

# ¿DEMOCRACIA DIRECTA O INSTRUMENTO POLÍTICO?

Aproximaciones a los factores que motivan  
las revocatorias en Perú



SERIE  
DOCUMENTO  
DE TRABAJO

55





Oficina Nacional de Procesos Electorales

# **¿DEMOCRACIA DIRECTA O INSTRUMENTO POLÍTICO?**

---

**aproximaciones a los factores que motivan  
las revocatorias en Perú**

Manuel Ponte Torrel  
Mariuxy Bustos Ocampos  
Álvaro Carbajal Rosas

Ponte Torrel, Manuel; Bustos Ocampos, Mariuxy y Carbajal Rosas, Álvaro

¿Democracia directa o instrumento político?: aproximaciones a los factores que motivan las revocatorias en Perú

Lima: ONPE, 1.ª edición, 2025

176 pp. – Serie Documento de trabajo n.º 55

REVOCATORIAS/ DEMOCRACIA DIRECTA/ INSTRUMENTO POLÍTICO/ POLÍTICA SUBNACIONAL

Editado por:

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Jr. Washington 1894 - Lima 1, Perú

Central telefónica: (511) 417-0630

Correo-e: <investigaciones@onpe.gob.pe>

URL: <www.gob.pe/onpe>

Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales

Piero Alessandro Corvetto Salinas

Gerente de Información y Educación Electoral

Susana Luzmila Vital Reyes

Dirección del proyecto editorial

Subgerente de Documentación e Investigación Electoral

Pablo Andres Hartill Montalvo

Corrección de estilo

Dan Lerner Patrón

Diagramación y carátula

Donna Fiorella Rodriguez García

1.a edición: Lima, junio de 2025

Todos los derechos reservados

ISBN: 978-612-5192-02-8 (versión digital)

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2025-05622 (versión digital)

---

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de las personas autoras y no refleja necesariamente la opinión de la ONPE.



Gerencia de Información y Educación Electoral  
Subgerencia de Documentación e Investigación Electoral

¿Democracia directa o instrumento político?:  
aproximaciones a los factores que motivan las  
revocatorias en Perú

Serie: Documentos de trabajo

Documento de trabajo n.º 55



# Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1. REVISIÓN DE LITERATURA	
1.1. Mecanismos de democracia directa	15
1.2. Determinantes para la activación de consultas populares de revocatoria	33
CAPÍTULO 2. MARCO CONTEXTUAL	
2.1. Aplicación del mecanismo de revocatoria en Perú	41
2.2. Evolución histórica de las revocatorias: kits electorales y activación	51
2.3. Perfil de los distritos con procesos de revocatoria	74
2.4. Resultados y balance de las revocatorias	80
CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA	
3.1. Objetivos variables e indicadores del estudio	91
3.2. Diseño de investigación	94

3.3. Selección de casos	95
3.4. Recojo de información de análisis de datos	97
CAPÍTULO 4. CPR 2025: CARACTERÍSTICAS Y ESTUDIOS DE CASO	
4.1. Características de los distritos	101
4.2. Un estudio comparado: Huamalí y Julcamarca en las CPR 2025	118
4.3. Balance de las CPR 2025 en Huamalí y Julcamarca	152
CONCLUSIONES Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN	159
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	163
APÉNDICE	173
SOBRE LAS PERSONAS AUTORAS	175

## Siglas y acrónimos

CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAI	Conflicto Armado Interno
CETPRO	Centro de Educación Técnico-Productiva
CNE	Consejo Nacional Electoral
CPR	Consulta Popular de Revocatoria
DNEF	Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana
EG	Elecciones Generales
ERM	Elecciones Regionales y Municipales
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
GSV	Grupos en situación de vulnerabilidad
GIEE	Gerencia de Información y Educación Electoral
GITE	Gerencia de Informática y Tecnología Electoral
GOECOR	Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
Infogob	Observatorio para la gobernabilidad
LOE	Ley Orgánica de Elecciones
JNE	Jurado Nacional de Elecciones

LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
MDD	Mecanismos de Democracia Directa
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
Mincul	Ministerio de Cultura
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ODPE	Oficina Descentralizada de Procesos Electorales
OGE	Organismo de gestión electoral
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
ORC	Oficina Regional de Coordinación
PICO	Proyecto Integracionista de Comunidades Organizadas
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PNAS	Primer Nivel de Atención en Salud
PNP	Policía Nacional del Perú
Reniec	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
RNEC	Registraduría Nacional de Estado Civil (Colombia)
SGACTD	Subgerencia de Atención al Ciudadano y Trámite Documentario
SGDIE	Subgerencia de Documentación e Investigación Electoral
UIT	Unidad Impositiva Tributaria

## Introducción

La revocatoria de autoridades constituye uno de los mecanismos de democracia directa más utilizados en el Perú, especialmente en el ámbito local. Desde su incorporación al marco legal en la constitución de 1993, este instrumento ha sido empleado con frecuencia por la ciudadanía para evaluar y, eventualmente, destituir a autoridades elegidas por voto popular (ALVA MENDOZA 2019; TUESTA SOLDEVILLA 2014a). No obstante, su aplicación ha suscitado debates respecto a su efectividad como herramienta de rendición de cuentas, así como por su uso estratégico en contextos de alta fragmentación política o conflictividad social, lo que también motivó a una serie de reformas para su limitación.

En tal sentido, el Documento de trabajo n. ° 55 ¿Democracia directa o instrumento político? Aproximaciones a los factores que motivan las revocatorias en Perú tiene como objetivo explorar y describir las dinámicas asociadas a la activación de los procesos de revocatoria considerando los distritos convocados al proceso de la Consulta Popular de Revocatoria 2025 (CPR 2025). La metodología propuesta para esta investigación tiene un enfoque mixto y de carácter descriptivo. De esa manera, el estudio incluye un análisis descriptivo de base de datos y la aplicación de herramientas como guías de entrevistas para el recojo de información de determinados actores sociopolíticos en los distritos donde se activaron revocatorias.

Este estudio se articula en cuatro capítulos. El primer capítulo se enfoca en una revisión teórica sobre los mecanismos de democracia directa y la descripción de las tipologías existentes. Seguidamente, se analiza la experiencia normativa y empírica de la democracia directa en seis países latinoamericanos:

Uruguay, Argentina, Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela. Además, en esta sección se analizan también los factores que incidieron en la activación de consultas populares y referendos revocatorios en la región.

El segundo capítulo presenta el marco contextual, centrado en la implementación de las consultas populares de revocatoria en el Perú, abordando sus dimensiones institucionales, sociales y políticas. Asimismo, se sustenta en información cualitativa recolectada del histórico de revocatorias entre 2003-2025, en el que se examinan las características de las circunscripciones electorales donde se adquirieron kits electorales, incluyendo el tipo de autoridades convocadas a consulta y revocadas, así como los motivos que impulsaron la activación de dichos mecanismos de participación ciudadana.

El tercer capítulo brinda detalles sobre el diseño de la investigación y la metodología empleada. El cuarto capítulo desarrolla un análisis cualitativo de cuatro distritos involucrados en las CPR 2025, describiendo sus principales características demográficas, socioeconómicas y políticas. Posteriormente, se centra en un estudio comparado entre los casos de Huamali (Junín) y Julcamarca (Huancavelica), con base en las percepciones de actores locales sobre los factores que motivan la activación de solicitudes de revocatoria. Por último, el documento concluye con una serie de reflexiones derivadas del estudio y plantea una agenda de investigación orientada a profundizar el análisis sobre los mecanismos de democracia directa en Perú.

Las personas autoras expresamos nuestro profundo agradecimiento a las distintas áreas de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) por su valioso apoyo en la ejecución de esta investigación. Particularmente, reconocemos la colaboración de la Gerencia de Informática y Tecnología Electoral (GITE), la Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional (GOECOR), la Gerencia de Información y Educación Electoral (GIEE), la Subgerencia de Atención al Ciudadano y Trámite Documentario (SGACTD). En particular, al equipo de la Subgerencia de Documentación e Investigación Electoral (SGDIE), cuyo respaldo fue fundamental en la recolección de datos y en las diversas etapas del estudio. Asimismo, extendemos nuestro mayor agradecimiento a las personas que accedieron a participar de las entrevistas, ya que sus testimonios representan una parte sustancial de este trabajo. Finalmente, agradecemos al jefe de la ONPE, Piero Corvetto, por su compromiso con la generación de

conocimiento en torno a un tema político-electoral de relevancia en la agenda pública, lo que permite ofrecer información que contribuya a una reflexión crítica y democrática sobre este mecanismo de participación ciudadana.

Las personas autoras



## CAPÍTULO 1

# Revisión de literatura

El objetivo de este capítulo es presentar la literatura utilizada para analizar la discusión académica sobre los mecanismos de democracia directa (MDD). Para estructurar esta revisión, la investigación aborda el tema a través de dos campos de estudio. Inicialmente, se examina la literatura sobre las definiciones conceptuales de los MDD, con especial atención en las diversas tipologías existentes. Dentro de esta revisión se resaltan algunas posturas académicas relevantes, así como la experiencia normativa y empírica de países seleccionados de la región. En la segunda sección, se analizan los factores determinantes que propician su activación, al explorar las condiciones sociopolíticas para promover su uso.

### **1.1 MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA**

A lo largo de la historia contemporánea, la adopción del gobierno representativo ha evolucionado como una forma democrática de organización política en las sociedades. La democracia moderna, basada en los principios de soberanía popular, se entiende como aquella en la que el poder reside en la ciudadanía (SALAZAR Y WOLDENBERG 2020). Esta forma de organización representa un conjunto de procedimientos que fomentan el desarrollo de la ciudadanía en un entorno de libertad, justicia y respeto por los derechos fundamentales (RODRÍGUEZ PANIAGUA 1994). Este marco no solo busca la participación, sino también, como mencionan Philippe C. Schmitter y Terry Lynn Karl (1991), es un sistema en el que quienes gobiernan (quienes están en el poder) deben rendir cuentas a la ciudadanía por sus decisiones y acciones.

Analizando la democracia moderna, se distinguen dos modelos principales: la democracia representativa y la democracia directa. La primera se caracteriza por la elección de representantes que actúan en nombre de la ciudadanía, generando una gestión más eficaz en sociedades complejas (PERUZZOTTI 2008). Este modelo se ha consolidado especialmente en contextos donde las poblaciones son numerosas y las decisiones políticas requieren una administración especializada. Este modelo permite escoger a representantes de la Presidencia, Congreso de la República u otras autoridades en los Estados mediante un proceso de elecciones regulares. De esa manera, la toma de decisiones de la ciudadanía se ejerce mediante sus representantes electos.

Sin embargo, el modelo de democracia representativa enfrenta críticas por la desconexión que a veces genera entre las personas representantes y las representadas, especialmente en sistemas con instituciones políticas muy centralizadas. Estas críticas pueden ser canalizadas por políticos populistas (UNGUREANU Y SERRANO 2018), quienes abogan por mecanismos más directos de participación, denunciando la ineficacia de los mecanismos de la democracia representativa, y, por lo tanto, minando la legitimidad del régimen democrático.

Por su parte, el modelo de democracia directa otorga a la ciudadanía la posibilidad de participar activamente en la toma de decisiones políticas a través de mecanismos como el referéndum, la iniciativa popular o las asambleas ciudadanas (GARCÍA PELAYO 1999; ARAGÓN REYES Y LÓPEZ GONZÁLEZ 2000; RODRÍGUEZ BURGOS 2015). Así, el proceso de decisión no se realiza mediante determinados representantes (democracia representativa), sino a través de una vinculación más inmediata entre la ciudadanía y las decisiones gubernamentales.

En otras palabras, se trata de instrumentos distintos a las elecciones tradicionales de representantes como presidente/a, legisladores/as o gobernador/a, lo cual supone una forma de participación que trasciende los canales representativos tradicionales y que, en teoría, fortalece la soberanía popular, la rendición de cuentas y la legitimidad del sistema democrático (SMITH 2009; ALTMAN 2010). De este modo, los MDD configuran mecanismos distintos a los comicios tradicionales, ya que su propósito es definir un asunto o programa concreto, en lugar de elegir a las personas que asumirán la representación ciudadana en la toma de decisiones ejecutivas.

Ahora bien, diversos estudios propusieron clasificaciones que permiten comprender la variedad de mecanismos de democracia directa existentes, no solo en cuanto a su forma jurídica, sino también en función de quién los activa, su efecto vinculante y su finalidad.

Respecto a quién activa estos mecanismos, encontramos aquellos que provienen “desde arriba” (*top-down*) o institucionales, y “desde abajo” (*bottom-up*) o populares. Los primeros son convocados por autoridades institucionales, como el Ejecutivo o el Legislativo, mientras que los segundos son promovidos por la ciudadanía, generalmente mediante la recolección de firmas u otros requisitos legales (WELP Y SERDÜLT 2012). En pocas palabras, los MDD pueden ser promovidos/iniciados por la ciudadanía mediante la recolección de firmas, o por el estamento político a través del Ejecutivo, el Legislativo, o ambos. Incluso la Constitución, las leyes o los reglamentos existentes pueden servir como instigadores.

En la línea de los MDD que surgen “desde abajo”, Lissidini (2015) clasifica los mecanismos de democracia directa impulsados desde la ciudadanía en tres tipos: proactivos, reactivos y obligatorios. Los mecanismos proactivos permiten a la población presentar propuestas de ley, impulsar reformas constitucionales —totales o parciales— y solicitar consultas populares o referendos (LISSIDINI 2015, 142). Sin embargo, estos mecanismos requieren de una ciudadanía activa y de organizaciones sociales consolidadas.

Sobre los mecanismos reactivos, la autora sostiene que permiten a la ciudadanía oponerse a decisiones tomadas por las autoridades, actuando como instrumentos de control frente a leyes que generan rechazo social o como vía para exigir la remoción de funcionarios cuyo desempeño ha sido puesto en entredicho (LISSIDINI 2015, 143). Entre ellos, pueden destacarse los mecanismos que buscan derogar o vetar alguna ley, o revocar a sus representantes (LISSIDINI 2015).

Respecto a los mecanismos de consulta obligada, la autora señala que se utilizan en aquellas reformas que requieren necesariamente la aprobación popular mediante referéndum. Estas suelen referirse a modificaciones totales o parciales de la Constitución, así como a temas de especial relevancia, como la definición de fronteras, la ratificación de tratados internacionales, los procesos de paz o la reorganización territorial de un Estado (LISSIDINI 2015, 144).

En cuanto a los efectos jurídicos, Altman (2010) reconoce la existencia de MDD que tienen consecuencias obligatorias, como el caso de los referéndums o la revocatoria de mandato. Adicionalmente, también se encuentran aquellos MDD considerados consultivos porque tienen el objetivo de recabar la opinión ciudadana sin que esta implique una obligación legal directa para los órganos del Estado.

