidad y la escala de este tipo de sociedades. En ese sentido, existe una interconexión entre las elecciones por un lado, los textos constitucionales y el ejercicio de la ciudadanía; de tal forma que estos tres elementos en su conjunto «forman parte de un complejo de instituciones y prácticas que conforman la ecología de la democracia» (CAMERON & LUNA 2010: 17).

Sin embargo, pese al avance de la denominada «tercera ola democratizadora» a finales de la década de 1980, los años noventa se caracterizaron por la crisis de representación del sistema de partidos, de la mano de un creciente descontento político. Esta situación se hizo evidente en la región latinoamericana, lo cual trajo como consecuencia la incorporación de nuevos y viejos mecanismos de democracia directa (MDD) como una manera de complementar e, incluso, en países como Bolivia y Ecuador, con la intención de suplantarse la democracia representativa (ZOVATTO 2010: 88). Así, también se generó una tendencia hacia una mayor concentración de poder, principalmente en aquellos gobiernos donde se enfatizó el incremento de la participación ciudadana, en contextos sociales pautados por la exclusión; de manera tal, se hizo patente una tensión entre la representación y la participación (CAMERON & LUNA, 2010: 18). Así pues, cabe destacar que fue en este marco en el que se incorporó y empezó a utilizarse el mecanismo de revocatoria de mandato de autoridades en países como Perú.

En el caso peruano, hemos visto que el mecanismo de revocatoria, incorporado en la Constitución de 1993 y reglamentado en 1994, a través de la Ley N.º 26300 LDPCC, no solo constituye el MDD más utilizado en Perú, sino también en América

Latina, con más de 1146 consultas en el ámbito distrital y 11 a escala provincial. En tal sentido, las potencialidades que presenta este mecanismo de control ciudadano es una suerte de «válvula de escape» que podrían utilizar los ciudadanos allí donde se cuenta con instituciones, políticos o representantes donde la rendición de cuentas (*accountability*) es débil y difícil (Altman 2011). No obstante, han surgido cuestionamientos respecto a que ello refleje, efectivamente, la participación ciudadana o que, por el contrario, el diseño institucional de este MDD permita un uso político de parte de las agrupaciones políticas o los candidatos perdedores. En efecto, autores como Tuesta (2008a), Remy (2005, 2008, 2013) y Wiener (2004) destacan que las revocatorias se convierten en un mecanismo potencial para que el candidato derrotado cobre el fracaso a los ganadores, a través de elecciones anticipadas, como constituyen las Nuevas Elecciones Municipales (NEM).

A través de un análisis descriptivo de corte cuantitativo, hemos podido contrastar el escenario distrital donde ocurren las CPR del escenario provincial. De esta forma, hemos puesto en evidencia las importantes diferencias que existen entre ambos contextos; pese a que en el ámbito distrital se concentra la mayor proporción de revocatorias efectuadas a la fecha. En efecto, se encontró que las revocatorias a escala provincial ocurren en circunscripciones que tienen una mayor proporción de población urbana y un padrón electoral reducido; además, no se encuentran circunscritas a una región geográfica específica.

146

Con respecto a la creciente desaprobación de la gestión municipal provincial y su vínculo con una alta competencia, una baja ejecución del presupuesto y una escasa o, incluso, nula experiencia política, encontramos que existen escenarios como el de Pisco donde hubo una alta competencia electoral y otros, como Pallasca, donde se dio la mayor concentración de votos de los cinco casos. No obstante, se debe observar que el IH más elevado corresponde a la provincia de Pallasca, con 0,2, cifra que no resulta particularmente elevada. En tal sentido, en términos generales, podemos aseverar que en nuestros cinco casos de estudio hubo una alta competencia política, con profusión de agrupaciones competidoras y una tendencia —con la excepción del caso de Ilo— a la obtención de un bajo porcentaje de votos por parte de las agrupaciones ganadoras.

Del mismo modo, se encontró un notorio desfase entre los presupuestos asignados a cada municipio para proyectos de inversión pública y los niveles de ejecución de los mismos. Esto ha sido constatado en todos los casos, aunque resulta mucho más marcado en Julcán, Pisco y Pallasca; particularmente en este último, donde el PIM asignado para inversiones fue incluso menor que el establecido para el funcionamiento interno de la municipalidad. En efecto, en los cinco casos de estudio encontramos niveles de ejecución por debajo del cincuenta por ciento, de tal forma que resultan comprensibles las alusiones a la «deficiente gestión municipal» esgrimidas como uno de los motivos para revocar a las autoridades en cada una de las solicitudes de revocatoria analizadas.

Por otro lado, al abordar la experiencia política de las autoridades sometidas a consulta en nuestros cinco casos de estudio hemos encontrado que aquellas que cuentan con mayor trayectoria en este campo —particularmente en el caso de los alcaldes— son precisamente aquellos que resultaron ratificados en su cargo; mientras que aquellos con nula o limitada trayectoria fueron revocados. Ello brinda un indicio de que, efectivamente, la trayectoria política podría facilitar una mayor legitimidad social de las autoridades locales, más allá de los problemas de gestión y de ejecución de los recursos en los que se pueda ver envuelta su gestión, durante el primer año de gobierno.

En dicha línea, es posible afirmar que estas tres variables tuvieron incidencia en el nivel de aprobación de la gestión municipal provincial y, por ende, también de las autoridades, lo cual se refleja a su vez en las percepciones populares recogidas, en las propias solicitudes de CPR y en la forma en que participaron los partidos políticos competidores. Ello fue de mayor intensidad en aquellas zonas con mayor competencia electoral. No obstante, no significa que para el llamado a la revocatoria cada variable sea determinante en sí misma.

Como segunda hipótesis, consideramos que la aprobación de una solicitud de revocatoria se lleva a cabo debido a la capacidad de manejo de los recursos por parte del promotor; y como tercera, el hecho de que también las agrupaciones políticas competidoras tendrían algún tipo de intervención en la promoción de una CPR. En esa perspectiva, nuestro análisis ha permitido comprender la forma en que los promotores y comités de revocatoria recolectaron y emplearon recursos económicos, humanos y simbólicos en nuestros cinco casos de estudio, a partir del análisis de veintiséis entrevistas semiestructuradas a los principales actores políticos implicados en el proceso de revocatoria.

147

En primer lugar, encontramos que los recursos económicos desplegados incluyeron el costo de viaje y la estadía en Lima para la compra del *kit* que, dependiendo de los casos, según los testimonios recogidos, corrieron principalmente por cuenta de los promotores de la revocatoria. Así sucedió en los casos de Ilo, Pisco y Pallasca, o de las donaciones de la población local, como ocurrió en Julcán y Padre Abad.

De esta manera, en todos los casos se insiste en el hecho de que la población colaboró activamente en el proceso de CPR, no solo en el aspecto financiero sino también como un recurso humano. En tal sentido, se hace alusión a una suerte de «autoorganización» en torno a los comités de revocatoria, al igual que a una autogestión para el recojo de firmas y el desarrollo de determinadas estrategias según cada localidad, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- Movilización «puerta a puerta» para promover la posición favorable a la revocatoria (Ilo, Pallasca y Pisco).
- Vinculación con medios de comunicación masiva en el ámbito local, como las radios. (Julcán y Pisco).

- Aprovechamiento de los días de mercado o de reunión en los centros poblados (caso de Julcán).

Por otro lado, con respecto a la participación de los partidos políticos competidores —particularmente de aquellos que quedaron en segundo lugar en las ERM donde fueron electas las autoridades sometidas a consulta de revocatoria—, encontramos evidencias en al menos cuatro de los cinco casos estudiados que indican la participación tanto de agrupaciones políticas como de excandidatos en las CPR.⁷² Al respecto, dos aluden a la participación de las agrupaciones competidoras a través de un apoyo simbólico (Padre Abad) y financiero (Pallasca) durante el proceso de recojo de firmas; mientras que los otros dos hacen referencia al involucramiento no tanto de las agrupaciones políticas, sino de sus líderes o excandidatos que no lograron ganar las ERM (Julcán y Pisco), quienes en ambos casos eran además exalcaldes de sus respectivas provincias.

Empero, cabe destacar que el apoyo por parte de estas dos exautoridades al proceso de CPR fue significativo, pero que, contrario a promover una posición a favor de la revocatoria, más bien habría vulnerado las posibilidades de éxito del proceso. Esto se recoge de la percepción popular, donde se encuentra la idea de que aquellos candidatos que buscan instigar un proceso de CPR son «resentidos» o «revanchistas», lo cual afectó la credibilidad o la intención de la consulta.

148 Finalmente, el análisis comparativo de estos cinco casos de estudio en el ámbito provincial nos permite concluir que, efectivamente, es necesario un creciente nivel de desaprobación de la gestión municipal. Si bien esto no se explica necesariamente por una (in)eficiencia constatable en el gasto municipal, sí se encuentra vinculada directamente con la experiencia política previa de las autoridades, al igual que al porcentaje de votos con el que fueron electas. Asimismo, el promotor de la revocatoria requiere de recursos simbólicos, de carácter social o político, que permitan generar confianza y, a su vez, recursos humanos capaces de articular una estructura organizativa para recabar el porcentaje de firmas establecido por ley. Finalmente, se encuentra que la colaboración de las agrupaciones políticas y, en específico, de parte de los excandidatos es recurrente, los cuales brindan principalmente un apoyo de carácter simbólico.

De esta forma, podemos concluir que los factores que permiten configurar un escenario propicio para realizar una consulta popular de revocatoria en el ámbito provincial son: un elevado nivel de desaprobación popular de la gestión municipal, la presencia de un promotor que cuente con un capital sociopolítico que permita generar confianza en la población y, finalmente, la disponibilidad de recursos humanos que articulen una organización capaz de recabar la cantidad de firmas requeridas.

⁷² En Ilo los entrevistados no hacen mayor mención respecto del involucramiento de partidos competidores o excandidatos.

Anexos

ANEXO I

Percepciones en torno a la revocatoria en Lima Metropolitana

Si bien la revocatoria de autoridades ha sido utilizada desde 1997, recientemente este mecanismo de democracia directa (MDD) ha adquirido mayor visibilidad en el ámbito nacional debido a la solicitud de revocatoria de la alcaldesa y de todos los regidores del concejo provincial de Lima Metropolitana. En esta perspectiva, a continuación desarrollaremos una exploración descriptiva y un estudio correlacional sobre las percepciones de los electores limeños en torno a esta CPR; ello con la finalidad de comprender —al menos en una escala más acotada— cuál fue la opinión popular respecto de la posibilidad de revocar a las autoridades locales, cuánto impactaron las expectativas ciudadanas frustradas en dicho proceso político y, a su vez, si los electores percibieron la participación de alguna agrupación o personaje político en el caso de la CPR en Lima Metropolitana.

Realizaremos el presente análisis descriptivo sobre las percepciones ciudadanas en torno al proceso de revocatoria de las autoridades ediles en Lima Metropolitana en marzo de 2013. Ello a partir de la información recogida a través de una encuesta estratificada —proporcional al tamaño de la población de cada distrito—,⁷³ probabilística elaborada por Datum Internacional, que cuenta con un nivel de confianza de 95%.⁷⁴ Para aplicar la encuesta, se agruparon los diferentes distritos bajo jurisdicción de 15 ODPE de Lima según la proximidad geográfica de los mismos. Así, en total fueron formados cinco estratos: Lima Centro, Lima Este, Lima Suroeste/Sureste, Lima Norte y Lima Sur.

⁷³ Se consideraron todos los distritos de Lima Metropolitana, excluyendo los balnearios.

⁷⁴ Datum Internacional realizó un servicio de encuesta de opinión en Lima Metropolitana para la Oficina Nacional de Procesos Electorales en marzo de 2013; a partir de un cuestionario estandarizado proporcionado por ONPE. Cabe precisar que el trabajo de campo se realizó del 22 de marzo al 1 de abril de 2013, en el cual se entrevistaron a 1550 mujeres y hombres de 18 a 70 años de edad, pertenecientes a todos los niveles socioeconómicos de Lima Metropolitana.

COBERTURA Y TAMAÑO DE LA MUESTRA

Estratos		Distritos*	N.º de encuestas realizadas
Estrato I	Lima Centro	Breña, La Victoria, Lima, Rímac, San Luis.	204
Estrato II	Lima Este	Ate, El Agustino, San Juan de Lurigancho, Santa Anita, Chaclacayo, Cieneguilla, Lurigancho.	353
Estrato III	Lima Suroeste/ Sureste	Barranco, Jesús María, La Molina, Lince, Magdalena del Mar, Miraflores, Pueblo Libre, San Borja, San Isidro, San Miguel, Santiago de Surco, Surquillo.	322
Estrato IV	Lima Norte	Carabayllo, Comas, Independencia, Los Olivos, Puente Piedra, San Martín de Porres, Santa Rosa, Ancón.	383
Estrato V	Lima Sur	Chorrillos, San Juan de Miraflores, Villa El Salvador, Villa María del Triunfo, Lurín, Pachacamac.	288
Total Lima Metropolitana			1550

*Distritos de Lima Metropolitana, sin considerar los balnearios.

Fuente: Datum Internacional.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

152

Del mismo modo, nuestro análisis será complementado con información sobre las percepciones ciudadanas recogidas a través de un grupo focal (*focus group*) sobre los factores que explican el rápido aumento de la desaprobación de las autoridades locales en el ámbito provincial.⁷⁵

De esta manera, es importante destacar el nivel de desconocimiento de la existencia del mecanismo de revocatoria de autoridades por parte de los electores limeños, antes de la consulta popular realizada el 17 de marzo de 2013 en Lima Metropolitana. En efecto, poco más del 40% de los electores desconocía la existencia de este mecanismo de control ciudadano. La mayor proporción de electores que afirmó que no sabía de la existencia de la opción de revocar a sus autoridades se concentró en Lima Sur (48,96%), seguido de Lima Este y Lima Centro, con el 46,88% y el 43,14%, respectivamente; en estratos donde se agrupa la mayor proporción de la población limeña de niveles socioeconómicos D y E. Así pues, no solo se encontró una asociación significativa entre el nivel de desconocimiento y los estratos, sino también se halló una relación entre dicha desinformación y los niveles socioeconómicos (NSE).⁷⁶

⁷⁵ Con el objetivo específico de determinar los factores que explican el acelerado aumento de la desaprobación de las autoridades en el ámbito provincial, el 26 de marzo de 2013, ONPE realizó un *focus group* en el que participaron siete jóvenes de 19 a 25 años.

⁷⁶ En efecto, al realizar la prueba estadística de Chi cuadrado de Pearson, el *p-value* fue de 0.000 en ambos casos; lo cual implica que se rechaza la hipótesis nula de que no existe una asociación significativa, por un lado, entre la variable desconocimiento de la existencia de revocatoria y el estrato y, por el otro, entre la primera variable y el nivel socioeconómico.

DESCONOCIMIENTO DE LA EXISTENCIA DE CPR SEGÚN ESTRATOS, LIMA METROPOLITANA

Lima Centro	Segmentos					Total	
	Lima Este	Lima Suroeste Sureste	Lima Norte	Lima Sur			
Antes de la consulta popular de revocatoria realizada el 17 de marzo de 2013, ¿sabía Ud. que existía la opción de revocar a sus autoridades?	SÍ	116 (56,86%)	187 (53,13%)	213 (66,56%)	240 (62,18%)	147 (51,04%)	903
	NO	88 (43,14%)	165 (46,88%)	107 (33,44%)	146 (37,82%)	141 (48,96%)	647
Total	204 (100,0%)	352 (100,0%)	320 (100,0%)	386 (100,0%)	288 (100,0%)	1550 (100,0%)	

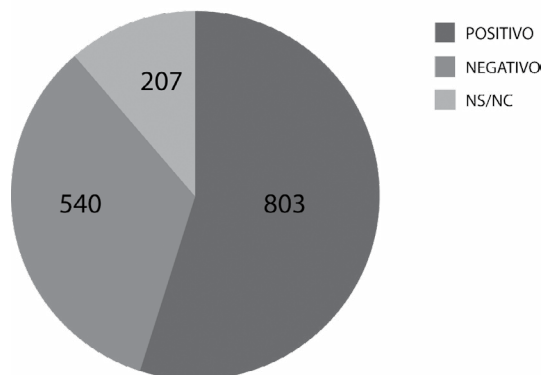
Fuente: Datum Internacional.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Asimismo, cabe destacar que poco más de la mitad de los electores de Lima Metropolitana consideraron positiva la facultad para que los ciudadanos revoken a sus autoridades municipales, lo cual representó el 51,8% de los encuestados. No obstante, una proporción del 13,4% de los mismos no precisó su opinión respecto a este MDD; principalmente aquellos que manifestaron desconocer la existencia de esta modalidad de consulta a escala subnacional.⁷⁷

153

OPINIÓN RESPECTO A LA EXISTENCIA DE LA CPR, LIMA METROPOLITANA

En su opinión, ¿Ud. considera que es positivo o negativo que exista la opción de revocatoria de autoridades municipales?

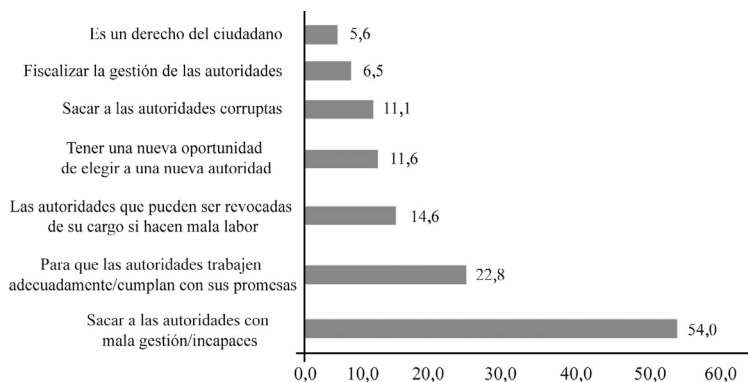


Fuente: Datum Internacional.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

⁷⁷ El 55,07% de los limeños que manifestaron desconocer la existencia de la revocatoria del mandato de autoridades, antes de la consulta realizada en Lima Metropolitana; no mostraron una opinión formada respecto este mecanismo de control ciudadano.

El principal motivo por el cual los electores consideran positivo el poder revocar a las autoridades (54%) es porque ello permite destituir a quienes realicen malas gestiones o den muestras de ser incapaces en la conducción del gobierno municipal. Asimismo, otro motivo importante por el cual la revocatoria es positiva es porque impulsa a que las autoridades trabajen adecuadamente y/o en cumplimiento de sus promesas electorales (22,8%). En una línea similar al primer argumento, otros afirmaron que este mecanismo de democracia directa era positivo en tanto permite revocar a una autoridad de su cargo si hace una mala labor (14,1%). Por otro lado, fueron pocos los electores limeños para quienes la revocatoria es positiva porque permite fiscalizar la gestión de las autoridades electas (6,5%), o porque constituye un derecho ciudadano (5,6%), tal como se observa en el siguiente cuadro.