Nuevamente, Altman (2010) propone otra clasificación según la funcionalidad o finalidad de los MDD. En primer lugar, se encuentran los mecanismos de control como la revocatoria de mandato, orientados a supervisar y eventualmente sancionar a las y los representantes. En segundo lugar, se identifican los mecanismos legislativos como la iniciativa popular o el referéndum, que permiten incidir directamente en la producción normativa. Y, en tercer lugar, se reconocen los mecanismos plebiscitarios como ciertas consultas promovidas desde el Ejecutivo, que buscan validar decisiones políticas más amplias.

Como se observa, los MDD se consolidaron como un recurso clave para fortalecer y legitimar el sistema democrático liberal (SCARROW 2001; ALTMAN 2005; QVORTRUP 2014). De este modo, los MDD emergieron como un complemento a las limitaciones de la democracia representativa. Su principal propósito es ampliar la participación política y, con ello, reforzar la legitimidad de un sistema político que muestra signos de desgaste (GARCÍA CHOURIO 2009).

De esa manera, los MDD no solo cumplen funciones decisorias, sino que también promueven el desarrollo de una ciudadanía activa y autónoma. Así, el impacto de estos mecanismos depende en gran medida de su diseño normativo: requisitos de activación, autoridades competentes, efectos jurídicos, entre otros. Precisamente, Kaufmann y Waters (2004) subrayan que un diseño institucional robusto y equilibrado puede potenciar los beneficios democráticos, mientras que una regulación laxa puede abrir la puerta a su instrumentalización.

No obstante, a pesar del reconocimiento positivo de los mecanismos de democracia directa, también existe evidencia de los riesgos que puede implicar su implementación en determinados escenarios. Sobre ello, Tanaka Gondo (2007) advierte que en Estados donde no se ha consolidado un sistema representativo o exista un agotamiento de este, cabe la posibilidad de que se creen vínculos directos entre la ciudadanía y liderazgos personalistas,

en los que se gobierne mediante referéndum o MDD similares. En ese sentido, puede interpretarse la presencia o aparición de un riesgo sobre la representatividad democrática que convertiría a estos mecanismos en espacios inoperantes, que podrían sufrir la captura de intereses particulares.

En esa línea, Welp (2009) destacó que los MDD en países latinoamericanos también se utilizaron como herramientas de oposición a políticas impopulares —particularmente las asociadas al neoliberalismo, como la privatización de servicios públicos— o para promover o rechazar leyes relacionadas con los derechos humanos. Asimismo, Sartori (1997) advirtió que la aplicación de estos mecanismos en sociedades modernas y complejas puede resultar inviable, ya que la participación directa corre el riesgo de derivar en manipulación o populismo si no está debidamente regulada.

Por su parte, Zovatto (2014) reconoció que en América Latina los MDD operan muchas veces en tensión con los principios de la democracia representativa, especialmente cuando los gobiernos los utilizan como herramientas plebiscitarias. En su visión, la funcionalidad democrática de estos mecanismos solo se garantiza cuando se insertan en sistemas institucionales sólidos, con garantías de competencia justa, neutralidad institucional y deliberación plural.

En suma, a pesar de estos inconvenientes, los MDD se comportan como una válvula de escape frente a la tensión existente entre el ideal democrático y la gestión de los Estados modernos. Tanto la democracia representativa como los MDD cumplen funciones esenciales en la configuración de los sistemas democráticos modernos. Mientras que la representación permite una gestión más eficaz de las decisiones públicas en sociedades complejas, los MDD se consolidan como instrumentos que complementan y enriquecen la participación política, al permitir una intervención más directa de la ciudadanía en los asuntos públicos. Su coexistencia, por tanto, no debería entenderse como excluyente, sino como parte de un entramado institucional más amplio que busca fortalecer la legitimidad democrática.

No obstante, el uso efectivo de los MDD requiere de un diseño institucional cuidadoso y de contextos democráticos consolidados. Sin una regulación adecuada, estos mecanismos podrían ser cooptados por liderazgos personalistas o utilizados como herramientas de manipulación política, debilitando el

sistema representativo en lugar de complementarlo. De ahí la importancia de que su implementación responda a principios de transparencia, pluralismo y rendición de cuentas, para que realmente funcionen como vehículos de empoderamiento ciudadano y no como instrumentos de distorsión democrática.

### **1.1.1 INICIO DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y SU APLICACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

Desde finales del siglo XX, la democracia ha experimentado avances y situaciones de crisis en la representación del sistema partidario y el descontento con la política. Para mitigar estas problemáticas, varios países implementaron reformas constitucionales sustanciales o la incorporación de mecanismos o instituciones de democracia directa (ZOVATTO 2001). Por su parte, Romero Ballivián (2022) menciona que América Latina ha sido un escenario acogedor para los diversos mecanismos de democracia directa, resaltando el referéndum como el instrumento electoral más notorio en la región.

A nivel internacional, las experiencias de Suiza y Estados Unidos se consideran precursoras en la institucionalización de los MDD, al incorporarlos en sus sistemas políticos desde el siglo XIX (WELP Y SERDÜLT 2014). Para el caso de Suiza, la revocatoria fue introducida entre mediados y fines del siglo XIX. En este país, el procedimiento de este mecanismo no alcanza el nivel nacional, es decir, su implementación alcanza exclusivamente el ámbito subnacional. Para activar la revocatoria, no se requiere justificar los motivos, pero sí recolectar un número de firmas y, en el caso del límite de tiempo, depende de la legislación en cada circunscripción del país. Adicionalmente, la revocatoria no se activa a miembros individuales sino a todos sus representantes en conjunto y, en caso de que revoquen a las autoridades, se organiza una nueva elección complementaria para el resto del periodo. Así, el mecanismo se percibe como una suerte de voto de no confianza por parte de la ciudadanía antes que un castigo individual a las o los políticos (SERDÜLT 2014, 233-234).

En Estados Unidos, la implementación formal del mecanismo de revocatoria sucedió en la primera década del siglo XX y su aplicación es distinta en diversos aspectos. En primer lugar, no necesariamente se aplica en todos los estados y distritos del país. De acuerdo con Qvortrup (2014), el formulario municipal de la encuesta de gobierno en 2001 reveló que el 60.9 % de las

ciudades estadounidenses contenían disposiciones para las revocatorias, superando la implementación de otros mecanismos como la iniciativa y consulta popular. Por otro lado, en la mayoría de los casos, la revocatoria no requiere que la autoridad haya sido declarada culpable de una mala conducta durante su cargo, aunque para la petición del proceso por lo general se requiere de un número determinado de firmas (25 % de los votos de la última elección) (QVORTRUP 2014, 212-213).

En contraste, la mayoría de los países occidentales, incluidos los latinoamericanos, introdujeron estas herramientas de forma más reciente, principalmente durante las últimas décadas del siglo XX. En América Latina, Uruguay constituye una de las experiencias más tempranas y consistentes en la región en cuanto a la institucionalización de los mecanismos de democracia directa. Desde la Constitución de 1919, el país incorporó figuras como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular tanto a nivel nacional como departamental. Este hecho convierte el caso uruguayo en una excepción histórica en el contexto regional, en el cual la mayoría de los países adoptaron estos mecanismos recién a partir de la tercera ola de democratización en la década de 1980 (HUNTINGTON 1994). Sin embargo, si bien Uruguay incorpora una serie de MDD, aún no implementa la revocatoria de autoridades.

Desde una perspectiva comparada, conviene realizar un breve repaso de los países de América Latina que incluyeron MDD en su legislación. Para ello, revisamos los aspectos más relevantes de los diseños institucionales que configuran la aplicación de MDD en Argentina, Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela.

#### a) Argentina

En el ámbito nacional argentino, los instrumentos de democracia directa comenzaron a tener un respaldo en la Constitución Nacional<sup>1</sup> recién con la reforma de 1994. Sin embargo, dicha reforma solo contempló dos figuras específicas: la consulta popular y la iniciativa legislativa.

Sobre la consulta popular, está diseñada como un mecanismo institucional que solo puede ser impulsado desde las estructuras del poder (es decir, “desde arriba”).

---

1 Argentina. Constitución de la Nación Argentina. 22 de agosto de 1994. <https://bit.ly/3GF11eN>

Precisamente, el artículo 39 de la Constitución Nacional establece la posibilidad de que la ciudadanía presente proyectos legislativos mediante la iniciativa popular, aunque su aplicación está regulada por la Ley 24.747,<sup>2</sup> de 1996.

Sobre la iniciativa legislativa, el modelo argentino no considera que sea propiamente un MDD debido a que no permite a la población tomar decisiones directas y se limita al derecho de presentar proyectos de ley ante el Congreso, sin implicar una votación ciudadana vinculante, funcionando más bien como un derecho de petición (artículo 40 de la Constitución Nacional). En la práctica, la utilización de estos dispositivos a nivel nacional ha sido bastante restringida (WELP 2008; LAFFERRIERE 2009).

En contraste, la situación en las provincias y municipios es diferente: las jurisdicciones subnacionales comenzaron a implementar mecanismos de democracia directa desde mucho antes de la reforma de 1994, adoptando una variedad más amplia y flexible de herramientas participativas en sus normativas locales, como la inclusión de la revocatoria de autoridades (ARQUES 2014).

Respecto a la revocatoria, el mecanismo se implementa por primera vez en provincias de Córdoba en 1923 y Entre Ríos en 1933 (HRONCICH Y NOVARO 1939). Luego, se registra un avance significativo sobre los MDD, en particular de la revocatoria, que se incorporó en las provincias de Chaco (1957), Neuquén (1957) y Misiones (1958). Para 1983, el proceso de recuperación de las instituciones democráticas permitió la proliferación del mecanismo de revocatoria, con lo que se sumaron provincias como La Rioja (1986), Río Negro (1988) y Tierra del Fuego (1991). La provincia de Chubut (1994) fue la última en incluir la revocatoria de mandato. En cuanto a su aplicación a nivel provincial, se requiere cumplir con determinados requisitos, como recolectar un número determinado de firmas y fundamentar las razones de la revocatoria.

A nivel municipal, la regulación para implementar las revocatorias depende del ámbito provincial. En algunos casos, las provincias y sus cartas orgánicas definen la incorporación del mecanismo; sin embargo, en otros, las provincias otorgan a las municipalidades la posibilidad de regular la revocatoria de acuerdo con leyes orgánicas.

---

2 Argentina. Iniciativa legislativa popular, Ley 24.747. 19 de noviembre de 1996. <https://bit.ly/3GAPf59>

A modo de ejemplo sobre la aplicación de la consulta popular de revocatoria, Arques (2014) señala que la ciudad cordobesa de Dean Funes, en donde el entonces intendente impulsó este proceso contra cuatro concejales de la oposición, acusándolos de obstaculizar su gestión con fines meramente políticos. En respuesta, los ediles lo señalaron por haber incurrido en irregularidades como aprobar exenciones impositivas por decreto, lo que iba en contra de la normativa vigente (ARQUES 2014).

En medio de esta tensión política, las y los seguidores del intendente iniciaron una campaña de recolección de firmas. Por su parte, los concejales recurrieron a la justicia electoral provincial y luego al Tribunal Superior de Justicia para intentar impedir el desarrollo del mecanismo. Finalmente, el resultado fue desfavorable para los concejales, quienes fueron removidos de sus cargos (ARQUES 2014).

A modo de balance, si bien la Constitución Nacional Argentina introdujo en 1994 ciertos mecanismos de democracia directa, su alcance nacional es limitado y su implementación escasa y poco vinculante. En cambio, las provincias y municipios han mostrado una mayor apertura y dinamismo en la incorporación y aplicación efectiva de estos instrumentos, en especial la revocatoria de mandato. La experiencia de Dean Funes ejemplifica cómo estos mecanismos pueden ser activados y utilizados en el ámbito local con un impacto real, aunque también evidencian tensiones institucionales y desafíos en su aplicación. En este sentido, el federalismo argentino ha permitido que la democracia directa tenga un desarrollo desigual pero significativo en los distintos niveles del Estado, dejando en evidencia la necesidad de repensar su fortalecimiento y articulación a nivel nacional.

#### b) Bolivia

En el contexto boliviano, la implementación de mecanismos de democracia directa se dio de manera gradual. Si bien se registra un antecedente histórico en 1930 con la adopción de decisiones vía referéndum, la institucionalización de esta figura se vio frustrada, posiblemente a causa de las transformaciones derivadas de la Guerra del Chaco (ROMERO BALLIVIÁN 2008).

No obstante, a finales de los años 90 y principios del siglo XXI, en un contexto de crisis de representación caracterizado por el desgaste de la democracia representativa, la deslegitimación de los partidos políticos y el auge de corrientes multiculturales, se impulsó una Asamblea Constituyente que culminó con la Constitución de 2009 (ROMERO BALLIVIÁN 2008). De esa manera, es importante señalar que, en este nuevo marco legal, la incorporación de MDD fue impulsada de manera significativa desde una demanda social (LISSIDINI 2015).

Respecto a la revocatoria, la inclusión de este mecanismo fue aprobada por la nueva Constitución<sup>3</sup> en el 2009. Luego, se incorpora la Ley de Régimen Electoral (LRE) (Ley n. ° 026)<sup>4</sup> de 2010, donde se regula explícitamente la revocatoria de autoridades. En 2012, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) elaboró un reglamento para los procesos de revocatoria del mandato.<sup>5</sup>

En esa línea, el diseño institucional considera que este mecanismo permite a la ciudadanía solicitar la destitución de autoridades electas por voto popular, con excepción de quienes integran el Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional. Para activarse, es necesario que haya transcurrido la mitad del mandato, y no puede realizarse en el último año de gestión, ni más de una vez por periodo.

Respecto al procedimiento, se advierten inconsistencias tanto en la Constitución como en la LRE. Por ejemplo, para la recolección de firmas y huellas la Constitución exige un 15 % del padrón electoral para iniciar la revocatoria, mientras que la LRE eleva el requisito al 25 % del padrón nacional, generando un conflicto legal que plantea dudas sobre la constitucionalidad de la ley (VERDUGO SILVA 2014; EBERHARDT 2016).

En ese sentido, la LRE establece los requisitos para la recolección de firmas y huellas según el nivel de gobierno: a nivel nacional, se necesita un 25 % del padrón nacional y al menos un 20 % de cada departamento; en el ámbito municipal, el requisito asciende al 30 % de personas inscritas en el padrón local (art. 26). Además, en el mismo artículo se señala que deben cumplirse condiciones logísticas adicionales como la inclusión de huellas dactilares.