RAZONES POR LAS CUALES CONSIDERA QUE LA CPR ES POSITIVA*



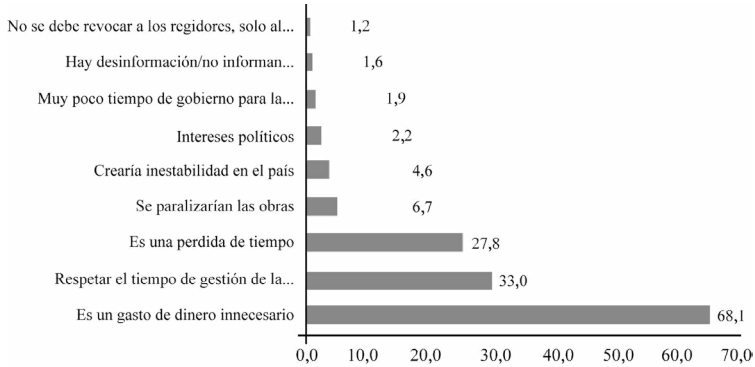
*Hemos excluido tres respuestas, ya que en su conjunto representan cerca del 1%: Mejora Lima (0,6%), El mal asesoramiento de la gente de su entorno —del entorno de la alcaldesa de Lima— (0,4%) y el poder revocar a los regidores que no apoyan a la alcaldesa (0,1%).

Fuente: Datum Internacional.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

154

Por otro lado, el principal motivo por el cual una proporción importante de los electores limeños considera negativa la posibilidad de revocar a las autoridades a escala subnacional es por el gasto innecesario generado por el proceso de consulta popular, lo cual representa al 68,1%. Asimismo, también se alega que el mecanismo de revocatoria es negativo en tanto se debe respetar el tiempo de gestión de una autoridad, vale decir que se debe esperar a que termine su mandato (33,0%), y, por otro lado, porque el proceso de revocatoria es considerado como una pérdida de tiempo (27,8%). Solo una reducida proporción de electores consideró que este mecanismo de control ciudadano resultaba negativo en cuanto puede crear inestabilidad en el país (4,6%); mientras que una proporción aún menor manifestó que existen intereses políticos detrás de este mecanismo de participación ciudadana (2,2%). La información señalada se observa en el siguiente gráfico.

RAZONES POR LAS CUALES CONSIDERA QUE LA CPR ES NEGATIVA*

*Hemos excluido tres respuestas, ya que en su conjunto representan cerca del 1,5%: muy poco tiempo de gobierno para la próxima autoridad (0,9%), hay desinformación/no informan adecuadamente a la población (0,6%) y no se debe revocar a los regidores, solo al alcalde (0,2%).

Fuente: Datum Internacional.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

En la misma línea, cabe destacar que aquellos que mencionaron que la revocatoria era negativa porque implica un gasto innecesario de dinero también argumentaron, como segunda opción, que la consulta de revocatoria constituye una pérdida de tiempo (96,1%). En menor medida señalaron que se debe respetar el tiempo por el cual fue electa la autoridad (66,7%) o que este tipo de consultas populares paralizan las obras en curso (60,0%), como se observa en el siguiente cuadro.

PRIMERA Y SEGUNDA OPCION POR LA CUAL LA CPRES NEGATIVA, LIMA METROPOLITANA

¿Por qué razones considera que es negativa la existencia de revocatoria de autoridades municipales? (segunda opción)

	Respetar el tiempo de gestión de la autoridad	Es una pérdida de tiempo	Se paralizarían las obras	Muy poco tiempo de gobierno para la próxima autoridad	Crearía inestabilidad en el país	Intereses políticos	Total			
Es un gasto de dinero innecesario										
¿Por qué razones considera que es negativa la existencia de revocatoria de autoridades municipales? (primera opción)										
Es un gasto de dinero innecesario		Es un gasto de dinero innecesario	4,05	66,67	96,10	60,00	100,00	113 (54,33%)		
Respetar el tiempo de gestión de la autoridad/ termine su mandato	29,73	0,00	0,00	3,90	20,00	33,33	0,00	31 (14,90%)		
Es una pérdida de tiempo	51,35	26,67	0,00	0,00	6,67	11,11	0,00	48 (23,08%)		
Se paralizarían las obras	12,16	0,00	0,00	0,00	6,67	0,00	0,00	10 (23,08%)		
Crearía inestabilidad en el país	1,35	3,33	0,00	0,00	0,00	11,11	0,00	3 (1,44%)		
Hay desinformación/ no informan adecuadamente a la población	0,00	0,00	0,00	0,00	6,67	0,00	0,00	1 (0,48%)		
Intereses políticos	1,35	3,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2 (0,96%)		
Total			74 (100,00%)	30 (100,00%)	77 (100,00%)	15 (100,00%)	1 (100,00%)	9 (100,00%)	2 (100,00%)	208 (100,00%)

Fuente: Datum Internacional.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

EXPECTATIVAS CIUDADANAS FRUSTRADAS EN DICHO PROCESO POLÍTICO

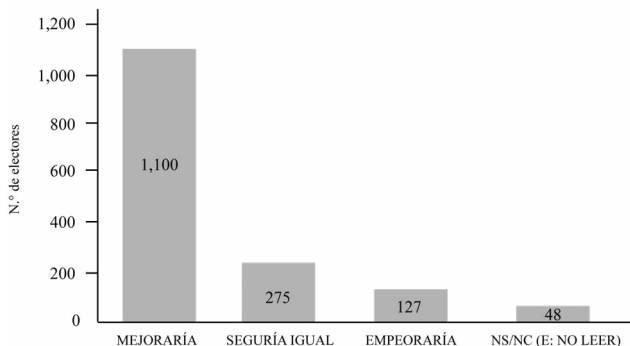
Uno de los aspectos que se vincula a la aprobación o desaprobación de un gobierno edil es la idea de «buena gestión municipal». Esta puede ser definida como una gestión en la cual se satisfacen las necesidades básicas o urgentes de la población, donde se desarrollan proyectos de impacto social, donde se construyen obras de infraestructura, así como también donde se acepta la participación de la ciudadanía en la planificación las acciones del gobierno municipal y donde existe transparencia de las acciones realizadas. En el caso concreto de Lima Metropolitana, algunos electores manifestaron que en una buena gestión «debe existir transparencia en la ejecución de obras y [que] la información debe estar disponible para la ciudadanía; [porque ello] permite que se genere una relación de confianza entre el gobierno y la ciudadanía, [lo cual también] legitima el rol municipal» (ÁVILA 2013f).

Al principio de la gestión municipal de Lima Metropolitana (periodo 2011-2014), una proporción mayoritaria de los electores limeños manifestó que pensaba que la ciudad mejoraría. En efecto, el 71% de los limeños manifestó expectativas favorables hacia la nueva gestión, debido a las promesas de campaña de inclusión y de transparencia; mientras, un reducido 8,2% del electorado pensó que Lima empeoraría, tal como se observa en el siguiente cuadro. Asimismo, cabe destacar que las expectativas fueron más altas en los niveles socioeconómicos D y E —los cuales se concentran en Lima Este y Lima Sur—; con el 72,44% y el 77,54%, respectivamente.

157

EXPECTATIVA INICIAL FRENTE A LA GESTIÓN MUNICIPAL 2011-2014, LIMA METROPOLITANA

A inicios del año 2011, con el inicio de la gestión municipal de la alcaldesa Susana Villarán, ¿pensó Ud. que la ciudad mejoraría, seguiría igual o empeoraría?

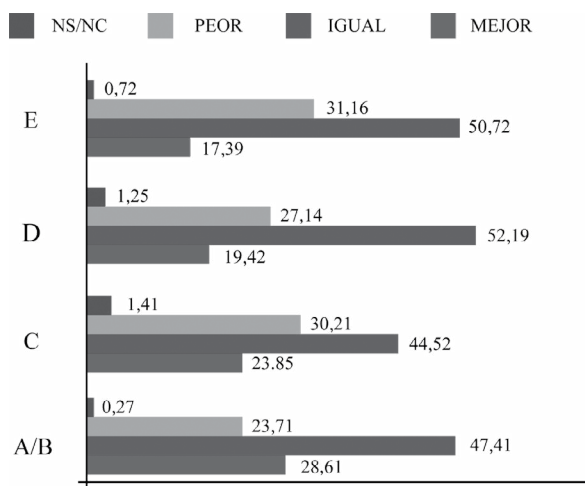


Fuente: Datum Internacional.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

No obstante, pese a las altas expectativas populares, hacia la primera mitad de esta gestión municipal varió esta situación. A principios del año 2013, cerca de la mitad de la población electoral (48,1%) manifestó que la ciudad de Lima se encontraba igual; mientras que el 27,8% de los mismos declaró que esta se encontraba peor que cuando empezó la gestión de Susana Villarán. Ello se vincula directamente con una percepción generalizada sobre las medidas y obras que fueron implementadas durante los dos primeros años de esta gestión municipal; así, el 48,1% de los electores consideró que estas medidas y obras fueron algo beneficiosas, mientras que el 40% dijo que estas no fueron para nada beneficiosas.⁷⁸ Más aún, dicha percepción poco favorable respecto a los avances en Lima se concentró, principalmente, en los estratos socioeconómicos D y E, los cuales en principio presentaban los niveles más altos de expectativa frente a la nueva gestión edil.⁷⁹

**PERCEPCIÓN SOBRE LIMA SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO (NSE),
LIMA METROPOLITANA**



Fuente: Datum Internacional.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

⁷⁸ Al realizar la prueba estadística de Chi cuadrado de Pearson, el *p-value* fue de 0,000, lo cual revela una asociación significativa entre la percepción popular sobre el avance de Lima (si Lima está mejor, igual o peor que cuando empezó la gestión municipal de Villarán) y las medidas u obras implementadas durante los dos primeros años de esta gestión.

⁷⁹ En efecto, se encontró una asociación significativa entre la percepción de los limeños respecto a cómo estaba la ciudad, hacia mediados de la gestión municipal de Villarán, y los niveles socioeconómicos; en tanto la prueba estadística de Chi cuadrado de Pearson arrojó un *p-value* de 0,0016.

Así pues, algunos ciudadanos consideran que la desaprobación de la gestión municipal de Lima Metropolitana, en el periodo gubernamental 2011-2014, se explica por la escasa capacidad para solucionar temas prioritarios como el crecimiento urbano, el incremento de la violencia y el sistema de transporte. En tal sentido, es posible afirmar que las altas expectativas populares terminaron frustradas hacia la mitad de la gestión municipal, dando cabida para que un importante 48,83% de la población votara a favor de la revocatoria de la alcaldesa Susana Villarán y, a su vez, revocaran a más de un tercio del concejo provincial.