---

3 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. 7 de febrero de 2009. <https://bit.ly/3Ss6U1v>

4 Bolivia. Ley n. ° 026 del régimen electoral. 30 de junio de 2010. <https://bit.ly/4m2SD99>

5 Bolivia, “Reglamento de revocatoria de mandato de autoridades elegidas por voto ciudadano”. Cochabamba: Órgano Electoral Plurinacional, noviembre de 2012. <https://bit.ly/3Zmvk0f>

Para que la revocatoria sea válida debe participar al menos el 50 % más uno del electorado registrado; además, deben cumplirse dos requisitos: (i) que los votos a favor de la revocatoria superen a los votos en contra, y (ii) que se supere el número de votos con los que se eligió la autoridad. Este doble umbral hace que, aunque la mayoría vote por la revocatoria, el proceso no prospere si no se cumplen estas condiciones.

Un aspecto singular del modelo boliviano es que cualquier proceso de revocatoria debe ser aprobado mediante una ley específica por parte del órgano legislativo (Cámara de diputados y Cámara de senadores), lo cual introduce un elemento político que puede frenar la iniciativa, especialmente si la o el funcionario cuestionado pertenece a la organización política dominante. Esta exigencia legislativa complica aún más el uso efectivo de este mecanismo y pone en duda su accesibilidad como herramienta democrática real.

En 2013, el TSE recibió 124 solicitudes que buscaban revocar a un total de 216 autoridades en los diferentes niveles de gobierno. Así, se aceptaron 79 solicitudes, de las cuales 76 fueron archivadas por no alcanzar el número de firmas necesarias (VERDUGO SILVA 2014). Luego, los tres casos pendientes –Bermejo, en Tarija y San Matías; y Colpa Bélgica, en Santa Cruz– no lograron cumplir con los porcentajes de firmas adherentes exigidos y el proceso electoral quedó desestimado (VERDUGO SILVA 2014).

En 2019, Bolivia experimentó por primera vez un proceso de revocatoria de una autoridad electa. En ese contexto, se presentaron un total de 245 iniciativas, de las cuales se habilitaron 167 para la etapa de recolección de firmas. Posteriormente, 166 solicitudes se archivaron debido al desistimiento de las personas promotoras o por no presentar los libros de adherentes en los plazos determinados (OEP 2019a). Así, solo en el caso de Bolpebra, en la provincia Nicolás Suárez, departamento de Pando, se cumplieron con los requisitos establecidos para incluir al alcalde en un proceso de revocatoria (OEP 2019a). Por último, los resultados determinaron que la autoridad fuera retirada del cargo (OEP 2019b).

En resumen, la revocatoria de mandato en Bolivia representa un avance importante en la consolidación de mecanismos de democracia directa impulsados desde la ciudadanía. Su inclusión en la Constitución de 2009 y

su reglamentación posterior reflejan una voluntad institucional por responder a las demandas sociales surgidas en un contexto de crisis de representación. Sin embargo, la implementación práctica del mecanismo ha enfrentado múltiples obstáculos, tanto normativos como procedimentales.

### c) Ecuador

La historia de Ecuador estuvo marcada por periodos de inestabilidad política, dictaduras y golpes de Estado. Sin embargo, en 1979 el país inició un proceso de transición hacia la democracia, que se consolidó con la Constitución de 2008.<sup>6</sup> No obstante, la figura de la revocatoria del mandato en Ecuador emergió en 1998, impulsada por la crisis política derivada de la destitución presidencial de Abdalá Bucaram (WELP Y SERDÜLT 2014). Con la reforma promovida durante el primer gobierno de Rafael Correa (2007-2009), el art. 1 de la Constitución define al Estado como una república democrática que se organiza en forma de Estado constitucional de derechos y justicia. En ese sentido, se reconocen los mecanismos de democracia directa como derechos de participación en los artículos 61, 103, 104 y 105.

La Constitución de Ecuador de 2008 introdujo cambios sustanciales al mecanismo de revocatoria de mandato respecto a la de 1998. Uno de los más relevantes fue la ampliación del alcance: mientras la normativa anterior limitaba el proceso a ciertas autoridades locales y legislativas, la nueva Constitución lo extiende a todas las autoridades electas por voto popular, incluyendo a la o el presidente (art. 61). Además, eliminó la necesidad de presentar causales específicas, facilitando que la ciudadanía pueda activar el proceso sin tener que justificarlo legalmente, lo que representa una apuesta por una democracia más participativa.

Otro cambio importante fue la reducción de los requisitos formales. En 1998 se exigía el 30 % de firmas del padrón electoral, mientras que en 2008 se bajó ese umbral al 15 % para la o el presidente y al 10 % para autoridades locales. También se ajustaron los tiempos del procedimiento: se amplió el plazo para verificar las firmas y se extendió el margen para realizar las elecciones. Este último cambio proporcionó mayor flexibilidad operativa, aunque también más espacio para maniobras políticas tanto de la autoridad a ser revocada como de la oposición que puede tentar el cargo (CASTELLANOS SANTAMARÍA 2013).

---

6 Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. 20 de octubre de 2008. <https://bit.ly/4iKNOyF>

En términos generales, el nuevo marco constitucional facilita el acceso de la ciudadanía al mecanismo de revocatoria, reforzando el control popular sobre los representantes. No obstante, la eliminación de causales y la menor exigencia de firmas pueden abrir la puerta a un uso estratégico o desestabilizador del instrumento. Por eso, si bien estos cambios representan un avance en participación democrática, también requieren instituciones sólidas y una ciudadanía informada para que el mecanismo sea efectivo y legítimo.

Posteriormente, Ecuador implementó otras reformas en 2011 para regular y controlar el mecanismo de revocatoria. Mientras que en su versión inicial el mecanismo era más simple y sin causales específicas, las reformas incorporaron requisitos adicionales como la justificación del pedido, la identificación clara del proponente y la posibilidad de impugnación por parte de la autoridad cuestionada.

También se ajustaron los plazos y porcentajes de firmas según el tamaño de la circunscripción, lo que añadió una dimensión territorial más precisa al proceso. En general, estas modificaciones buscaron evitar un uso arbitrario del mecanismo y asegurar que responda a demandas ciudadanas serias, fortaleciendo su legitimidad sin debilitar la participación.

A modo de balance, durante el primer ciclo de aplicación del mecanismo de revocatoria en Ecuador, antes de las reformas de 2011, se observó un uso intensivo a nivel local, especialmente contra alcaldes/as, concejales y autoridades parroquiales. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las autoridades sometidas al proceso lograron conservar sus cargos (CASTELLANOS SANTAMARÍA 2014). Esto refleja que, aunque el mecanismo fue activado con frecuencia, su efectividad fue limitada, posiblemente por una pérdida de apoyo de la ciudadanía entre el inicio del proceso y la votación final, o por la falta de convicción en el electorado para concretar la destitución.

El alto porcentaje de autoridades ratificadas podría sugerir que, en muchos casos, la revocatoria no respondió a demandas ciudadanas sólidas, sino a disputas internas o estrategias políticas de oposición. En ese sentido, podría indicar que este mecanismo, más que una herramienta efectiva de control democrático, se utilizó como un recurso de presión ante la falta de consenso institucional. Esta experiencia inicial muestra la necesidad de revisar los procedimientos y las motivaciones detrás de su uso, para asegurar que cumpla realmente con su función dentro de un sistema participativo.

En resumen, la revocatoria de mandato en Ecuador ha evolucionado para ampliar la participación ciudadana, pero también ha traído desafíos. Las reformas de 2008 y 2011 facilitaron su acceso, pero también abrieron la puerta a posibles abusos estratégicos. Así, aunque el mecanismo se activó frecuentemente, la mayoría de las autoridades lograron mantener sus cargos, lo que muestra que, en muchos casos, no respondió a demandas ciudadanas claras.

#### d) Colombia

En el caso de Colombia, la Constitución Política de 1991<sup>7</sup> reconoce los siguientes mecanismos de democracia directa: plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa o normativa, y la revocatoria del mandato. Estos mecanismos se encontraban normados en la Ley Estatutaria 134 de 1994<sup>8</sup> (derogada), y posteriormente fueron regulados por la Ley Estatutaria 1757 de 2015.<sup>9</sup>

En cuanto a los mecanismos más utilizados, destaca el uso de las revocatorias de mandato, que solo aplica a alcaldes/as y gobernadores/as. Sin embargo, una de las condiciones es que el porcentaje de firmas no debe ser inferior al 40 % de la votación total registrada el día en que se eligió a la o el mandatario, uno de los más altos de la región.

El balance del uso de la revocatoria de mandato en Colombia revela una profunda desconexión entre su diseño legal y su efectividad práctica. Desde la reglamentación del mecanismo en 1994, se han presentado una gran cantidad de solicitudes, especialmente en periodos preelectorales, pero casi ninguna ha logrado cumplir con los requisitos para destituir a una o un funcionario.

Entre 1996 y 2012, se realizaron 37 votaciones sin éxito, debido principalmente a la falta de cumplimiento del umbral mínimo del 55 % de votos válidos de la elección, a pesar de que en muchos casos la mayoría votaba a favor de la revocatoria (FRANCO-CUERVO 2014; REGISTRADURÍA NACIONAL DEL

---

7 Colombia. Constitución Política de Colombia, título IV, capítulo I, artículo 103. 7 de julio 1991. <https://bit.ly/4k1RRaH>

8 Colombia. Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. 31 de mayo de 1994. <https://bit.ly/44uuL8l>

9 Colombia. Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. 6 de julio de 2015. <https://bit.ly/4k1KLCW>

ESTADO CIVIL 2023). Aunque las reformas de 2002 y 2015 intentaron flexibilizar el procedimiento reduciendo requisitos, los resultados siguieron siendo limitados. Esto sugiere que el problema no reside únicamente en las barreras legales, sino también en factores como la apatía ciudadana y la falta de identificación con el mecanismo.

Más preocupante aún es el hecho de que la revocatoria fue utilizada como herramienta política más que como un instrumento genuino de control democrático. En la mayoría de los casos, las solicitudes fueron promovidas por opositores políticos, exfuncionarios o precandidatos que buscaban visibilidad o revancha electoral, lo que ha restado legitimidad al proceso, además de fomentar su instrumentalización (FRANCO-CUERVO 2014).

En esa línea, la tendencia indicada socavó la naturaleza participativa del mecanismo, convirtiéndolo en un espacio de confrontación entre élites en lugar de canalizar el descontento real de la ciudadanía. La baja participación en las consultas, atribuida al voto voluntario y al escaso conocimiento cívico, refuerza esta percepción de distancia entre la ciudadanía y el instrumento. En este sentido, Franco-Cuervo (2014) propone que, más que seguir reduciendo requisitos, se deberían eliminar los incentivos electorales asociados a la revocatoria para desincentivar su uso partidario y recuperar su sentido original de rendición de cuentas.

En síntesis, aunque la revocatoria de mandato en Colombia fue concebida como un mecanismo de participación ciudadana, su aplicación ha sido limitada por altos requisitos legales y escasa participación electoral. A pesar de las reformas, los resultados siguen siendo marginales. Además, su uso ha estado marcado por intereses políticos, restándole legitimidad como herramienta de control democrático.

#### e) Venezuela

En el caso de Venezuela, la Constitución de 1999,<sup>10</sup> promovida por el entonces presidente Hugo Chávez y aprobada por referéndum, introdujo un lenguaje de democracia participativa y protagónica, incorporando mecanismos de democracia directa en el artículo 70 de la Constitución. Dicho artículo

---

10 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 14 de enero de 1999. <https://bit.ly/4iTEhoV>

reconoce que estos mecanismos “son medios de participación y protagonismo del pueblo”.<sup>11</sup>

El proceso de revocatoria de mandato en Venezuela destaca por su amplio alcance institucional, al permitir que todos los cargos de elección popular —a nivel nacional, regional y local— puedan ser sometidos a este mecanismo, convirtiéndose en uno de los sistemas más inclusivos en América Latina (KORNBLITH 2014).

El diseño institucional del mecanismo combina elementos de protección institucional y apertura participativa: exige un 20 % de firmas del padrón electoral para activar el proceso. Además, para que el proceso revocatorio sea válido se requiere una participación mínima del 25 % de votantes junto con una cantidad de votos igual o superior a la cifra con la que fue elegido la o el funcionario a revocar (art. 72). Esto asegura que no se vulnere fácilmente el mandato otorgado por el sufragio, preservando la estabilidad institucional frente a presiones minoritarias.

No obstante, aunque formalmente el mecanismo fortalece el principio de soberanía popular y no requiere causales específicas para ser invocado (WELP Y SCHNEIDER 2011), su aplicación práctica presenta ciertos límites. Entre ellos, la imposibilidad de realizar más de un intento por periodo, así como el carácter voluntario del voto, que puede dificultar que se alcancen los umbrales exigidos.

En el caso de la presidencia, si la revocatoria ocurre en el último tercio del mandato, el reemplazo no se elige mediante sufragio, sino que asume el vicepresidente designado, lo que reduce la participación directa en la sucesión (art. 233). El sistema venezolano combina una apertura formal con restricciones estratégicas que buscan equilibrar la rendición de cuentas con la gobernabilidad, aunque no está exento de tensiones en su implementación real.

Por su parte, el artículo 72 regula la revocatoria del mandato como un derecho ciudadano, aplicable a todos los cargos de elección popular, una vez transcurrida la mitad del periodo del funcionario. Para Lissidini (2015), si bien se incentiva la intervención ciudadana en los asuntos públicos, esta participación es concebida, estructurada y canalizada desde el Poder Ejecutivo, por lo que el carácter vertical de su implementación plantea serias dudas sobre su autonomía real y su potencial transformador.

---

11 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 70, sección primera, capítulo IV, título III.

Un caso ilustrativo es el intento de revocatoria contra Nicolás Maduro en 2016, que fue bloqueado por el Consejo Nacional Electoral (CNE) mediante una serie de decisiones administrativas que suspendieron el proceso por una interpretación controvertida de la constitución con respecto a los requisitos de recolección de firmas (BREWER-CARÍAS 2016). Inicialmente la constitución contemplaba que se requería el 20 % del padrón electoral a nivel nacional, a lo que una sentencia<sup>12</sup> posterior de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, estipuló que el umbral del 20 % de respaldo debía cumplirse en cada circunscripción del Estado. Este es un claro ejemplo en el que la participación directa se convierte en una herramienta funcional al poder, en lugar de un mecanismo efectivo de control ciudadano o deliberación democrática.

En suma, aunque el mecanismo de revocatoria en Venezuela se presenta constitucionalmente como una vía robusta de participación ciudadana y control democrático, su aplicación efectiva ha estado condicionada por múltiples barreras institucionales y una fuerte centralización del poder. La coexistencia de requisitos exigentes, restricciones procedimentales y un control político del órgano electoral ha limitado su capacidad de operar como un instrumento autónomo de rendición de cuentas. El caso del intento de revocatoria contra Nicolás Maduro en 2016 ilustra cómo, en la práctica, este mecanismo puede ser neutralizado desde las estructuras estatales, revelando una distancia significativa entre el diseño normativo participativo y su ejecución real.

De los países revisados, se puede concluir que la incorporación de mecanismos de democracia directa ha seguido trayectorias diversas, influenciadas por factores históricos, políticos e institucionales. Aunque la mayoría de los países de la región han consagrado estos instrumentos en sus constituciones o leyes, existen importantes diferencias en cuanto a su diseño normativo, facilidad de activación, niveles de implementación y uso político.

En esa línea, la Tabla 1 ofrece una visión comparativa de los países analizados y otros más de la región, destacando aspectos clave como el año de vigencia de sus constituciones actuales, los mecanismos reconocidos formalmente, los requisitos para la iniciativa ciudadana y la revocatoria del mandato, así como el uso real de referendos y su instrumentalización política. De esa manera,

---

12 Sentencia de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia n. °417, del 17 de octubre de 2016

se observa que, mientras algunos países contemplan todos los MDD, otros no contemplan ninguno. Asimismo, en cuanto al mecanismo de la consulta popular de revocatoria, por ejemplo, existen países que contemplan este procedimiento tanto a nivel nacional como subnacional, mientras que otras constituciones acotan el mecanismo solo a este último nivel, como el caso peruano.

TABLA 1

## Mecanismos de democracia directa (MDD) en países de América Latina

País	Constitución de MDD	Referéndum	Iniciativa Popular	Revocatoria de mandato	Año de incorporación más reciente	Total MDD
Argentina	Sí	Sí (consultivo a nivel provincial)	Sí	No	1994	1
Bolivia	Sí	Sí	Sí	Sí	1967 y reforma en 2009	3
Brasil	Sí	Sí	Sí	Sí (local)	1988 y reforma en 2001	3
Chile	Sí	Sí	Sí	No	1980 y reforma en 2005	2
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí	1991 y reforma en 2001	3
Costa Rica	No	No	No	No	-	0
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí	2008	3
El Salvador	No	Limitado	No	No	-	0
Guatemala	Sí	Sí	Sí	No	1985 y reforma en 1994	2
Honduras	Sí	Sí	Sí	Sí	1982 y reforma en 2004	3
México	Sí	Sí	Sí	Sí (local)	2014	3
Nicaragua	Sí	Sí	Limitada	No	1987 y reforma en 1995	1
Panamá	No	No	No	No	-	0
Paraguay	Sí	Sí	Sí	No	1992	2





País	Constitución de MDD	Referéndum	Iniciativa Popular	Revocatoria de mandato	Año de incorporación más reciente	Total MDD
Perú	Sí	Sí	Sí	Sí (local)	1993 y reforma en 2015	3
Rep. Dominicana	No	Limitado	No	No	-	0
Uruguay	Sí	Sí	Sí	No	1967 y reforma en 1996	2
Venezuela	Sí	Sí	Sí	Sí	1999	3

Fuente: Elaboración propia con base en Altman (2010) y Zovatto (2001)

## 1.2 DETERMINANTES PARA LA ACTIVACIÓN DE CONSULTAS POPULARES DE REVOCATORIAS

La revocatoria popular de mandato se ha consolidado como uno de los mecanismos más relevantes de la democracia directa en América Latina. Este instrumento permite a la ciudadanía poner fin anticipadamente al mandato de una o un representante electo/a, o funcionar como un correctivo del principio de representación (WELP Y SERDÜLT 2014). Como se vio en la sección anterior, si bien la mayoría de los países de la región han incorporado esta figura en sus marcos normativos, su uso efectivo —es decir, la activación del procedimiento— varía significativamente entre contextos. Este procedimiento se encuentra normado y contemplado en diversas constituciones y leyes nacionales, y su propósito es garantizar la rendición de cuentas y fortalecer la democracia.

En palabras de Eberhardt (2019), “la revocatoria de mandato es un mecanismo de *accountability*<sup>13</sup> vertical que permite a la ciudadanía mantener el control sobre los gobernantes elegidos durante la mayor parte del tiempo que dura su cargo” (2019, 323). En esa misma línea, Tuesta Soldevilla (2013)

13 Es un término propuesto por Guillermo O’Donnell (1998) que hace referencia a la rendición de cuentas en la vida democrática —o sea de las y los políticos hacia la ciudadanía—, del que se presentan dos tipos: vertical y horizontal. El *accountability* vertical, que hace referencia al electorado, considera las elecciones como un mecanismo mediante el cual la sociedad puede controlar a quienes ocupan posiciones de poder dentro del aparato estatal. Por otro lado, el *accountability* horizontal consiste en que sean las mismas instituciones del Estado las que se encarguen de vigilar el accionar de otros órganos estatales (EBERHARDT 2019).

señala que la revocatoria de mandato popular es un mecanismo que permite a la ciudadanía evaluar el desempeño de sus gobernantes y decidir si continúan en el cargo.

Por lo tanto, es posible afirmar que el ejercicio de la revocatoria de mandato tiene como objetivo principal fortalecer la democracia, permitiendo que la ciudadanía ejerza un control directo sobre sus gobernantes. Como señala Rodríguez Campos (2009), la revocatoria de mandato es una forma de control social que permite evaluar la eficacia y la eficiencia de la persona gobernante en términos de la gestión. Este mecanismo de control directo actúa como una válvula de escape ante posibles excesos de poder y permite que las y los votantes sancionen a los políticos que no cumplan con sus expectativas o promesas electorales.

Sin embargo, las consultas populares de revocatoria también presentan dificultades. Uno de los principales problemas radica en el uso estratégico de este mecanismo por parte de actores políticos que buscan desestabilizar el gobierno de turno (TUESTA SOLDEVILLA 2014a; 2014b; ALVA MENDOZA 2019), incluso sin un fundamento tangible sobre la gestión del mandatario. En este sentido, López Maya (2012) argumenta que la revocatoria de mandato, aunque sea una herramienta democrática, puede ser utilizada como un arma política para debilitar a los gobiernos, especialmente en sistemas de alta polarización política.

Políticamente, la revocatoria de mandato también se enfrenta a desafíos relacionados con el tiempo y los recursos. La recolección de firmas y la organización de campañas a favor o en contra de la revocatoria suelen ser costosas, y es común que este proceso sea influenciado por factores como la disponibilidad de recursos, los intereses partidistas y la influencia de los medios de comunicación. En ese sentido, Welp (2013) señala que estos requisitos podrían desalentar la activación, por lo que en muchos casos los primeros activadores son los partidos políticos, capaces de continuar con el proceso que implica una revocatoria.

De acuerdo con una investigación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE (2013), este mecanismo funciona como un “castigo político” de la ciudadanía contra sus autoridades electas, porque les otorga la capacidad de retirar a los gobernantes de sus posiciones cuando estos no cumplen con sus expectativas o acciones, aún si no hay una acusación judicial formal contra ellas.

Las personas expertas en la materia resumen los motivos para la activación de las revocatorias y la frecuencia de su aplicación en tres pilares, a veces interrelacionados o interdependientes. En primer lugar, el descontento ciudadano, es decir, el rechazo de la ciudadanía a las diversas autoridades electas, que ofrece y refleja una mirada desde la relevancia de la participación ciudadana. En segundo lugar, se encuentran las variables de aspecto más institucional, como la reglamentación y requisitos para convocar a una revocatoria, las cuales pueden facilitar o dificultar su respectiva activación (WELP 2016). En tercer lugar, se encuentra el rol de los actores políticos, en el que las organizaciones políticas toman acciones en contra de sus oponentes tras el fin del proceso electoral. Este tipo de casos se producen particularmente en espacios de baja institucionalización partidaria, como el caso peruano (TUESTA SOLDEVILLA 2014a).

En términos generales, es difícil atribuir la activación de revocatorias a solo una de estas variables. Por ejemplo, en el caso ecuatoriano, revisado por Castellanos Santamaría (2014), se concluye que la insatisfacción ciudadana es una característica relevante en las revocatorias; sin embargo, la autora señala que no se considera como un factor suficiente al tener un diseño institucional que incrementó los intentos (2014, 11). A pesar de ello, es importante saber que las revocatorias son procesos que, independientemente de su impulso (ciudadano o político), requieren de la participación ciudadana por medio de la recolección de firmas. En otras palabras, se evidencia el involucramiento de la ciudadanía al sumarse a los pedidos de revocatoria, aunque las motivaciones puedan responder a intereses de “revanchismo político”.

Por otro lado, una vez culminado un proceso de revocatoria, este tiene un impacto directo en la calidad del gobierno local. Por ejemplo, si la autoridad es revocada por un mal desempeño, tiene incentivos para ejercer un mejor comportamiento dentro de los límites políticos. Sin embargo, si la autoridad es revocada por otras razones políticas que son diferentes a su desempeño, entonces no existen incentivos para que busque mejorar su comportamiento como autoridad. Asimismo, la posibilidad –retirada de la normativa peruana– de poder convocar a nuevas elecciones daba mayores incentivos a los políticos para complacer a la ciudadanía dentro de sus gestiones (HOLLAND E INCIO 2019, 3).

En líneas generales, la activación de las revocatorias depende de una serie de factores que varían de un contexto a otro. Según Welp (2014), los motivos para

revocar una autoridad se deben a una insatisfacción y desconfianza ciudadana, o a una falta de cumplimiento del programa de gobierno. A continuación, se analizan las principales causas que originan un proceso de revocatoria.

### 1.2.1 DESEMPEÑO DEFICIENTE Y PÉRDIDA DE LEGITIMIDAD

Una de las motivaciones más frecuentes para la activación de procesos de revocatoria de mandato es la percepción de un desempeño gubernamental deficiente (TUESTA SOLDEVILLA 2014a; ALVA MENDOZA 2019). Esto puede incluir el incumplimiento de promesas de campaña, prácticas clientelares, corrupción, gestión ineficaz de los recursos públicos o el deterioro de los servicios básicos; lo que frecuentemente conlleva a una pérdida de legitimidad del gobernante ante la ciudadanía (WELP 2014). En este contexto, las solicitudes de revocatoria reflejan el descontento social frente a una gestión percibida como deficiente, evidenciada en la inasistencia a funciones, sospechas de corrupción y prácticas autoritarias que restringen la transparencia y el control de la ciudadanía (MÁRQUEZ CALVO 2013).

Estos elementos contribuyen a una creciente desconfianza ciudadana hacia las autoridades, lo que a su vez debilita la percepción de una representación política efectiva. Asimismo, la exclusión de sectores relevantes de la sociedad en la toma de decisiones, la falta de participación en asuntos clave, o la implementación de políticas públicas sin procesos de consulta popular son factores que pueden intensificar el malestar de la ciudadanía. En tales escenarios, la revocatoria se presenta como un mecanismo para restablecer el principio democrático de la representación.

### 1.2.2 EL DISEÑO INSTITUCIONAL

La configuración del diseño institucional desempeña un papel central en la implementación de los procesos de revocatoria. Este aspecto hace referencia al conjunto de normas, procedimientos y requisitos legales que regulan cómo y en qué condiciones puede activarse un mecanismo de esta naturaleza. De acuerdo con Eberhardt (2019), un diseño institucional bien estructurado puede fomentar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, incrementando la probabilidad de que se convoquen revocatorias efectivas.

Asimismo, Serdült (2014) menciona que el uso de la revocatoria será desincentivado mientras existan más mecanismos de democracia directa, usando como ejemplo el caso suizo, donde se incluyen el referéndum y la iniciativa popular. De esa manera, se observa un menor uso de la revocatoria (el mecanismo fue efectivo solo una vez en toda la historia del país) como herramienta política de los adversarios y más bien se utiliza para evaluar las políticas públicas en los gobiernos.

Según Serdült y Welp (2012), la implementación de mecanismos de democracia directa “desde abajo” implica importantes desafíos organizativos y de recursos, lo que puede generar tensiones respecto a su concepción idealizada como instrumento de control ciudadano. En este contexto, la demografía municipal puede ser un factor determinante en el cumplimiento de los requisitos establecidos: los municipios con menor tamaño poblacional podrían tener una relativa facilidad para reunir las firmas necesarias, mientras que, en entidades territoriales de mayor tamaño, estos requisitos podrían constituir un obstáculo que inhiba la activación del mecanismo.

Por su parte, Cueto Villamán (2007) sostiene que las instituciones electorales y el marco institucional en general son fundamentales para regular la competencia política. La percepción de un fracaso generalizado de los partidos políticos puede dar lugar a demandas de reforma institucional por parte de la ciudadanía. Sin embargo, tales demandas no implican necesariamente un cuestionamiento de la legitimidad del sistema democrático en su esencia.

### 1.2.3 CONFLICTOS SOCIOPOLÍTICOS

A menudo, la revocatoria de mandato trasciende de la evaluación del desempeño gubernamental, convirtiéndose en un campo de batalla para disputas sociopolíticas entre élites o partidos políticos. Por ejemplo, esto sucedió en Suiza en 1862 (SERDÜLT 2014), cuando el parlamento del Cantón de Argovia fue removido tras una revocatoria promovida por sectores católicos conservadores, quienes estaban en contra de una ley de apertura religiosa aprobada por el Legislativo. Estos actores, impulsados por intereses particulares, pueden instrumentalizar este mecanismo para debilitar a adversarios políticos, incluso en ausencia de evidencia sustancial de mala gestión. Este fenómeno se observa con mayor frecuencia en contextos donde predominan los intereses económicos.

En Venezuela, Eberhardt (2017) advierte que el caso más destacado de revocatoria fue promovido por sectores opositores contra el presidente Hugo Chávez, en medio de una aguda conflictividad enmarcada por la crisis económica y social. Aunque no se logró su destitución, el referendo concluyó con una ratificación de su mandato por parte del electorado. Para la autora, a pesar de las tensiones políticas, la desconfianza entre los actores involucrados y las deficiencias procedimentales, este proceso permitió canalizar institucionalmente un conflicto de alta intensidad. En lugar de profundizar la crisis, la consulta reforzó la legitimidad del presidente y ofreció una salida democrática en un contexto de inestabilidad, frustrando así las expectativas de quienes impulsaban su remoción (EBERHARDT 2017).

Respecto a Perú, Julcarima y Pezzola (2018) sostienen que la administración de las regalías en regiones con actividades extractivas puede exacerbar conflictos preexistentes. El manejo de estos recursos incentiva la competencia entre organizaciones políticas, generando una pugna por el acceso a puestos de poder a nivel local.

Por su parte, la gestión de recursos públicos municipales —en particular los ingresos provenientes del canon y del Foncomun— representa un atractivo para diversos actores políticos. De acuerdo con una investigación de la ONPE (2018), el contexto económico influye en la intensificación de las disputas entre quienes buscan acceder al poder municipal. Tanto el estudio mencionado como el trabajo de Alva Mendoza (2019) señalan que la variable pobreza emerge como un factor estructural que amplifica esta dinámica: en entornos empobrecidos, la administración de recursos públicos adquiere un alto valor estratégico, al representar una de las pocas fuentes accesibles de poder y recursos, lo que incrementa el potencial de conflicto.