Cabe destacar que entre los principales motivos por los cuales los limeños votaron por el «Sí» (44,3%) fue la falta de obras percibida en la gestión municipal. A ello le sigue la afirmación de que no se encuentran mejoras en la ciudad de Lima (22,8%) y el hecho de que se trata de una ineficiente o mala gestión municipal (19,8%). Por otro lado, en menor medida, se hace referencia al incumplimiento de las promesas presentadas durante la campaña; al igual que a temas particulares como el desalojo de La Parada, la situación de los transportistas y/o taxistas, la permanencia del caos vehicular, entre otros asuntos.

Empero, para algunos de los electores, la CPR en la provincia de Lima Metropolitana se explicaría, más bien, por el impacto mediático del mal manejo político de la gestión. Esto se vincula directamente con la acusación de que el concejo no informara oportunamente sobre el desarrollo de obras y/o proyectos, así como por los criterios para la ejecución de obras de escaso impacto social, como aquellas de carácter «histórico-cultural» durante el primer año de gobierno edil. En cambio, se percibía la falta de ejecución de obras de saneamiento o infraestructura en las zonas más necesitadas de Lima, y, junto a ello, la gestión municipal tuvo que asumir el costo político que implicó el desalojo de los comerciantes de La Parada y la reforma del sistema de transporte público.

No obstante, pese a esta elevada desaprobación de la gestión municipal, ni la alcaldesa ni la mayoría de los regidores de la oposición fueron revocados de sus cargos. Aquellos electores que manifestaron haber votado por el «No» en la consulta de revocatoria de la alcaldesa y de los miembros del concejo de municipal explicaron que tomaron dicha decisión, principalmente, para que se respete el tiempo de gestión por el cual se eligió a estas autoridades ediles; lo cual representa al 55,4%. Asimismo, una importante proporción de los electores limeños también manifestó que votaron por el «No», en tanto consideraron que la consulta de revocatoria generaría un gasto innecesario (33,9%), y, en menor medida, argumentaron que dicho proceso podría generar pérdida de tiempo, porque consideraban necesario que se continúen las obras que se habían iniciado durante esta gestión o porque opinaban que se estaba realizando una buena gestión.

En tal sentido, el análisis sobre las percepciones del electorado limeño revela que, indudablemente, las altas expectativas generadas por las promesas de campaña no supieron ser atendidas por la gestión municipal durante los dos primeros años de gestión. Por el contrario, las medidas u obras implementadas fueron consideradas por la población como de escaso impacto, principalmente para los sectores más necesitados —que, en principio, mostraron los niveles más altos de expectativas frente a la gestión liderada por Susana Villarán y que, a su vez, concentran la mayor proporción de los electores en Lima—. Por ello, la gestión municipal de Lima Metropolitana habría sido catalogada como ineficiente por una proporción importante de la población limeña —sobre todo, los electores de bajos niveles socioeconómicos—, quienes en gran parte optaron por votar a favor de la revocatoria de la alcaldesa y de todos los miembros del concejo.⁸⁰

Participación de agrupaciones o personajes políticos en la CPR Lima Metropolitana

Es importante destacar que si bien una importante proporción de los electores apoyó la iniciativa de revocatoria de las autoridades sometidas a consulta en Lima Metropolitana, debido a una percepción de ineficiencia de la gestión municipal y a una insatisfacción generalizada frente a las medidas u obras implementadas durante los primeros años de este gobierno, cerca del 86% de los limeños manifestó que consideraba que algunas agrupaciones o personajes políticos apoyaron interesadamente el proceso de solicitud de revocatoria en la capital del país. Así por ejemplo, esta percepción se pone de manifiesto en testimonios como el siguiente:

El primer año se abarcó el tema de la cultura y la recuperación de espacios históricos [...]. Son importantes, pero uno no los ve. El segundo año fue [...] «La Parada», «La reforma del transporte». Combatir La Parada era combatir con la zona más populosa de El Agustino [...], yo pienso que es un costo político que tiene que asumir, y esto impulsó la revocatoria. Al final, se politizó por algunos sectores políticos, [fue] impulsada por los fujimoristas, el APRA y Castañeda. Era para ir contra Susana Villarán, con lo que Lima [Metropolitana] se dividió entre el Sí y No. (ÁVILA 2013g)

Más aún, cabe precisar que esta idea se encuentra más extendida en los sectores socioeconómicos altos —A, B y C—, los cuales también presentan niveles más elevados de instrucción; al igual que en el caso de aquellos ciudadanos que manifestaron haber votado a favor del «No». En tal sentido, encontramos una asociación significativa no solo entre esta percepción con los niveles socioeconómicos y los estratos en Lima, sino también con el voto emitido en la consulta de revocatoria, como se observa en el siguiente cuadro.

⁸⁰ Al realizar a prueba estadística de Chi cuadrado de Pearson, se encontró una asociación significativa entre el voto a favor del «Sí» o del «No» de revocar a las autoridades sometidas a consulta en Lima Metropolitana y los niveles socioeconómicos (*P-value*: 0,000), al igual que entre la primera variable y lo estratos de la ciudad de Lima (*P-value*: 0,001).

PERCEPCIÓN SOBRE APOYO A LA CPR EN LIMA DE AGRUPACIONES O PERSONAJES POLÍTICOS, SEGÚN SU VOTACIÓN

En la consulta popular de revocatoria realizada el domingo 17 de marzo, ¿Ud. votó por el «sí», que significó revocar del cargo a la alcaldesa de Lima, o votó por el «no», que significó que la alcaldesa permanezca en su cargo?

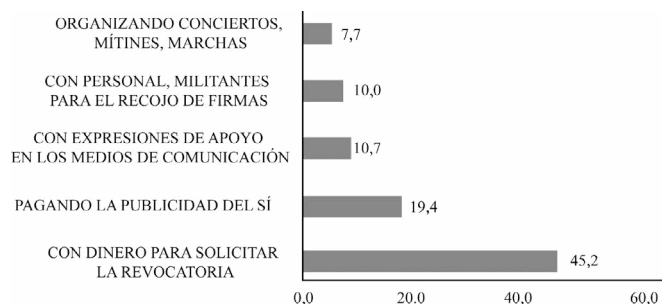
Votó por el «Sí»	En la consulta popular de revocatoria realizada el domingo 17 de marzo, ¿Ud. votó por el «sí», que significó revocar del cargo a la alcaldesa de Lima, o votó por el «no», que significó que la alcaldesa permanezca en su cargo?					Total	
	Votó por el «No»	Blanco, viciado	No acudió a votar	No responde			
¿Considera Ud. que algunas agrupaciones políticas o personajes políticos apoyaron la solicitud de revocatoria para la alcaldesa Susana Villarán?	SÍ	508 (83,97%)	707 (89,04%)	60 (78,95%)	20 (62,50%)	36 (83,72%)	1331
	NO	55 (9,09%)	43 (5,42%)	7 (9,21%)	4 (12,50%)	1 (2,33%)	110
	NS/ NC	42 (6,94%)	44 (5,54%)	9 (11,84%)	8 (25,00%)	6 (13,95%)	109
Total	605 (100,0%)	794 (100,0%)	76 (100,0%)	32 (100,0%)	43 (100,0%)	1550 (100,0%)	

Fuente: Datum Internacional.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

La mayoría de los electores limeños manifestó que tanto las agrupaciones como los personajes políticos apoyaron la solicitud formal de la revocatoria de las autoridades ediles en Lima, principalmente, a través de donaciones de dinero para la compra del *kit* electoral, lo cual representó al 45,2%. En segundo lugar, una porción considerable de los electores manifestó que las agrupaciones o personajes políticos apoyaron la solicitud de revocatoria pagando publicidad a favor del «Sí», tanto en la televisión como en folletos (19,4%), por medio de expresiones de apoyo en distintos medios de comunicación (10,07%) o poniendo a disposición a su personal o militantes para el recojo de firmas (10,0%).

161

PERCEPCIÓN SOBRE LA FORMA DE APOYO DE AGRUPACIONES O PERSONAJES POLÍTICOS – CPR LIMA*



*Se excluyeron del gráfico cuatro respuestas, ya que, en su conjunto representaron cerca del 7%: apoyaron con personal, militantes, como personeros en las mesas de sufragio (2,8%), alianzas políticas (0,7%), brindando víveres a la gente para inducirlos a votar por el Sí (0,2%) y No sabe/ No responde (3,5%).

Fuente: Datum Internacional.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

En esta línea, casi la mitad de la población electoral limeña compartió un sentimiento de expectativas frustradas, lo cual habría propiciado un apoyo significativo hacia la iniciativa de revocatoria de las autoridades municipales de Lima Metropolitana. No obstante, través de esta consulta también se puso en evidencia que en el proceso no intervinieron únicamente los ciudadanos organizados. Por el contrario, muchos de los electores percibieron la intervención de distintas agrupaciones y personajes políticos; de tal forma que se revela, a su vez, una posible utilización del mecanismo de revocatoria como un arma política para efectuar «la captura» del municipio (TUESTA en ONPE 2013).

Síntesis

- En primer lugar, se encontró que cerca de la mitad de los electores de Lima Metropolitana desconocía la existencia del mecanismo de revocatoria del mandato, antes de que se realizara la consulta el 17 de marzo de 2013 en la ciudad capital. No obstante, poco más de la mitad de los mismos consideraron positivo que los ciudadanos tengan la facultad para revocar a sus autoridades, principalmente porque este MDD permite sacar a autoridades con malas gestiones.
- En segundo lugar, se constató que, efectivamente, la percepción negativa de una importante proporción del electorado limeño frente a la gestión municipal dirigida por la alcaldesa Susana Villarán se asocia a una opinión mayoritaria de que las medidas u obras ejecutadas durante los dos primeros años de gestión fueron poco beneficiosas.
- A su vez, la falta de obras —seguida de la idea de que no se observan mejoras en la ciudad de Lima y de que se trata de una ineficiente o mala gestión municipal— fue la principal razón por la cual más del 45% de los electores votó a favor de la revocatoria de la alcaldesa de Lima y de más de un tercio de los miembros del concejo municipal; lo cual manifiesta que, efectivamente, el apoyo al «Sí» se explica, en parte, por las altas expectativas populares que resultaron insatisfechas durante los primeros años de la gestión edil.
- Finalmente, se encontró que la mayoría de los electores limeños percibió la participación de agrupaciones y personajes políticos en el proceso de solicitud de revocatoria de las autoridades ediles de Lima Metropolitana. En ese sentido, gran parte de los electores consideró que el tipo de apoyo brindado por dichos actores se materializó en donaciones de dinero orientadas a solventar los gastos de la solicitud de revocatoria.

ANEXO 2

Guía de entrevista semiestructurada (autoridades consultadas)

1. Sobre el contexto de gobierno (gestión municipal)

Población

- ¿Cuál considera que era la actitud de la mayoría de la población frente a su desempeño como autoridad, durante el periodo _____?
 - ⊙ ¿Cuál considera que era el grado de aceptación o desaprobación?
- ¿Qué aspectos de su mandato de gobierno considera que tenían la aprobación población?
 - ⊙ Por ejemplo, ¿qué tipo de obras, programas sociales o políticas públicas?
- ¿Qué aspectos de esta gestión tenían la desaprobación de la mayoría de la población?
¿Esto se vio reflejado en una acción concreta que dificultase el desempeño su gestión?

Competidores políticos

- ¿Qué actitud tenían los candidatos no elegidos o miembros de otras organizaciones políticas frente a su desempeño? ¿Esto se vio reflejado en una acción concreta que dificultase el desempeño de su gobierno?
- ¿Alguno de estos candidatos o miembros de otras organizaciones políticas estuvo involucrado en el proceso para la presentación de solicitudes de CPR? ¿En qué? (compra del kit electoral, recolección de firmas, campaña en su contra, etc).

2. Sobre el proceso para la adquisición de kit (redes y recursos económicos)

- ¿Cuáles cree que fueron las principales motivaciones o intereses para que el/los promotor/es adquiriera/n un *Kit* electoral de revocatoria? ¿Por qué?
- En estos casos, ¿qué tipo de recursos, humanos o económicos, considera que son necesarios para comprar un *kit* de revocatoria, recolectar firmas y presentar firmas ante el RENIEC?

- Considera que la participación de ex candidatos o miembros de organizaciones políticas ¿Facilita o dificulta: la compra de un *kit* de revocatoria, la recolección de firmas, y la presentación de estas ante el RENIEC? ¿De qué modo?
 - ◉ ¿Cómo cree que este apoyo es percibido por la ciudadanía? ¿De qué manera se manifestó?

3. *Sobre la experiencia*

- A partir de lo conversado, ¿qué aspectos o factores influyen para que el cargo de una autoridad sea sometido a consulta? ¿Tiene que ver solo con el desempeño de una autoridad o existen otros intereses en juego? ¿Cuáles?
- Sin considerar los resultados obtenidos en la jornada electoral, y a partir de lo conversado ¿Considera que el mecanismo de CPR del mandato de autoridades provinciales resulta positivo o negativo? ¿Por qué?
- Le gustaría añadir algo más sobre lo que hemos conversado.

Guía de entrevista semi-estructurada (Promotores de revocatoria)

164

1. *Sobre el contexto de gobierno* (gestión municipal)

- ¿Cómo era la gestión de alcalde provincial y los regidores provinciales durante el periodo _____? ¿Cuál fue la actitud de la población frente a esto? ¿Se tomó alguna iniciativa para revertir esta situación?
- ¿Cuáles fueron los motivos o situaciones que lo llevaron a comprar un kit electoral de revocatoria?

2. *Sobre el proceso para la adquisición de kit* (redes y recursos económicos)

- ¿Dónde adquirió el *kit* electoral? [Si fue en Lima] ¿Por qué no lo hizo en la ORC?
- ¿Cómo solventó el importe económico del *kit* de revocatoria?, ¿Contó con el apoyo de familiares, amigos, organizaciones vecinales u otros políticos? (Especificar el tipo de ayuda).

3. *Sobre la recolección de firmas* (facilitadores y limitantes)

- ¿Cómo se llevó a cabo el proceso de recojo de firmas? ¿Qué tipo de campaña se llevó a cabo? (Especificar el tipo de campaña que hizo para que los ciudadanos firmen o voten a favor de la revocatoria: organizó mítines, marchas o invirtió en algún tipo de publicidad).

- En este proceso, ¿qué situaciones o acciones facilitaron y/o dificultaron el proceso de recolección de firmas?
- Cuánto tiempo, desde que compró el *kit* de revocatoria, demoró para recolectar las firmas “necesarias” para presentarlas ante RENIEC?
- ¿Qué tipo de recursos, humanos o económicos, son necesarios para realizar esta labor? En su caso, ¿Con cuáles contó?
 - ⊙ [Sí contó con la participación de organizaciones vecinales o de ciertos competidores políticos]. Este apoyo ¿fue voluntario o usted lo solicitó?
 - ¿Por qué cree que le brindaron su apoyo?

[Si el promotor no cumplió con los requisitos, para el inicio de la solicitud, pasar al Punto 5. «Sobre la experiencia»]

4. Sobre la admisión de su solicitud

[Solo para los promotores cuyas solicitudes fueron aprobadas]

- ¿Cuánto tiempo le tomó, desde que compró el *kit* electoral, reunir todas las firmas necesarias para presentarlas ante el RENIEC? ¿Cuántos lotes de firmas presentó?
 - ⊙ ¿Contó con el apoyo de familiares, amigos, organizaciones vecinales y otros políticos para solventar los costos de la estadía y el traslado a Lima para presenciar el proceso de verificación de firmas? ¿Cómo lo apoyaron? (especificar el tipo de ayuda)
 - ⊙ En todo caso, ¿tuvo un representante que participó de este proceso?, ¿retribuyó de algún modo a esta persona?

5. Sobre la experiencia

- Si un ciudadano desea promover una revocatoria, ¿qué consejos o recomendaciones le daría para que su solicitud culmine con la convocatoria a CPR de una determinada autoridad?
- Sin considerar los resultados obtenidos en la jornada electoral, y a partir de lo conversado, ¿considera que el mecanismo de CPR del mandato de autoridades provinciales resulta positivo o negativo? ¿Por qué?
- ¿Le gustaría añadir algo más respecto sobre lo que hemos conversado?

Guía de entrevista semi-estructurada (Competidores políticos)

1. Sobre el contexto de gobierno (gestión municipal)

- ¿Cómo era la gestión de alcalde provincial y los regidores provinciales durante el periodo _____? ¿Cuál era la actitud de la población frente a esto? ¿Recuerda si la ciudadanía tomó alguna iniciativa para revertir esta situación? ¿Cuál?
- ¿Usted hizo algo frente a esta situación (gestión municipal)?, ¿su organización política?
 - ◉ ¿Qué hizo?

2. Sobre el proceso para la adquisición de kit (redes y recursos económicos)

- En algún momento ¿Consideró adquirir un *kit* electoral de revocatoria? ¿Por qué sí/no?
 - ◉ ¿Pensó en colaborar, de algún modo, para que un vecino pudiese adquirir un *kit* de revocatoria? ¿Cómo?

• [Si su respuesta es no]

Si se hubiese tratado de un vecino o un copartidario, usted, ¿Habría estado dispuesto a solventar de forma económica y/o logística para el traslado, la estadía y la compra de un *kit* de revocatoria? ¿Por qué? ¿Cómo cree que esto hubiese sido tomado por las autoridades en cuestión?, y ¿por la ciudadanía? ¿Por qué para cada uno de estos casos?

3. Sobre la recolección de firmas y la admisión de la solicitud (facilitadores y limitantes)

- En su opinión, ¿Qué situaciones o acciones facilitarían y/o dificultarían el proceso de recolección de firmas?
- Usted, ¿Consideró colaborar, de algún modo, en el proceso de recolección de firmas? ¿Cómo?
- ¿Qué tipo de recursos, humanos o económicos, son necesarios para llevar a cabo esta labor? (recolectar firmas y presentarlas ante el RENIEC)
 - ◉ Por ejemplo, tomando en cuenta la experiencia de la CPR de Lima Metropolitana, ¿Considera que la participación de ex candidatos o miembros de organizaciones políticas facilitan o dificultan el proceso de recolección de firmas? ¿De qué modo?
- ¿Cómo cree que este apoyo es percibido por la población?

4. *Sobre la experiencia*

- A partir de lo conversado ¿Qué aspectos o factores, cree usted que, influyen en la presentación formal de una solicitud de CPR?
- Sin considerar los resultados obtenidos en la jornada electoral, ¿Considerara que el mecanismo de CPR del mandato de autoridades provinciales resulta positivo o negativo? ¿Por qué?
- ¿Le gustaría añadir algo más sobre lo que hemos conversado?

«Gestión municipal en el ámbito provincial»

(*Guía de Focus Group*)

1. *Gestión municipal*

- Para ustedes ¿qué significa o implica una «buena gestión municipal»? ¿Cómo consideran que es una «buena gestión»?
- ¿Qué características o atributos debe poseer una autoridad para lograr una «buena gestión municipal»?
- De acuerdo a lo que estamos conversando, ¿estuvieron conformes con la gestión municipal de _____?, ¿qué características tuvo de una buena gestión municipal?