En resumen, la revocatoria popular de mandato se presenta como un mecanismo ambivalente dentro de la democracia directa: por un lado, fortalece la rendición de cuentas al permitir que la ciudadanía controle directamente a sus representantes y sancione gestiones deficientes; por otro, la aplicación de los mecanismos está condicionada por el diseño institucional, los recursos disponibles y la posibilidad de uso estratégico por parte de actores políticos. Si bien tiene el potencial de revitalizar la representación democrática y canalizar

el descontento social, también puede convertirse en una herramienta de desestabilización en contextos de alta polarización o conflicto político, especialmente cuando su activación responde más a disputas de poder que a verdaderas demandas ciudadanas.



## CAPÍTULO 2

# Marco contextual

### 2.1 APLICACIÓN DEL MECANISMO DE REVOCATORIA EN PERÚ

La revocatoria es un mecanismo mediante el cual la ciudadanía puede decidir, a través del voto, la remoción (o no) de una autoridad subnacional (local, provincial o regional) electa por sufragio directo. Este procedimiento se incorporó en el ordenamiento normativo para canalizar institucionalmente conflictos electorales violentos (CAJALEÓN CASTILLA Y POMAREDA MUÑOZ 2021), entendiendo la conflictividad electoral como un tipo de conflicto social detonado por las reglas y normas de la elección (LÉVANO 2013), al cuestionarse la legitimidad del proceso electoral (FISCHER 2002) a través de denuncias de irregularidades, corrupción, entre otros.

En Perú, los principales antecedentes de la participación en mecanismos de democracia directa surgieron a partir de la Constitución de 1979 (RODRIGUEZ CAMPOS 2006). No obstante, el mecanismo de consulta popular de revocatoria se introduce en la Constitución de 1993<sup>14</sup> (TUESTA SOLDEVILLA 2014a; CAJALEÓN CASTILLA Y POMAREDA MUÑOZ 2021), tras el golpe de Estado del 5 de abril de 1992 y en medio de la lucha contra las organizaciones terroristas Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru. Para aprobar dicho artículo en la Constitución, confluyeron las posturas fujimorista e izquierdista, pues ambas tendencias fomentaban la participación ciudadana, aunque desde su propia perspectiva (TUESTA SOLDEVILLA 2014a).

En este contexto, en 1994 se promulgó la Ley n.° 26300,<sup>15</sup> en la que se detallan los mecanismos de democracia directa (entre ellos la revocatoria de

14 Perú. Constitución Política del Perú, título I, capítulo III, artículo 31. 31 de diciembre de 1993. <https://bit.ly/3OP6ReT>

15 Perú. Ley del Control de los Derechos Ciudadanos, Ley n.° 26300. 3 de mayo de 1994. <https://bit.ly/4jISfv6>

autoridades), con lo que se buscaba resolver el problema de conflictividad electoral y generar espacios para la canalización de demandas. En la Tabla 2, se brinda un resumen de los aspectos más importantes de esta ley, que regulaba el proceso de revocatoria en 1994.

TABLA 2

### Aspectos importantes de la Ley n. ° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (1994)

Autoridades a las que se dirige	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcaldes y regidores</li> <li>• Autoridades regionales que provengan de elección popular</li> <li>• Magistrados que provengan de elección popular</li> </ul>
Requisito para solicitar un consulta popular de revocatoria	25 % de firmas de electores de una circunscripción, con un máximo de 400 000 firmas
Votación necesaria para revocar una autoridad	Mitad más uno de los electores de la autoridad
Sucesión	Si se revoca a 1/3 del Concejo Municipal revocado, se convoca a nuevas elecciones para completar el mandato de las personas revocadas
Condición de la autoridad revocada	Puede postular al cargo en las siguientes elecciones

Fuente: Elaboración propia con base en en la Ley n. ° 26300

El mecanismo de revocatoria se implementó por primera vez en 1997 (REMY 2013); sin embargo, los resultados dejaron como balance que esta normativa ocasionaba “parálisis de gobiernos por la sucesión en cortos periodos de hasta

cuatro alcaldes y concejos” subnacionales (REMY 2013, 36), debido a un revanchismo político de la oposición (WELP 2013). De manera particular, Tuesta Soldevilla (2014a) sostiene que la posibilidad de convocar a elecciones complementarias –cuando un gran número de regidores/as son sometidos a las revocatorias– tiene impactos negativos, debido a que crea un estado de provisionalidad y crisis de gobernabilidad por el retiro de autoridades oficiales, permitiendo una parálisis de la gestión a nivel subnacional (TUESTA SOLDEVILLA 2014a, 26-27).

Hasta 2015, la revocatoria era un mecanismo activado como una suerte de venganza política por parte de la oposición, ocasionando una constante crisis política a nivel subnacional (WELP 2013; EBERHARDT 2019). En otras palabras, se enmarca un efecto negativo y de intimidación contra los gobiernos locales, que alcanza mayor agudez por la debilidad del sistema de partidos en Perú y la fragmentación electoral (TUESTA SOLDEVILLA 2014a; REMY y ASENCIOS 2022).

En esa línea, el proceso de revocatoria contra Susana Villarán en 2013, cuando era alcaldesa de Lima (quizá el caso más emblemático de revocatoria), fue analizado por Vásquez Oruna (2014), quien sostiene que las revocatorias en contra de las autoridades subnacionales no constituían un mecanismo de control político, sino que funcionaban como una herramienta política utilizada por la oposición aprovechando los errores de la gestión subnacional.

De esa manera, la autora sostiene que la consulta popular de revocatoria “se ha convertido en una herramienta con respaldo democrático para cobrar viejas deudas electorales” (VÁSQUEZ ORUNA 2014, 68). El mismo proceso fue analizado, desde una perspectiva crítica, por Ramírez Lara (2023), quien sostiene que “la revocatoria no ha sido eficaz en el Perú” (2023, 36), tanto por “revanchismo político” como por falta de “cultura democrática y política” (RAMÍREZ LARA 2023, 36).

En ese sentido, el autor argumenta que la revocatoria de autoridades “impacta en el consolidado de nuestra democracia” (RAMÍREZ LARA 2023, 36), pues para él “la revocatoria es utilizada por los partidarios políticos en su gran mayoría, así como los medios de comunicación para sus propios beneficios políticos” (RAMÍREZ LARA 2023, 33). Así, el autor considera que

la revocatoria no ha cumplido su objetivo democrático, sino que fue instrumentalizada políticamente.

Asimismo, Tello Mosquera (2023) destaca que, históricamente, la dificultad para activar la revocatoria también depende del tamaño de la circunscripción electoral, tal como se muestra a continuación (Tabla 3). Como se observa, existe una relación directa entre el tamaño de la circunscripción y la dificultad de revocatoria. El autor indica que, a menor población electoral, menor dificultad para revocar a una autoridad, confirmando una vez más la facilidad con la que se activa este procedimiento en las localidades más pequeñas.

TABLA 3

Categorías del tamaño de la población que determinan el grado de dificultad de la revocatoria

Categoría	Tamaño de la circunscripción (por número de habitantes)	Grado de dificultad
Especial	Más de 500 000	Muy alta
Grande	Entre 100 000 y 500 000	Alta
Mediana	Menos de 100 000	Mediana
Pequeña	Menos de 50 000	Media-Baja
Muy pequeña	Menos de 10 000	Baja

Fuente: Adaptación de Tello Mosquera (2023, 282)

### 2.1.1 REFORMAS DE REVOCATORIA 2004 Y 2009

Bajo este escenario, en 2004 y 2009 se intentó limitar el uso de la revocatoria (WELP 2013; TUESTA SOLDEVILLA 2014a) mediante las Leyes n. ° 28421<sup>16</sup> y

16 Perú. Ley n. ° 28421, Ley que modifica los artículos 23° y 29° de la Ley n. ° 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadano. 17 de diciembre de 2004. <https://bit.ly/4lTcUho>

n. ° 29313,<sup>17</sup> respectivamente. Para que se pueda llevar a cabo la revocatoria de una autoridad, es necesario que al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos sea a favor de la revocatoria. Además, debe participar por lo menos el 50 % del electorado hábil registrado en el padrón electoral. Es decir, no solo se requiere una mayoría de votos favorables, sino también una asistencia suficiente de votantes para que el proceso sea válido (art. 23).

Por otro lado, la reforma de 2009 realiza la modificación de al menos cinco artículos referidos a los procesos de revocatoria. En primer lugar, se establece la incorporación textual de las autoridades regionales, en la que se detallan las y los presidentes y vicepresidentes regionales (actualmente gobernadores/as y vicegobernadores/as regionales), y consejeros regionales. Además, se cambia la nomenclatura de las y los magistrados por las y los jueces de paz (art. 20).

En segundo lugar, la ley incluye al artículo 21, en el que se establece que la revocatoria solo procede una vez por periodo. Además, se excluye la posibilidad de que el mecanismo se presente en el primer y último año del mandato. De esa manera, los procesos de revocatoria tenían la oportunidad de convocarse entre el segundo y tercer año, aunque sin establecer una fecha particular para realizar el conjunto de revocatorias.

En tercer lugar, el artículo 24 se modificó para detallar explícitamente la secuencia de autoridades reemplazantes. Así, se determina por primera vez la acreditación de los reemplazos que completarán el mandato de las autoridades, determinados por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). En cuarto lugar, el artículo mencionado también contiene una modificación que determina explícitamente la posibilidad de convocar a nuevas elecciones cuando más de un tercio del consejo regional sea revocado de sus cargos. No obstante, estas modificaciones menores no lograron limitar el uso de la consulta popular de revocatoria de manera significativa. Por el contrario, se observó que la aplicación de este mecanismo aumentó respecto a las revocatorias convocadas en los periodos de gestión municipal anteriores (ver Gráfico 9 en la sección 2.2.2).

---

17 Perú. Ley n. ° 29313, Ley que modifica la ley n. ° 26300, ley de los derechos de participación y control ciudadanos. 7 de enero de 2009. <https://bit.ly/4iU5lo7>

TABLA 4

## Reformas a la Ley n. ° 26300 (2004 y 2009)

Aspecto	Texto original 1994 (Ley n. ° 26300)	Reforma de 2004 (Ley n. ° 28421)	Reforma de 2009 (Ley n. ° 29313)
Solicitud de revocatoria	No definido. No procede el primer y último año de mandato	-	Solo una vez en todo el mandato. No procede ni el primer ni último año
Porcentaje de votación en la revocatoria	Mitad más uno del padrón electoral en esa circunscripción	Mitad más uno de votos válidos, siempre y cuando haya asistido a votar más del 50 % del padrón. Si se rechaza una revocatoria, no se puede solicitar otra consulta en 2 años.	Mitad más uno de votos válidos, siempre y cuando asista más del 50 % electorado hábil
Reemplazo de la autoridad revocada	Siguiente candidatura con mayor número de votos en la misma lista de la autoridad revocada	-	Línea de sucesión de autoridades a nivel subnacional
Candidatura apta	Sin impedimentos para la autoridad revocada	Sin impedimentos para la autoridad revocada, salvo elecciones subnacionales complementarias	-
Rendición de cuentas	20 % de la población electoral de la circunscripción, con un máximo de 50 000 firmas	-	10 % de la población electoral de la circunscripción, con un máximo de 25 000 firmas

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación citada

**2.1.2 REFORMAS DE REVOCATORIA 2015**

Con el objetivo de limitar las constantes convocatorias a las consultas de revocatoria, en 2015 se produjo una reforma legislativa que abordó el uso de este mecanismo, mediante la introducción de normas y requisitos más estrictos. Entre las modificaciones más importantes, se encuentra el artículo 25 de la

Ley n. ° 30315,<sup>18</sup> que eliminó el procedimiento de nuevas elecciones para completar el periodo de gestión correspondiente. Asimismo, existieron otros cambios importantes, como aquellos referidos al artículo 21 de la Ley n. ° 30315, que detalla la procedencia de las solicitudes de revocatoria, indicando que el mecanismo solo puede aplicarse una sola vez en el periodo de mandato y se brinda una fecha explícita para su realización: segundo domingo de junio del tercer año de mandato para todas las autoridades. La modificación también otorga la responsabilidad a la ONPE para recibir y resolver las solicitudes de revocatoria. Por último, establece que la adquisición de kits electorales para el reclutamiento de firmas adherentes se efectuará desde junio del segundo año de mandato de las autoridades regionales y municipales. La ley también modifica el artículo 22, que establece los requisitos de la cantidad de firmas adherentes: ahora, las solicitudes de revocatoria deben incluir el 25 % de las firmas del electorado de la circunscripción. De esa manera, se retira la posibilidad de solo reclutar un máximo de 400 000 firmas de adherentes, cantidad que solo beneficiaba a Lima Metropolitana, donde la cuarta parte de la población electoral supera dicha cifra.

Adicionalmente, el artículo 29 también varió para precisar los impedimentos para las autoridades revocadas. En esta modificación se detalla que no pueden postular a ningún cargo de elección popular de la misma circunscripción en las elecciones regionales y municipales siguientes. En ese sentido, tampoco pueden acceder a la función pública de la entidad bajo ninguna modalidad de contratación.

Otro artículo relevante, incorporado por primera vez mediante la reforma, fue el de la obligatoriedad de rendición de cuentas, según la cual las y los promotores del mecanismo de revocatoria y las autoridades sometidas deben reportar sus ingresos y egresos (art. 29-A). Así, se buscó transparentar las fuentes de financiamiento para la promoción de las revocatorias, que en diversas oportunidades pueden responder a intereses particulares.

A modo de síntesis, la Tabla 5 muestra la ley inicial que regulaba el procedimiento de las revocatorias y la contrasta con las modificaciones incluidas en la reforma de 2015.

---

18 Perú. Ley n. ° 30315, Ley que modifica diversos artículos de la Ley n. ° 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos. 7 de abril de 2015. <https://bit.ly/3EQKCUE>

TABLA 5

## Modificaciones en los procesos de revocatoria a partir de la reforma de 2015

Aspecto	2009 (Ley n. ° 29313)	Reforma de 2015 (Ley n. ° 30315)
Solicitud de revocatoria	Solo una vez en todo el periodo de mandato. El JNE convoca a consulta en los próximos 90 días	Adquisición de kits solo a partir de junio del segundo año de mandato. La consulta se realiza el segundo domingo de junio del tercer año de mandato
Reemplazo de los revocados	Elecciones complementarias si se revoca a la tercera parte del consejo	Suplentes reemplazan a las autoridades revocadas. No hay elecciones complementarias
Impedimento de autoridades revocadas	Sin impedimentos, salvo las elecciones complementarias	Impedimento para postular u ocupar un cargo en la entidad de la que la autoridad ha sido revocada, salvo quienes sean trabajadores o trabajadoras a plazo indeterminado
Artículo 29-A Obligatoriedad de rendición de cuentas (Ley n. ° 30315 de 2015)	No redactado	Obigación de rendición de cuentas para las personas promotoras y autoridades sometidas a consulta, bajo sanción de multa

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación citada

De esta manera, se observa que con la reforma de 2015 se buscó limitar el uso de las consultas populares de revocatoria mediante dos iniciativas principales: (i) delimitar aún más el periodo de activación de estos procesos a partir del segundo año de gestión de la autoridad pasible de revocatoria, y (ii) unificar todos los pedidos de revocatoria para el segundo domingo de junio del tercer año de gestión. Asimismo, el artículo 29-A añade un punto interesante en el procedimiento, al obligar tanto a la autoridad revocada como a las promotoras o los promotores de la consulta a transparentar sus ingresos y gastos dentro del proceso electoral, a modo de rendición de cuentas.