167

2. *Expectativas ciudadanas*

- En su opinión, ¿existen políticas públicas/ programas sociales/ obras que deben ser atendidos prioritariamente por una «buena gestión municipal»? ¿cuáles?
- De acuerdo con lo mencionado, ¿sienten que aquí durante el periodo de _____ se atendieron estas prioridades?
- Por ejemplo, aquí en _____ ¿por qué creen que se llevó a cabo la revocatoria de _____? ¿Creen que lo anterior influyó?

3. *Diferencia electoral*

- Al margen del desempeño de la gestión, ¿consideran que el porcentaje de votos con los que es elegida una autoridad influye en el grado de aceptación o desaprobación de la autoridad? ¿Por qué? ¿cómo fue en el caso de la gestión de _____?

- ¿Creen que los demás partidos políticos estuvieron involucrados en el proceso de revocatoria contra _____? ¿cuánto creen que apoyó el partido _____ (segundo puesto en las elecciones) al desarrollo de la CPR?
- A modo de resumen y tomando en cuenta la pasada gestión de _____, ¿Qué factores, atributos, características influyen en la aceptación de una autoridad? En el caso contrario, ¿Qué situaciones y/o factores consideran que podrían explicar la desaprobación de las autoridades?

Gracias por su tiempo.

ANEXO 3

Actividades y proyectos desarrollados bajo el ítem de inversiones / adquisición de activos no financieros

Julcán

ACTIVIDADES/PROYECTOS EN INVERSIONES, MUNICIPALIDAD DE JULCÁN, 2007

Actividad/proyecto	PIM (en soles)	Ejecución/girado (en soles)	Avance (%)
2000032: apoyo a la producción agropecuaria	41.765	0	0,0
2000229: electrificación rural	1.059.804	357.890	33,8
2000437: reforestación	25.716	10.476	40,7
2000563: implementación del sistema informático	15.000	15.000	100,0
2001482: construcción sistema de drenaje pluvial	600	0	0,0
2003114: ampliación de centros educativos	110.390	27.831	25,2
2003207: ampliación de locales municipales	30.910	14.270	46,2
2005230: construcción de centros educativos	20.000	6750	33,8
2005722: construcción de estadios	60.234	57.047	94,7
2006226: construcción de puestos de salud	10.000	10.000	100,0
2006616: construcción de mercado municipal	163.786	4.140	2,5
2007304: construcción de puentes	66.021	44.989	68,1
2007581: construcción de represas	0	0	0,0
2009708: equipamiento de centros educativos	127	0	0,0
2011090: mejoramiento de caminos vecinales y rurales	23.831	23.830	100,0
2011427: mejoramiento de palacio municipal	38.771	32.316	83,4
2011461: mejoramiento de trochas carrozables	215.178	90.917	42,3
2011518: mejoramiento de estadios	36.535	35.935	98,4
2011547: mejoramiento de sistema de abastecimiento de agua potable	396.213	132.115	33,3

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

2011721: mejoramiento de sistema de abastecimiento de agua potable y desagüe	480.000	4140	0,9
2011729: mejoramiento de sistema de desagüe	514	0	0,0
2012307: pavimentación de calles	407.824	215.261	52,8
2014534: ampliación de sistema de abastecimiento de agua potable y desagüe	820	0	0,0
2014538: ampliación de terminal terrestre	48.618	196	0,4
2014582: mejoramiento de coliseos	11.692	11.691	100,0
2014607: mejoramiento de terminal terrestre	59.051	37.112	62,8
2014647: rehabilitación de sistema de abastecimiento de agua potable	15.183	0	0,0
2017431: implementación de catastro municipal	31.000	13.588	43,8

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas-MEF.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Padre Abad

ACTIVIDADES/PROYECTOS EN INVERSIONES, MUNICIPALIDAD DE PADRE ABAD,
2007

Actividad/proyecto	PIM (en soles)	Ejecución/ girado (en soles)	Avance (%)
2000028: apoyo a la comunicación comunal	130.000	117.160	90,1
2000032: apoyo a la producción agropecuaria	322.484	271.266	84,2
2000055: mejoramiento de parques	284.262	284.028	99,9
2000174: demarcación territorial	123.990	30.646	24,7
2000229: electrificación rural	4062	4062	100,0
2000291: infraestructura turística	280.700	262.294	93,5
2000405: promoción industrial	140.000	51.912	37,1
2000407: promoción pesquera	325.202	193.107	59,4
2000634: fortalecimiento institucional	0	0	0,0
2000659: electrificación urbana y rural	0	0	0,0
2001481: construcción sistema de desagüe	0	0	0,0
2001482: construcción sistema de drenaje pluvial	9.447	0	0,0
2001621: estudios de preinversión	494.500	115.700	23,4
2004860: construcción de caminos vecinales y rurales	430.447	280.000	65,0
2005230: construcción de centros educativos	134.552	130.193	96,8
2005564: construcción de defensas ribereñas	254.894	228.528	89,7
2005722: construcción de estadios	15.000	15.000	100,0
2005978: construcción de trochas carrozables	216.827	120.472	57,1
2005990: construcción de laguna de oxidación	0	0	0,0
2006048: construcción de locales comunales	174.504	161.133	92,3
2006291: construcción de comedores	0	0	0,0
2006994: construcción de piscigranjas	0	0	0,0
2007056: construcción de planta de tratamiento de residuos sólidos	6149	6075	100,0
2007096: construcción de plaza de armas	561.605	230.235	41,0
2007304: construcción de puentes	162.422	28.577	17,6
2007489: construcción de puertos	203.402	203.401	100,0
2007748: construcción de sistema de abastecimiento de agua potable	109.903	70.950	64,6
2008031: construcción de terminal terrestre	493.905	143.029	29,2

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

2009064: desarrollo de capacidades	695.860	622.456	89,5
2009539: encauzamiento de ríos	0	0	0,0
2009708: equipamiento de centros educativos	25.000	0	0,0
2010191: implementación y equipamiento de botiquines	37.260	33.445	89,8
2011029: mejoramiento de bibliotecas municipales	73.934	68.017	92,0
2011090: mejoramiento de caminos vecinales y rurales	980.632	853.966	87,4
2011201: mejoramiento de centros educativos	332.041	52.570	15,8
2011422: mejoramiento de locales municipales	353.165	351.386	99,8
2011461: mejoramiento de trochas carrozables	99.058	26.960	27,2
2011477: mejoramiento de vías urbanas	203.281	197.992	97,4
2011507: mejoramiento de centros de salud	325.112	322.111	99,1
2011512: mejoramiento de comedores	100.000	0	0,0
2011547: mejoramiento de sistema de abastecimiento de agua potable	241.550	187.081	77,5
2011721: mejoramiento de sistema de abastecimiento de agua potable y desagüe	1.310.000	0	0,0
2011729: mejoramiento de sistema de desagüe	0	0	0,0
2012307: Pavimentación de calles	0	0	0,0
2013188: Rehabilitación de caminos vecinales y rurales	226.122	194.578	86,2
2014540: Construcción de casas y centros de cultura	0	0	0,0
2014601: mejoramiento de planta de residuos sólidos	30.000	10.000	33,3
2019319: Reconstrucción de centros educativos	0	0	0,0

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas-MEF.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Pallasca

ACTIVIDADES/PROYECTOS EN ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS, MUNICIPALIDAD DE PALLASCA, 2011

Actividad/proyecto	PIM (en soles)	Ejecución/ girado (en soles)	Avance (%)
1000267: gestión administrativa	61.353	11.223	18,3
1043708: red de caminos vecinales con adecuadas condiciones de calidad y servicio	27.635	3050	11,0
2000291: infraestructura turística	121.560	78.927	64,9
2000437: reforestación	63.570	52.656	82,8
2000634: fortalecimiento institucional	144.043	144.043	100,0
2001621: estudios de preinversión	52.100	52.100	100,0
2004906: construcción de canales de regadío	0	0	0,0
2007748: construcción de sistema de abastecimiento de agua potable	0	0	0,0
2008014: construcción de teatros	0	0	0,0
2009064: desarrollo de capacidades	34.056	34.054	100,0
2009607: equipamiento de comedores	0	0	0,0
2009629: equipamiento de centros de salud	802.236	0	0,0
2011309: mejoramiento de canales de regadío	298.399	104.028	34,9
2011507: mejoramiento de centros de salud	45.179	11.760	26,0
2011547: mejoramiento de sistema de abastecimiento de agua potable	0	179.879	0,0
2061670: rehabilitación de caminos de herradura	117.246	113.382	96,7
2147842: mejoramiento del sistema de agua potable en San Pedro, distrito de Cabana	188.909	0	0,0

Pisco

**ACTIVIDADES/PROYECTOS EN ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS,
MUNICIPALIDAD DE PISCO, 2011**

Actividad/proyecto	PIM (en soles)	Ejecución/ girado (en soles)	Avance (%)
1000267: gestión administrativa	1.473.564	510.452	39,3
1000584: servicio de limpieza pública	10.800	10.800	100,0
1043764: programas de complementación alimentaria	0	0	0,0
2000055: mejoramiento de parques	40.737z	0	0,0
2000593: construcción de sistemas de alcantarillado	270.805	122.438	45,2
2000659: electrificación urbana y rural	366.831	1647	0,5
2001445: construcción de pistas y veredas	3.999.601	171.116	4,3
2003101: ampliación de sistema de alcantarillado	856.000	477.566	55,9
2004528: construcción de albergues	91.468	0	0,0
2005230: construcción de centros educativos	235.171	0	0,0
2005497: construcción de complejos deportivos	665.394	0	0,0
2005564: construcción de defensas ribereñas	155.964	131.015	84,0
2006048: construcción de locales comunales	7513	0	0,0
2006326: construcción de losas deportivas	1061	0	0,0
2006801: construcción de palacio municipal	0	0	0,0
2006831: construcción de parques	536.100	0	0,0
2007183: construcción de plazuelas	1.733.653	53.700	3,1
2007748: construcción de sistema de abastecimiento de agua potable	370.000	169.962	46,1
2008302: construcción de vías urbanas	497.732	0	0,0
2009064: desarrollo de capacidades	963.136	133.023	15,2
2009629: equipamiento de centros de salud	20.000	0	0,0
2009708: equipamiento de centros educativos	59.696	0	0,0
2011477: mejoramiento de vías urbanas	100.000	0	0,0
2011547: mejoramiento de sistema de abastecimiento de agua potable	159.849	28.162	17,6
2011560: mejoramiento de sistema de alcantarillado	539.949	79.448	14,7
2011683: mejoramiento de puestos de salud	9500	0	0,0
2013068: rehabilitación de sistema de alcantarillado	320.000	0	0,0
2013237: rehabilitación de pistas y veredas	230.000	0	0,0

ANEXOS

2013240: rehabilitación de plaza de armas	92.524	0	0,0
2013273: rehabilitación de vías urbanas	2.587.208	913.196	35,3
2013310: rehabilitación de sistema de abastecimiento de agua potable y desagüe	663.701	267.168	40,3
2013335: rehabilitación de locales comunales	1750	0	0,0
2013373: rehabilitación de sistema de desagüe	4214	0	0,0
2014534: ampliación de sistema de abastecimiento de agua potable y desagüe	2.068.724	295.087	14,4
2014540: construcción de casas y centros de cultura	5939	0	0,0
2014566: equipamiento de locales comunales	79.300	0	0,0
2014647: rehabilitación de sistema de abastecimiento de agua potable	2907	0	0,0
2019319: reconstrucción de centros educativos	2000	0	0,0
2061665: construcción de vías vecinales	432.914	0	0,0
2061667: mejoramiento de vías vecinales	7000	0	0,0
2089030: habilitación urbana Dunas de Villa	241.025	190.710	94,0
2090172: rehabilitación de la infraestructura vial de la av. Abraham Valdelomar en la ciudad de Pisco	212.522	0	0,0
2091160: mejoramiento de la infraestructura peatonal y ornamentación de la av. Las Américas en la ciudad de Pisco	3.945.221	3.912.074	99,2
2091162: rehabilitación del eje vial San Martín	50.298	0	0,0
2091234: rehabilitación y mejoramiento de la avenida Fermín Tangüis - Pisco (ampliación de metas)	1.025.315	96.282	9,4
2091418: renovación y mejoramiento del sistema de alcantarillado de la ciudad de Pisco-Ica	303.677	46.330	19,3

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas-MEF.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

Fuentes y publicaciones periódicas

ANDINA

2013 «Tuesta: Requisito de 25% de firmas para revocatorias acabará con discriminación hacia Lima». *Andina*. Lima, domingo 13 de mayo.

ÁVILA OCAMPO, Kristel

2013a Transcripción IARR. Entrevista del 28 de mayo a Isidoro Alcides Ruiz Reyes.

2013b Transcripción JCSF. Entrevista del 30 de mayo a José Carlos Sifuentes López.

2013c Transcripción ALR. Entrevista del 19 de junio a Antonio López Rodríguez.

2013d Transcripción LAAG. Entrevista del 29 de mayo a Luis Alberto Acosta García.

2013e Transcripción CHRH. Entrevista del 30 de mayo a Cornelio Humberto Reyes Huacache.

2013f Transcripción VF21. Participante en grupo focal del 26 de marzo.

2013g Transcripción AF23. Participante en grupo focal del 26 de marzo.

CORREO

2008 «Consulta popular se realizó con incidentes menores en el país». *Correo*, Lima, 8 de diciembre.

DATUM INTERNACIONAL

- 2013 Servicio de Encuesta de Opinión en Lima Metropolitana para la Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE. Marzo.

ESCOBAR LA CRUZ, Ramiro

- 2013a «Perú, capital mundial de las revocaciones». En: *La República*. Consulta: 10 de octubre de 2013. <<http://www.larepublica.pe/20-03-2013/peru-capital-mundial-de-las-revocaciones>>.

INFOREGIÓN

- 2008 «Alcalde de Padre Abad sostiene que intento de revocatoria es fraudulenta» Consulta: 18 de julio de 2013. <<http://www.inforegion.pe/politica/20231/alcalde-de-padre-abad-sostiene-que-intento-de-revocatoria-es-fraudulenta/>>.

LA CRUZ BONILLA, Juan

- 2013a Transcripción JYR. Entrevista del 4 de agosto a Julio Ylcias Ramírez.
- 2013b Transcripción VASB. Entrevista del 4 de agosto a Víctor Aladier Salinas Bazán.

178

QUINTANILLA, Alfredo

- 2012 *Revocatorias*. En: *Noticias SER*. Consulta: 15 de septiembre de 2012. <<http://www.noticiasser.pe/25/01/2012/quinta-columna/revocatorias>>.

ONPE – OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

- 2013 *Informe del conversatorio «La consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Locales. Análisis de este mecanismo de democracia directa y participativa y las propuestas de reforma», del 26 de agosto a cargo del Dr. Fernando Tuesta*. Lima: ONPE.
- 2008 *Informe final Oficina Descentralizada de Procesos Electorales de Coronel Portillo*. Tomo I. Lima: ONPE.
- 2004a *Informe final Oficina Descentralizada de Procesos Electorales de Tacna. Distrito de Pacocha*. Lima: ONPE.
- 2004b *Informe final Oficina Descentralizada de Procesos Electorales de Tacna. Distrito de El Algarrobal*. Lima: ONPE.
- 2004c *Informe final Oficina Descentralizada de Procesos Electorales de Tacna. Distrito de Ilo*. Lima: ONPE.

RAMÍREZ BUSTAMANTE, Mariana

- 2013a Transcripción CAGC. Entrevista del 4 de agosto a César Augusto Guerra Chillón.
- 2013b Transcripción RAC. Entrevista del 3 de agosto a Róger Ávila Chávez.
- 2013c Transcripción MOV. Entrevista del 5 de septiembre a Manuel Ortega Villanueva.
- 2013d Transcripción AE. Entrevista del 9 de septiembre a Alfredo Elorreaga Álvarez.
- 2013e Transcripción JOL. Entrevista del 7 de septiembre a Johny Olivares Landeo.
- 2013f Transcripción WYC. Entrevista del 9 de septiembre a Wilfredo Yataco de la Cruz.
- 2013g Transcripción DWV. Entrevista del 6 de agosto a Diner Wilfredo Valdivieso Velarde.
- 2013h Transcripción CNB. Entrevista del 5 de agosto César Neyra Blas.
- 2013i Transcripción PFH. Entrevista del 9 de septiembre a Pedro Fuentes Hernández.
- 2013j Transcripción FBR. Entrevista del 6 de septiembre a Fortunato Bellido Ríos.
- 2013k Transcripción MRGR. Entrevista del 6 de septiembre a María del Rosario García Ríos.

179

REBATA DELGADO, Rocío

- 2013a Transcripción JMP. Entrevista del 18 de junio a Jorge Mendoza Pérez.
- 2013b Transcripción FÑF. Entrevista del 21 de junio a Flavio Ñaca Flores.

SPCC – SOUTHERN PERU COPPER CORPORATION

- 2012 *Memoria anual 2012 de Southern Peru Copper Corporation, sucursal del Perú.* Disponible en: <<http://www.bvl.com.pe/ceff/B20027/20130415194502/MEB200272012AIA01.PDF>>.

REVISTA DE INVESTIGACIÓN, Denuncia y Actualidad Juez Justo

- 2010 «Olvido que no termina». En: *Juez Justo*, año 1, N.º 5, pp. 4-9.

Legislacion consultada

ARGENTINA

Constitución de la provincia de Córdoba.

Constitución de la provincia de Entre Ríos.

Constitución de la provincia del Chaco.

Constitución de la provincia de Neuquen.

Constitución de la provincia de Misiones.

Constitución de la provincia de La Rioja.

Constitución de la provincia de Río Negro.

BOLIVIA

Ley de referéndum revocatorio de mandato popular, Ley N.º 3850.

Constitución Política de Bolivia.

COLOMBIA

Constitución Política de Colombia.

Ley N.º 174.

ECUADOR

Ley orgánica de participación ciudadana S/N.

Constitución de Ecuador.

PERÚ

Ley N.º 26300.

Ley N.º 28421.

Ley N.º 29313.

Resolución N.º 1146-2012-JNE.

Resolución N.º 718-2001-JNE.

P.L. N.º 1225/2011-CR.

P.L. N.º 1690/2012-CR.

P.L. N.º 2035/2012-CR.

P.L. N.º 2079/2012-CR.

P.L. N.º 2087/2012-CR.

P.L. N.º 2094/2012-CR.

P.L. N.º 2096/2012-CR.

P.L. N.º 2160/2012-CR.

P.L. N.º 2197/2012-CR.

P.L. N.º 2201/2012-CR.

P.L. N.º 2274/2012-JNE.

P.L. N.º 2337/2012-CR.

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.

VENEZUELA

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Bibliografía

ABELLÁN, Joaquín

2011 *Democracia*. Madrid: Alianza Editorial.

181

ALMANT, 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. Consulta: 3 de agosto 2012. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XII_N2_2005/02ALTMAN.pdf>.

2007 «Los nuevos desafíos». En: *Institucionalidad para el desarrollo: Los nuevos desafíos*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos-Expansiva, pp. 153-163. Consulta: 7 de mayo 2013. <http://www.cepchile.cl/dms/archivo_4005_2146/>.

2011 *Direct Democracy Worldwide*. Nueva York: Cambridge Press.

AMES, Patricia

2010 «Desigualdad y territorio en el Perú: una geografía jerarquizada». En: *Revista Argumentos*, año 4, edición N.º 1, marzo. Disponible en: <http://www.revistargumentos.org.pe/desigualdad_y_territorio_en_el_peru_.html>.