En la actualidad, la Ley n. ° 30315 indica los pasos para iniciar un procedimiento de revocatoria, que se presentan a continuación de manera resumida:

- a) Adquirir kits de revocatoria para recolectar las firmas de adherentes en base a los formatos establecidos por la ONPE.<sup>19</sup> Estas adquisiciones solo podrán realizarse a partir del mes de junio del segundo año de mandato de la autoridad que se pretende revocar.
- b) Obtener las firmas del 25 % del electorado de la circunscripción cuya autoridad se pretende revocar. A mayor tamaño de circunscripción, mayor cantidad de firmas requeridas.
- c) Una vez recolectadas las firmas, se debe presentar el requerimiento ante la ONPE, según el cronograma establecido por el JNE.
- d) La ONPE evalúa la solicitud dentro de un plazo de 30 días calendario. La resolución puede ser apelada ante el JNE, el cual tiene un plazo de 15 días calendario para tomar una decisión definitiva.

Respecto de las causales para activar el mecanismo de proceso de revocatoria, Jair Alva Mendoza (2019) encuentra que, si bien se ha reducido su activación, el motivo principal sigue siendo la competitividad política existente a nivel subnacional. Asimismo, el autor menciona que las revocatorias tienden a ser más frecuentes en circunscripciones reducidas, con altos niveles de pobreza y élites políticas fragmentadas (ALVA MENDOZA 2019). En cuanto a los distritos en los cuales se activaron procesos de revocatoria, Alva Mendoza (2019) los divide según el grado de competitividad política y la calidad de la gestión subnacional (Tabla 6). En el mismo sentido, Tello Mosquera (2023) menciona que, en Perú, existen al menos dos factores que promueven la activación constante del mecanismo de revocatoria: (i) el afán revanchista de la oposición política a nivel subnacional y (ii) el tamaño reducido de sus circunscripciones electorales.

---

19 “Formulario P5 - A”. Resolución jefatural n. ° 000097-2024-JN/ONPE. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2 de mayo de 2024. <https://bit.ly/43odQBZ>

TABLA 6

## Razones para activar un proceso de revocatoria, según determinantes de su activación

	Competitividad política baja	Competitividad política alta
Gestión municipal buena	Alta insatisfacción	Política perversa
Gestión municipal mala	Crítico-participativos	Crítico-participativos + política perversa

Fuente: Alva Mendoza (2019, 104)

Asimismo, en un estudio previo de la ONPE (2013) a partir de cinco casos analizados a nivel subnacional, se identificó que existen tres factores que influyen en el éxito o no de un mecanismo de revocatoria (2013, 148):

- Elevada desaprobación de la gestión subnacional.
- Promotor/a de la revocatoria con capital sociopolítico para mantener la confianza de la población.
- Recursos humanos que articulen una organización capaz de recolectar firmas.

Los actores políticos principales en el proceso revocador son variados. De acuerdo con Tuesta Soldevilla (2014a), los más relevantes son: (i) las y los alcaldes (mayormente distritales); (ii) las organizaciones políticas; y (iii) las y los promotores (sean directos o intermediarios). Asimismo, para lograr obtener el capital de recursos humanos, el estudio de la ONPE (2013) mencionó las tres estrategias, dependiendo del lugar de la revocatoria (2013, 147-148):

- Movilización puerta a puerta (Ilo, Pallasca y Pisco)
- Vinculación de medios de comunicación masivos en el ámbito local (Julcán y Pisco)
- Aprovechamiento de días de mercado o reunión en centros poblados (Julcán)

En resumen, desde su institución como mecanismo formal mediante la Ley n. ° 26300, la consulta popular de revocatoria se ha utilizado constantemente por las fuerzas de oposición política a la gestión subnacional de turno, al nivel en el que Perú llegó a ser, en su momento, el país con mayor número de procedimientos de revocatoria activados a nivel mundial (WELP 2013; TUESTA SOLDEVILLA 2014a). De acuerdo con diversos autores, esta constante activación debilitó la gobernabilidad a nivel regional y local (REMY 2013; WELP 2013; TUESTA SOLDEVILLA 2014a). Tomando en cuenta este contexto, en el 2015 se incorporaron diversas limitaciones a este procedimiento, mediante la Ley n. ° 30315, con el objetivo de desincentivar el uso desmedido de este mecanismo (sobre todo en circunscripciones reducidas).

Sin embargo, estudios posteriores han demostrado que las modificaciones no cumplieron del todo su objetivo, puesto que, si bien los motivos para activar estos procesos pueden ser distintos, la intención para activar este mecanismo se mantiene constante. A continuación, se muestran los procesos de revocatoria para los cuales se adquirieron kits electorales (tanto de manera histórica como a partir de los cambios de 2015) y cómo culminaron dichos procedimientos.

## **2.2 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS REVOCATORIAS: KITS ELECTORALES Y ACTIVACIÓN**

Como se apreció en la sección anterior, las regulaciones normativas sobre la revocatoria de mandato subnacional en Perú cambiaron desde su institucionalización en la década de 1990. En ese sentido, la presente sección se enfoca en el impacto de dichos cambios normativos sobre el uso del mecanismo de revocatoria en el país. Para ello, se describe el proceso de adquisición de los kits de revocatoria y luego se muestra un análisis profundo sobre los procesos activados según periodo de tiempo y circunscripciones electorales en el país.

### **2.2.1 KITS ELECTORALES**

Los procesos de revocatoria comienzan con la adquisición de los kits electorales para la recolección de firmas adherentes; sin embargo, esto no garantiza que el mecanismo se active, pues es necesario cumplir con el requisito de la cantidad de firmas válidas, entre otros. De esa manera, la cantidad de kits electorales es un indicador que permite analizar la intención de someter a una autoridad al proceso de revocatoria.

Precisamente, el Gráfico 1 muestra que, entre el 2003 y el 2025, se adquirieron un total de 7245 kits electorales para revocatoria. Asimismo, se observa que los tres primeros periodos de gestión municipal evidencian un crecimiento en la cantidad de kits vendidos, pasando de 792 a 2255. Luego de la reforma del 2015, el número de kits electorales adquiridos disminuyó abruptamente, pasando a 940 para las gestiones municipales 2015-2018. Dicha cifra alcanzó valores similares en los periodos siguientes y, para las gestiones de 2019-2022 y 2023-2026, solo se vendieron 761 y 890 kits electorales, respectivamente. Desde otra perspectiva, antes de la reforma, la proporción de kits electorales vendidos para la activación de revocatorias representó el 64 % (4654) del total de kits vendidos para dicho mecanismo (7245), mientras aquellos que se adquirieron luego de las modificaciones normativas concentraron el 36 % (2591).

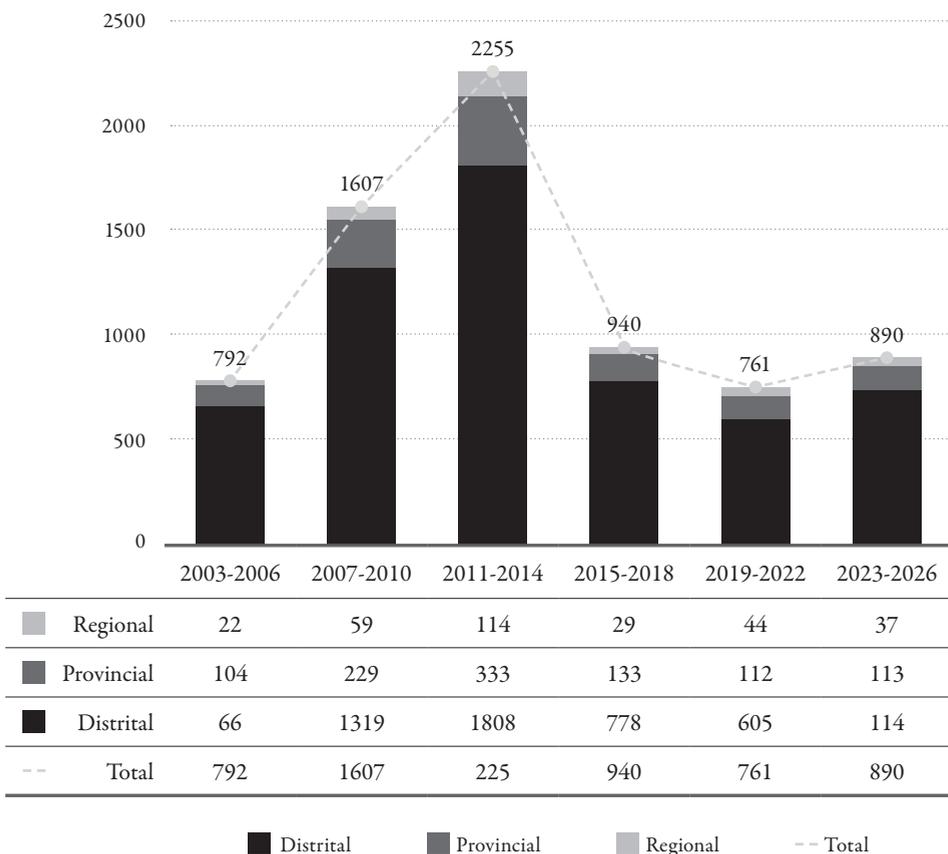
La adquisición de kits electorales también responde a diferentes objetivos relacionados al ámbito donde se propone activar el mecanismo de revocatoria. Para ello, el Gráfico 1 indica la cantidad de kits que se vendieron para activar el mecanismo para autoridades del nivel regional, provincial y distrital. A nivel general, encontramos que se vendieron un total de 305 (4.2 %) kits electorales para el ámbito regional, 1024 (14.1 %) para el provincial y 5916 (81.7 %) para autoridades distritales.

Asimismo, se observa que, antes de la aplicación de la reforma, la cantidad de kits electorales era considerablemente mayor en cada ámbito. Por ejemplo, los kits para autoridades regionales del periodo 2011-2014 reflejaron cuatro veces más la cantidad adquirida para las gestiones de 2003-2006. Del mismo modo, el número de kits vendidos para las autoridades del nivel provincial y distrital se triplicaron entre los periodos de tiempo comparados previamente.

Con la implementación de la reforma, el impacto no solo se evidenció en las cifras totales de kits electorales vendidos, sino también en el ámbito a los que se dirigen. De esa manera, las cifras de kits adquiridos para los tres niveles se mantienen relativamente estables, teniendo en cuenta que durante el periodo 2019-2022 se observó una disminución en los ámbitos provincial y distrital, y un aumento en 2023-2026. Por otra parte, se evidencia que los kits electorales vendidos en el marco de los últimos procesos de revocatoria son similares a los resultados del periodo 2003-2006.

GRÁFICO 1

Cantidad de kits electorales adquiridos para la activación de revocatorias según ámbito (2003- 2025)



Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025a)

Desde una perspectiva geográfica, el Gráfico 2 evidencia el total de kits electorales vendidos entre las diferentes regiones del país; además, se presentan los kits y su distribución considerando el ámbito de la autoridad que busca revocarse. Respecto al total, la mayor cantidad de kits adquiridos se concentraron en las regiones de Áncash (766) y Lima Provincias (690), mientras en otros territorios, como Madre de Dios (28), Tumbes (40), Callao (41) y Pasco (78), las cifras se han mantenido históricamente bajas.

Entre otros hallazgos, se observa que hay regiones que evidencian patrones similares respecto a los niveles de kits electorales adquiridos. Por ejemplo, la cantidad de kits en las regiones del norte y oriente del país oscilaron en un rango de 100 a 300. En cuanto a las regiones del sur, también existen similitudes en la cantidad de kits que concentraron; sin embargo, allí se alcanzaron cifras entre 300 y 500.

Las regiones con mayor cantidad de kits fueron Lima Provincias (23), Arequipa (22) y Ayacucho (20); en contraste, se encuentra el departamento de Piura, donde a nivel histórico solo se compraron cuatro kits electorales de revocatoria (2003-2025). Para este caso, la cantidad de kits vendidos se reporta de manera similar en las regiones del sur y oriente, que en su mayoría adquirieron entre 15 y 20.

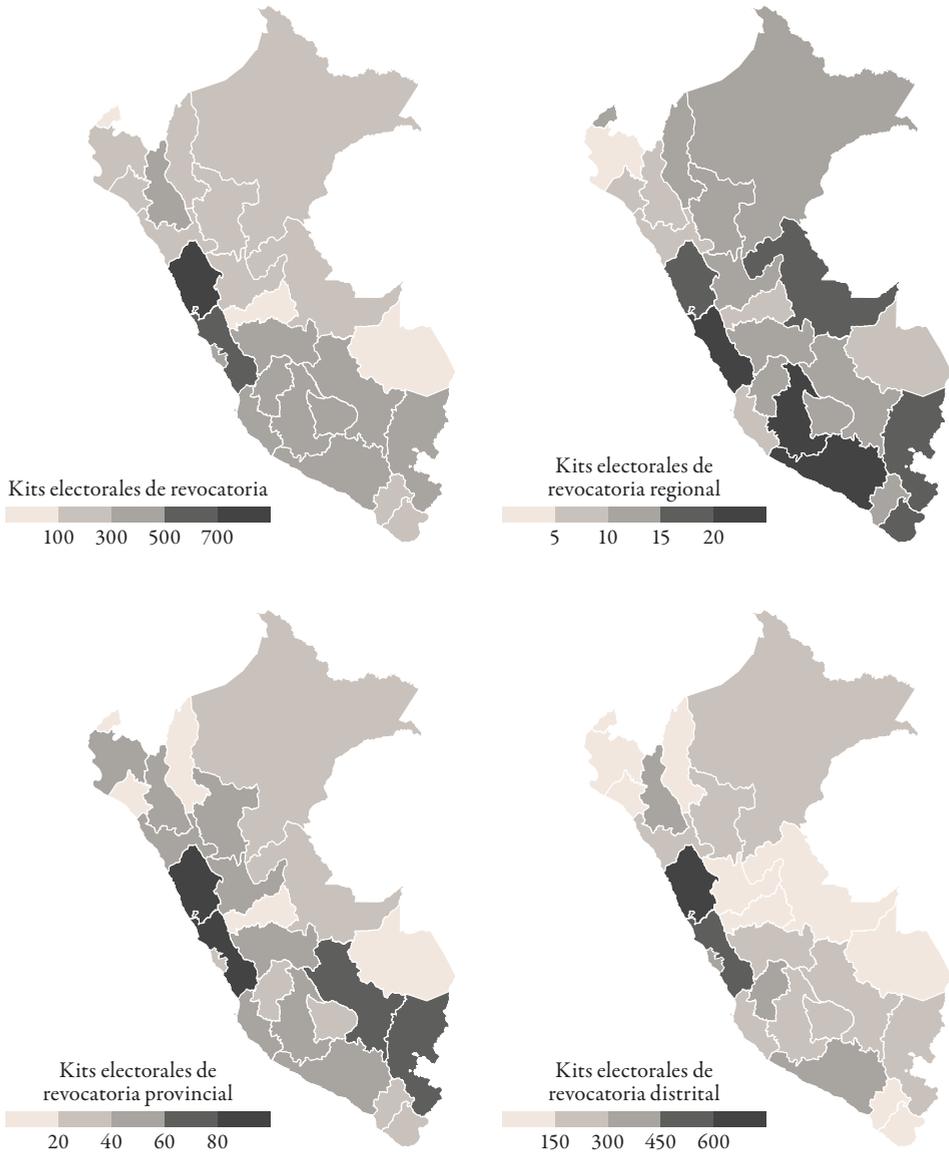
Sobre el ámbito provincial, las regiones que registraron una mayor adquisición de kits para revocar autoridades provinciales fueron Áncash (111), Lima Provincias (86) y Puno (75). Por su parte, los kits de ámbito provincial se adquirieron en menor medida en las regiones de Madre de Dios (6) y Callao (7). En línea con los otros casos, existen algunas similitudes en el número de kits electorales vendidos –que varían entre 40 y 60– para algunas regiones de la zona norte como Cajamarca, Piura y La Libertad y, otros de la zona sur como Ica, Ayacucho y Arequipa.

En el ámbito distrital, los mayores registros de kits electorales vendidos para revocar autoridades distritales pertenecen a las regiones de Áncash (636) y Lima Provincias (581). Esto difiere de otros departamentos como Madre de Dios (16) y Tumbes (19), donde se reportó una menor venta de kits electorales. Al igual que en los otros niveles, se identifican determinados patrones en las regiones del sur, donde los kits electorales alcanzaron valores entre 150 y 300. A dicho intervalo pueden sumarse algunas regiones del oriente como Loreto y San Martín.

De esa manera, un balance a nivel territorial permite determinar que existen regiones como Áncash y Lima Provincias, que se caracterizan por un alto registro de kits electorales adquiridos para los tres ámbitos. Asimismo, se evidencia que las regiones del sur presentan un nivel medio en la adquisición de kits, al menos en los ámbitos regional y distrital. Por su parte, las regiones del oriente se caracterizan por alcanzar menor cantidad de kits, particularmente aquellos dirigidos a autoridades de ámbito provincial y distrital.

GRÁFICO 2

Cantidad de kits electorales adquiridos para la activación de revocatorias según región, 2003- 2025



Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025a)

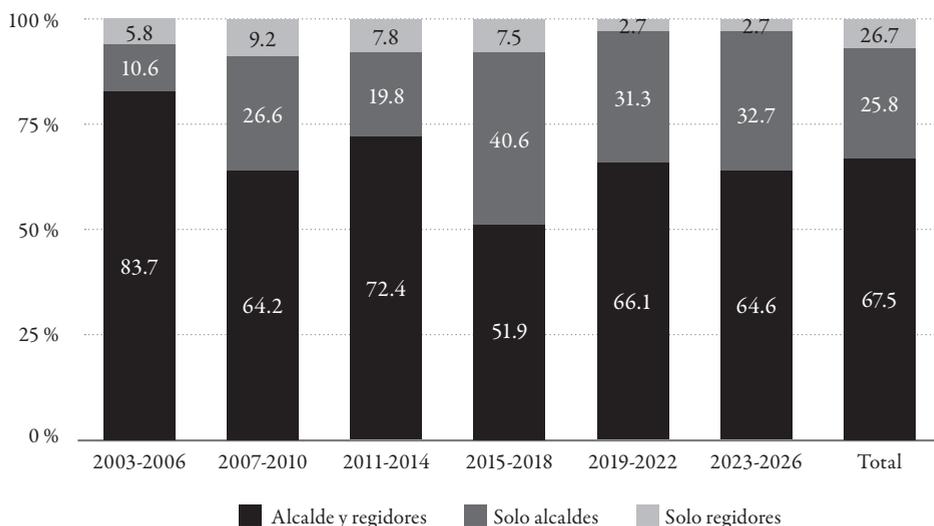
Ahora bien, además de la información sobre ámbito al que pertenece, el formato para la solicitud de kits electorales permite indicar el tipo de autoridad que pretende revocarse. En ese sentido, el Gráfico 3 muestra que a nivel provincial el 67.5 % de los kits electorales de revocatorias adquiridos fueron dirigidos a las y los alcaldes y regidores, un 25.8 % incluía solo a alcaldes/as y el 6.7 % buscaban la revocatoria únicamente de regidores/as. Desde otra mirada, la mayoría de las solicitudes de kits incluyeron principalmente al cargo de alcaldía (93 %).

A nivel desagregado, el Gráfico 3 presenta los resultados incorporando los periodos en los cuales se compraron los kits electorales. De esa manera, todos los periodos indican que las solicitudes se dirigieron principalmente a la revocatoria de autoridades que ocupaban los cargos de la alcaldía y las regidurías. Sin embargo, luego del 2015 las solicitudes que incluían a ambas autoridades disminuyeron, y se incrementaron aquellas que solo involucran a las alcaldías provinciales.

A modo de ejemplo, durante las gestiones municipales de 2003 al 2014, las solicitudes de kits que incluían solo a representantes de la alcaldía, concentran en promedio el 19 % del total. No obstante, este porcentaje aumentó para los siguientes procesos de revocatoria, en las que los kits dirigidos a las mismas autoridades concentraron un 35 %. Con ello, la dinámica relacionada a la intención de buscar las revocatorias de las autoridades provinciales se orientó principalmente a las alcaldías provinciales, quienes encabezan las gestiones municipales.

GRÁFICO 3

Kits electorales adquiridos para la activación de revocatorias dirigidas a autoridades de ámbito provincial, 2003- 2025



Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025a)

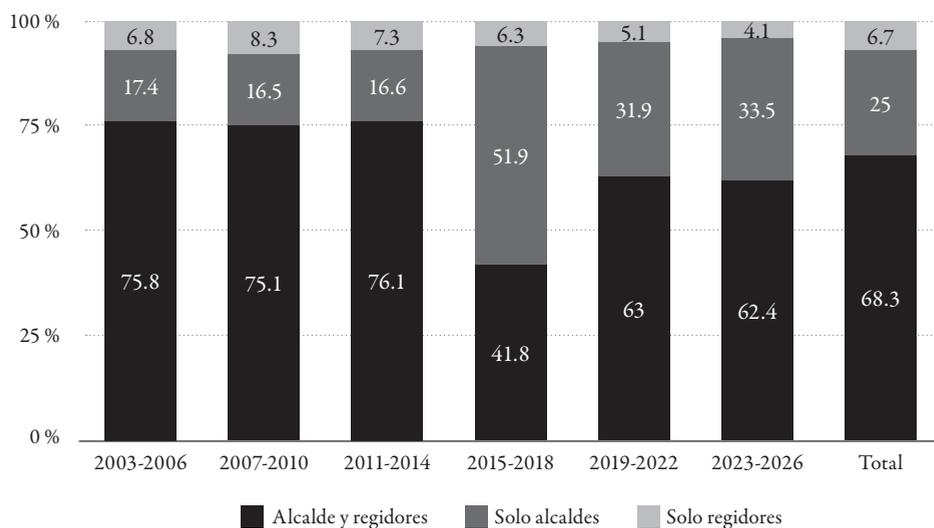
Para el ámbito distrital, el Gráfico 4 advierte que los resultados son similares al provincial. A nivel general, el 68.3 % de los kits adquiridos estuvieron dirigidos a representantes de las alcaldías y regidurías distritales, un 25 % solo fue destinado a alcaldes/as y la menor proporción pretendía activar la revocatoria contra regidores/as. De esa manera, los dos primeros porcentajes permiten interpretar que 9 de cada 10 solicitudes de kits electorales mostraron la intención de convocar el mecanismo de revocatoria para las alcaldías (93.3 %).

Al analizar los resultados por periodos, se evidencia que en todos los años existe una concentración de kits electorales dirigidos principalmente a ambas autoridades municipales, con excepción de la revocatoria para el periodo 2015-2018, cuando la proporción de solicitudes que mostraron la intención de revocar únicamente a representantes de las alcaldías distritales fue mayor. Con ello, el periodo de corte que implicó cambios importantes fue precisamente el 2015, cuando entró en vigor la reforma que regula el mecanismo de consulta popular de revocatoria.

El detalle del tipo de autoridades que pretendían convocarse a las revocatorias muestra que, antes del 2015, las solicitudes que involucraban solo a alcaldías representaron cerca de la mitad en comparación a los kits adquiridos luego de dicho año. En consecuencia, los porcentajes de solicitudes que fueron dirigidas a ambas autoridades disminuyeron de 75.6 % a 55.7 % en promedio, en contraste con los momentos previos y posteriores al cambio normativo.

GRÁFICO 4

### Kits electorales adquiridos para la activación de revocatoria dirigidas a las autoridades de ámbito distrital 2003- 2025



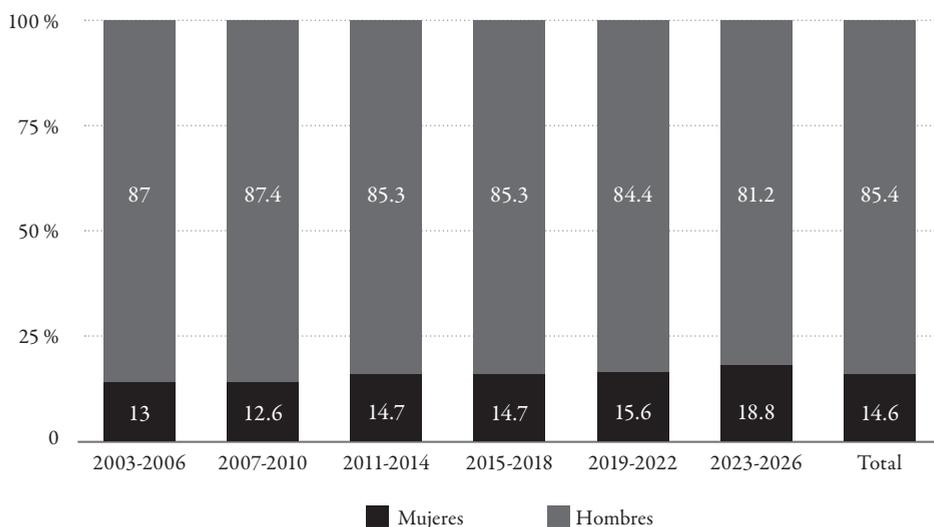
Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025a)

Las y los promotores de la revocatoria son actores importantes detrás de estos procesos, debido a que adquieren los kits electorales para recopilar un determinado número de firmas adherentes que permitan activar el mecanismo en el ámbito que corresponda. En ese sentido, resulta conveniente identificar a profundidad las características de estos actores. Para ello, se revisan variables demográficas y de experiencia política.

El Gráfico 5 muestra de manera significativa que la proporción mayoritaria de promotores/as entre los procesos de 2003 al 2025 (85.4 %) fueron hombres, mientras las mujeres representaron menos de la quinta parte (14.6 %). Algunos factores que permitirían explicar estos resultados se relacionan con las características de la propia participación política de las mujeres a nivel general, las cuales se encuentran limitadas por las situaciones de ataques a las que se exponen por involucrarse en estos espacios (acoso, violencia, estereotipos, etc.), la capacidad de recursos económicos, entre otros.

GRÁFICO 5

Promotores/as de revocatoria según sexo, 2003- 2025



Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025a)

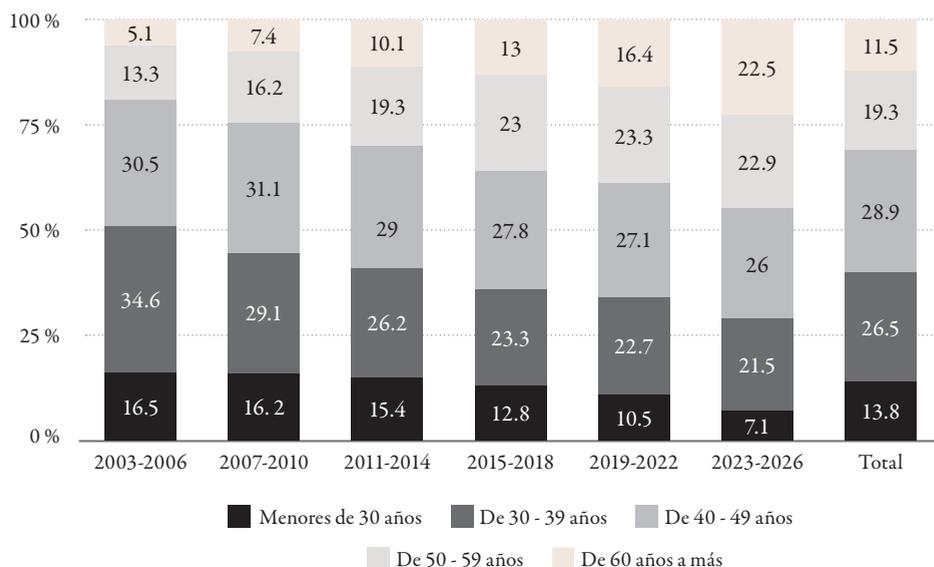
Respecto al grupo etario, el Gráfico 6 revela que, a nivel histórico, la edad de las y los promotores se concentra principalmente en los rangos de 30 a 39 años (26.5 %) y 40 a 49 años (19.3 %). De esa manera, hay una menor presencia de promotores en los extremos de edad: por un lado, las personas jóvenes menores de 29 años representan el 13.8 % y, por otro lado, quienes tienen más de 60 años

alcanzan una proporción de 11.5 %, respecto al total de promotores/as que participaron entre 2003 y 2025.

Al observar los periodos en los que se adquirieron los kits electorales, se advierten algunos hallazgos importantes sobre la edad de las y los promotores a lo largo de los procesos de revocatoria. Por ejemplo, la participación de promotores/as jóvenes ha disminuido paulatinamente de 16.5 % en el 2003-2006 a 7.1 % en el 2023-2026. Esta situación es similar para las y los promotores entre los 30 y 39 años. Al contrario, los grupos de mayor edad aumentaron su participación como promotores/as de revocatoria. Esto es más notorio en determinados rangos, como aquellos que se encontraban entre los 50 y 59 años y también para las personas mayores de 60 años.