BOBBIO, Norberto

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

BOZA, Beatriz

2006 *Canon minero ¿Caja chica o palanca para el desarrollo?* Lima: CAD Ciudadanos al Día. Consulta: 14 de septiembre 2013. <<http://cies.org.pe/investigaciones/medio-ambiente/canon-minero/caja-chica>>.

CAMERON, Maxwell A. & Juan Pablo LUNA (eds.)

2010 «Presentación. El estado de la democracia en la región andina». En: *Democracia en la región andina: diversidad y desafíos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 13-27.

CIES

2012 *Perú: Atlas de la pobreza departamental, provincial y distrital 2007-2009*. Lima: Tarea Asociación Gráfica.

DAHL, Robert

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

182

DE LA CALLE, Humberto

2005 «Democracia directa en los países de la Región Andina. Efectos en la consolidación de la democracia». En: *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Estocolmo: IDEA.

DEL ÁGUILA, Alicia

2013 «La revocatoria en análisis comparado: notas para la reforma en el Perú». En: *Revista Argumentos*, año 7, edición N.º 2, mayo. Disponible en: <http://www.revistargumentos.org.pe/la_revocatoria_comparado.html>.

DELGADO, Santiago

2004 «Sobre el concepto y el estudio del liderazgo político. Una propuesta de síntesis.» En: *Psicología Política*, N.º 29, pp. 7-29.

GARCÍA CHOURIO, José

2009 «Instituciones de democracia directa: ampliando la receptividad estatal y el control ciudadano sobre los gobiernos». *Estudios Políticos*, 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 181-208. Consulta: 24 noviembre 2012. <<http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n35/n35a9.pdf>>.

GONZALES RISOTO, Rodolfo

- 2009 «Los institutos de democracia directa en Uruguay. En: *Mundo Electoral*, N.º 4, Tribunal Electoral de Panamá. Consulta: 18 de septiembre 2013. <<http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=234>>.

GROMPONE, Romeo

- 2012 *La creciente vigencia de movimientos y partidos regionales, sus alcances y límites*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

HUBER, Ludwig, Raúl HERNÁNDEZ & Rómulo ZÚÑIGA

- 2011 *Políticas de la identidad fragmentación y conflicto social en el Perú contemporáneo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

HUNTINGTON, Samuel

- 1994 *La tercera ola: la democratización a finales del siglo xx*. Buenos Aires: Paidós.

LEVITSKY, Steve & María Victoria MURILLO

- 2010 «Variación en la fortaleza institucional». En: *Revista de sociología*, N.º 21, pp. 31-56.

LISSIDINI, Alicia

- 2008 «Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades». En: *Democracia directa en Latinoamérica*. LISSIDINI, Alicia, Yanina WELP y Daniel ZOVATTO. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 13-62.
- 2009 «Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación». En: Pachano, Simón (comp). *Temas actuales y tendencias en la ciencia*. Quito: FLACSO, Ecuador, pp. 89-147.
- 2011 *Democracia Directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

LIVIA, Omar, Martín SOTO & Teresa VILLANUEVA

- 2012 «El reembolso de gastos en el proceso de revocatoria». En: *Revista Acción Electoral*, año 1, N.º 1, julio. Lima: Jurado Nacional de Elecciones. Disponible en: <<http://eseg.edu.pe/pdfavisos/revista-accion-electoral.pdf>>.

MARAVÍ SUMAR, Milagros

- 1998 «El funcionamiento de las instituciones de la democracia directa en el Perú a partir de la constitución política de 1993». En: *Ius et Praxis*, vol. 4, N.º 2, Universidad de Talca, Chile, pp. 135-148. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/197/19740208.pdf>>.

MUÑOZ, Paula

- 2012 «Los determinantes políticos de la eficiencia del gasto municipal». En: *Economía y sociedad*, año 9, N.º 76, diciembre. Lima: CIES. Disponible en: <http://cies.org.pe/files/documents/EyS/76/06-MUNOZ.pdf>.

MURAKAMI, Yusuke

- 2007 *El Perú en la era del chino. La política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos / CIAS.

O'DONNELL, Guillermo

- 1994 «Delegative Democracy». En: *Journal of Democracy*, vol. 5, N.º 1, enero, pp. 55-69.

O'DONNELL, Guillermo, Philippe SCHMITTER & Laurence WHITEHEAD (comps.)

- 1989 *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.

ONPE – Oficina Nacional de Procesos Electorales

- 2010a *Consultas populares de revocatoria 1997-2009 y nuevas elecciones municipales 2005-2010*. Lima: ONPE.

- 184 2010b *Competencia electoral en el ámbito provincial. Escenarios y tácticas de oferta política durante las Elecciones Regionales y Municipales*. Lima: ONPE.

- 2012 *Compendio Electoral Peruano 2012*. Lima: ONPE.

- 2013 *Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades 2012*. Lima: ONPE.

PERUZZOTTI, Enrique & Catalina SMULOVITZ (eds.)

- 2002 *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.

PRATS, Joan

- 2001 «Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico». En: *Revista Instituciones y Desarrollo*, N.º 10. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 103-148.

RAMÍREZ, Franklin & Yanina WELP

- 2011 «Presentación del dossier: Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina». En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, N.º 40, Quito, pp.11-20.

REMY, María Isabel

- 2005 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 2008 «Y se vienen las revocatorias». En: *Revista Argumentos*, año 2, edición 1, mayo. Disponible en: <http://web.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_cont=1073>.
- 2009 «Las urbes, las ciudades y la población rural». En: *Revista Argumentos*, año 2, edición 2, mayo. Disponible en: <http://www.revistargumentos.org.pe/las_urbes__las_ciudades_y_la_poblacion_rural.html>.
- 2013 «La revocatorias en el Perú: entre la participación masiva y la debilidad institucional». En: *Revista Argumentos*, año 7, edición 1, marzo. Disponible en: <<http://www.revistargumentos.org.pe/revocatorias.html>>

RIAL, Juan

- 2000 «Instituciones de Democracia Directa en América Latina». Disponible en: <<http://www.ndipartidos.org/files/democraciadirecta.pdf>>.

SABSAY, Daniel

- 2008 «La participación ciudadana en la toma de decisiones en el derecho público argentino». En: Lissidini, Alicia, Yanina WELP y Daniel ZOVATTO. *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 191-203.

185

SARTORI, Giovanni

- 2003 *Partidos y sistema de partidos. Marco para un análisis*, segunda edición. Madrid: Alianza Editorial.

SOTO, Martín

- 2012 «La revocatoria: orígenes, principios y experiencia comparada». En: *Revista Acción Electoral*, año 1, N.º 1, julio. Lima: Jurado Nacional de Elecciones. Extraído de: <<http://eseg.edu.pe/pdfavisos/revista-accion-electoral.pdf>>.

TANAKA, Martín

- 1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 2005 *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

TANAKA, Martín & Sofía VERA

- 2010 «La dinámica “neodualista” de una democracia sin sistema de partidos». En: CAMERON, Maxwell & Juan Pablo Luna (eds.). *Democracia en la región andina: diversidad y desafíos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

THIBAUT, Bernhard

- 1998 «Instituciones de Democracia Directa». En: NOHLEN, Dieter, Sonia PICADO & Daniel ZOVATTO (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México D. F.: IIDH-UHICP-TEPJF-IFE-FCE.

TRIVELLI, Carolina

- 2010 «Desarrollo rural con quién y para quién». En: *Revista Argumentos*, año 4, edición 2, mayo. Disponible en: <http://www.revistargumentos.org.pe/desarrollo_rural_con_quien_y_para_quien.html>.

TUESTA, Fernando

- 2008a «Revocatorias se dan en distritos pequeños» del 14.01.2008. En: *Polítika*. Consulta: 10 de junio 2013. <<http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/quotrevocatorias-se-dan-en-distritos-pequenosquot>>.

- 186 2008b «El mito de las revocatorias» del 21.01.2008. En: *Polítika*. Consulta: 10 de junio 2013. <<http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/el-mito-de-las-revocatorias>>.

UCHUYPOMA, Diego

- 2013 «El desborde local rural: ¿qué pasó con los distritos rurales del Perú luego de las reformas participativas y descentralistas?». En: *Revista Argumentos*, año 7, edición 2, mayo. Disponible en: <http://www.revistargumentos.org.pe/desborde_local_rural.html>.

WELP, Yanina

- 2008 «La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina». En *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. N.º 31. Quito: Facultad de Ciencias Sociales-Sede académica de Ecuador, pp. 117-130.

WELP, Yanina & Uwe SERDÜLT

- 2010 «¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos latinoamericanos». Ponencia preparada para el Seminario internacional sobre Democracia Directa y Derechos de Participación Política, organizada por el Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador, con

apoyo de Ágora Democrática (Programa conjunto del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, NIMD, y el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, IDEA, y la Universidad Andina Simón Bolívar). 29 y 30 de noviembre de 2010, Quito, Ecuador.

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

WIENER, Elisa

- 2004 «Municipios, poder y nuevas élites locales: el caso de las revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla». Lima: SEPIA, pp. 277-317. Consulta: 9 de abril 2013. <<http://www.cholonautas.edu.pe/2012/wp-content/uploads/2012/04/municipio%20poder%20y%20elites%20localres%20Wiener.pdf>>.

ZAVALLA, Cynthia

- 2004 «Canon minero y distribución de ingresos en el Perú». En: *Los mil días de Toledo. Perú Hoy*. Lima: DESCO-Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, pp. 149-192.

ZOVATTO, Daniel

- 2007 «Las instituciones de democracia directa». En: NOHLEN, D., D. ZOVATTO, J. OROZCO & J. THOMPSON (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México D. F.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica.
- 2008 «Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007». En: LISSIDINI, A., Y. WELP & D. ZOVATTO (coords.). *Democracia Directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: IDEA/USAM/C2D, Prometeo Libros.
- 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. Disponible en: <<http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/24/2404-Zovatto.pdf>>.

COLOFON