GRÁFICO 6

## Promotores/as de revocatorias según grupo de edad, 2003- 2025



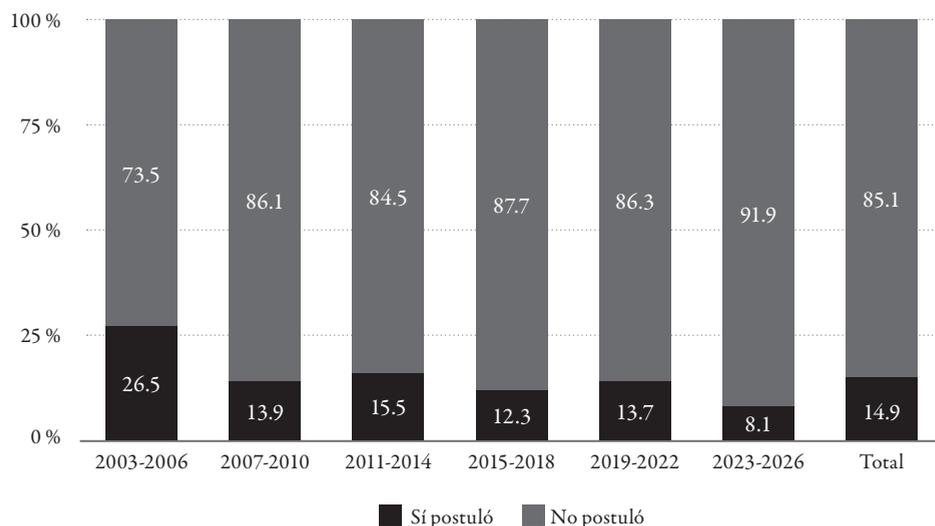
Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025a)

Al revisar la información de las y los promotores, también es conveniente analizar los niveles de experiencia política, que en este caso puede reflejarse con la postulación o no a la elección regional y municipal previa a la revocatoria. Cabe precisar que diversos autores consideraban que, antes de la reforma del 2015, la activación de las revocatorias presentaba un componente de “revanchismo político” por parte de las candidaturas que compitieron en las elecciones subnacionales y fueron derrotadas, quienes luego se convertirían en promotores/as del mecanismo (TUESTA SOLDEVILLA 2014b; ALVA MENDOZA 2019). Sin embargo, existen posturas contrarias que reconocen la poca presencia de distritos donde las y los promotores fueran excandidaturas o exrepresentantes de las alcaldías (QUINTANILLA 2013).

Al respecto, el Gráfico 7 presenta los datos históricos de la experiencia de las y los promotores como excandidatos/as, donde el 14.9 % de estos actores postuló en el proceso electoral anterior al proceso de revocatoria que intentaron activar. No obstante, este indicador muestra algunos cambios entre los diferentes periodos comparados, evidenciando que entre 2003 y 2025 la proporción de promotores/as que también fueron excandidatos disminuyó significativamente. Para el periodo 2003-2006, al menos la cuarta parte de promotores/as fueron candidatos en las Elecciones Regionales y Municipales 2002 (ERM 2002).

En los siguientes periodos hasta el 2022, la proporción de personas promotoras con dicho tipo de experiencia se mantuvo entre 12 % y 16 %. Sin embargo, en el último periodo de 2023-2026, la proporción de promotores/as que presentaron candidaturas en la elección regional y municipal anterior representaron el 8.1 % del total de promotores/as en dicho periodo. Esta tasa de experiencia es menor en comparación a las anteriores consultas de revocatoria.

GRÁFICO 7

Promotores/as que postularon en el proceso electoral previo a la revocatoria,  
2003- 2025

Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025a)

En esa línea, también es conveniente analizar la presencia de promotores/as con experiencia política y los territorios donde buscaron la activación de la revocatoria. Para ello, el Gráfico 8 muestra los porcentajes de las y los promotores que fueron candidaturas en la elección regional y municipal previa, destacando la región de Lima Provincias como aquella donde estos actores incluyeron dicha experiencia (22 %). Luego, encontramos otros lugares donde el indicador también fue llamativo, como son las regiones ubicadas en el Centro y Sur del país. Respecto a los casos contrarios, identificamos a Tumbes, Piura, Pasco y Tacna, donde las y los promotores de revocatoria no participaron con frecuencia como candidatos previos a los periodos de revocatoria.

GRÁFICO 8

Promotores/as que postularon en el proceso electoral anterior a la revocatoria según región, 2003- 2025



Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025a)

Por último, el proceso para la activación del mecanismo implica el reclutamiento de firmas que, en principio, es impulsado por quienes promueven la revocatoria. Sin embargo, estos actores no necesariamente iniciaron el proceso de recolección de firmas en todas las circunscripciones donde se adquirieron

los kits electorales. De esa manera, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) solo recibió un total de 87 solicitudes para la verificación de firmas, las cuales pertenecieron a 86 distritos del país (solo Julcamarca presentó dos lotes de firmas para alcanzar la cantidad mínima que permitió la activación de la revocatoria).

En esa línea, la Tabla 7 evidencia que otros distritos también estuvieron cerca de alcanzar el mínimo de firmas para activar el proceso. Por ejemplo, nueve distritos consiguieron entre 80 % y 99 % de firmas mínimas según lo establecido por el JNE. Luego, se encuentran otros distritos con menor proporción de firmas recolectadas; este es el caso de 37 distritos que alcanzaron entre 40 % y 79 % firmas verificadas y validadas. Por último, al menos 36 distritos presentaron sus lotes de firmas para la verificación; sin embargo, el artículo 26 del Reglamento para la Verificación de Firmas de Reniec señala que “cuando no se pueda presentar un lote adicional, debido al vencimiento del plazo establecido en el calendario electoral –en el marco del proceso de consulta popular de revocatoria– y de la etapa de verificación automática se determine que no superará el mínimo legal establecido, se podrá dar por concluido el procedimiento de verificación de firmas”.<sup>20</sup>

TABLA 7

## Firmas verificadas para la activación de las CPR 2025

Rango de firmas verificadas	Cantidad de distritos	Porcentaje de distritos
0 %	36	41.9 %
40 % a 59 %	8	9.3 %
60 % a 79 %	29	33.7 %
80 a 99 %	9	10.5 %
Más de 100 %	4	4.7 %
Total	86	100 %

Fuente: Elaboración propia con base en Reniec (2024)

20 “Reglamento para la verificación de firmas”. Resolución jefatural n. ° 170-2020-JNACRE-211-GRE-001, título I, capítulo VI, artículo 26, inciso 26.3. Lima: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, 20 de octubre de 2020. <https://bit.ly/44zhTh7>

En resumen, la evolución de los kits electorales para activar los procesos de revocatoria se ha traducido en una disminución significativa en la cantidad adquirida a partir de la reforma de 2015. Antes de este cambio normativo, el número de kits vendidos fue mayor, especialmente en los primeros periodos de gestión municipal, mientras que después de la reforma la adquisición de kits se estabilizó y concentró principalmente en los niveles distritales. Además, el impacto territorial muestra que las regiones de Áncash y Lima Provincias son las más activas en la compra de kits, mientras que, en zonas como el oriente del país, la adquisición de kits es notablemente más baja.

Por otro lado, la caracterización de quienes promueven las revocatorias pone de relieve la predominancia de hombres en estos procesos, así como un aumento en la participación de personas mayores en comparación con los jóvenes. Además, aunque hubo una mayor participación de exandidatos en los primeros años (2003-2006), esa tendencia ha disminuido considerablemente en los últimos periodos. Estos cambios sugieren una transformación en los actores y las motivaciones detrás de los procesos de revocatoria, lo que puede estar relacionado con la modificación de las reglas del juego en 2015 y con factores demográficos y políticos que afectan la participación en estos mecanismos.

## 2.2.2 ACTIVACIÓN DE REVOCATORIAS

La activación de las consultas populares de revocatoria representa el momento en el que las autoridades se someten oficialmente a la decisión de la ciudadanía sobre su permanencia o no en el cargo que representan. Esta activación ocurre luego de cumplir con los requisitos establecidos en la legislación correspondiente y con la convocatoria del JNE. Con el objetivo de comprender los aspectos de las revocatorias convocadas, se analizaron los indicadores que involucran su activación como la cantidad a nivel histórico, el ámbito en que se convocaron, el tipo de autoridades sometidas al proceso, entre otros.

A nivel histórico, desde la implementación de las consultas populares de revocatoria se activaron un total de 1176 procesos entre 1997 y 2025, los cuales corresponden a diez momentos en que estos mecanismos fueron convocados. En ese sentido, el Gráfico 9 advierte la evolución de las consultas de revocatoria convocadas, las cuales presentan un crecimiento constante entre 1997 y 2014, alcanzando su registro más alto en el periodo 2011-2014, con un total de 397.

Sin embargo, luego de la reforma se evidencian cambios significativos en la tendencia de las revocatorias activadas, que disminuyeron drásticamente en los siguientes procesos a 27 revocatorias para el periodo 2015-2018, 13 para el 2019-2022 y solo 4 para el 2023-2025.

Históricamente, se puede observar una diferencia significativa entre la cantidad de kits electorales que se adquirieron (ver Gráfico 2) y el número de procesos de revocatoria que se activaron (ver Gráfico 9). Aun así, se advierte que durante los primeros periodos previos al 2015 existió una relación directa entre ambos indicadores. No obstante, el proceso de reforma generó una disminución en la intención de adquirir los kits electorales y con ello se redujo la activación del mecanismo, sumado a los nuevos requisitos que incorporó la ley (ver Gráfico 9).

Desde su implementación en 1997, las revocatorias solo alcanzaron a convocarse a nivel provincial y distrital, es decir, este mecanismo de democracia directa no se aplicó sobre las autoridades regionales, a pesar de que también se adquirieron kits electorales para dicho ámbito; sin embargo, no se cumplieron con determinados requisitos como el número de firmas válidas.

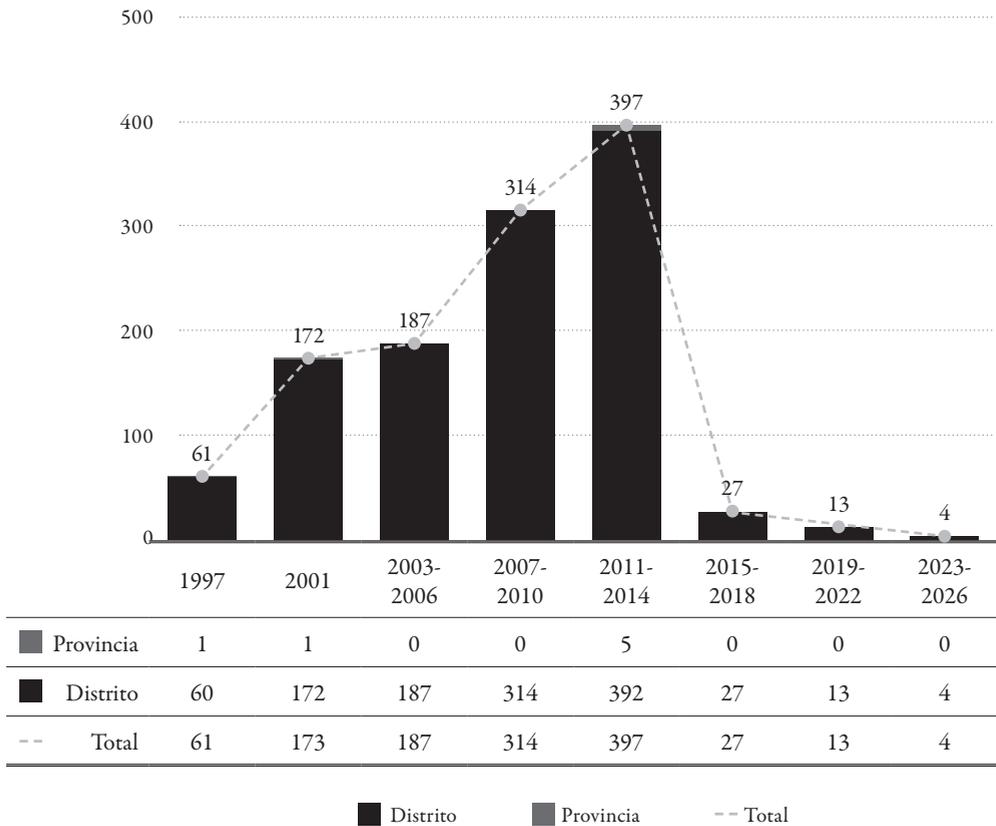
De esa manera, el Gráfico 9 presenta la cantidad de provincias y distritos que tuvieron procesos de revocatoria entre 1997 y 2025. El recuento histórico evidencia que siete provincias experimentaron este mecanismo, que se llevó a cabo en 1997 (1), 2001 (1) y otros cinco en el periodo de 2011-2014. Las provincias convocadas fueron: Sucre (Ayacucho) en 1997, Padre Abad (Ucayali) en 2001, y Bolívar (La Libertad), Mariscal Cáceres (San Martín), Pallasca (Áncash), Ica (Pisco) y Lima Metropolitana (Lima) durante el 2011-2014. Adicionalmente, es importante precisar que en las últimas tres revocatorias no se convocó a las autoridades municipales de ninguna provincia a pesar de los registros de kits electorales.

Por su parte, la concentración principal de las convocatorias a revocatoria se observó en el nivel distrital, donde representantes de las alcaldías y regidurías fueron sometidos a este proceso. De acuerdo con ello, la cantidad de distritos que experimentaron las revocatorias aumentaron progresivamente. Si bien durante las revocatorias de 2001 y durante el periodo 2003-2006 las cantidades fueron considerables, luego de ello casi se duplicaron para los siguientes procesos convocados para 2007-2010 y 2011-2014. Nuevamente, el número de

distritos disminuyó luego de 2015 y, entre los últimos tres procesos de revocatoria, solo fueron convocados 44 distritos.

GRÁFICO 9

Cantidad de provincias y distritos convocados consulta de revocatoria, 1997- 2025



Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025b)  
 Nota: Para los periodos de 2007-2010 y 2011-2014 se realizaron dos procesos de revocatorias en cada uno.

Sobre la distribución a nivel regional, el Gráfico 10 evidencia la cantidad de revocatorias y los territorios donde fueron convocadas con mayor frecuencia. De esa manera, las regiones de Áncash (160), Lima Provincias (144) y

Cajamarca (107) concentraron una mayor cantidad de convocatorias de CPR entre 1997 y 2025. Por otro lado, las regiones de Tumbes (4), Madre de Dios (5) y Pasco (6) representan los lugares donde este mecanismo fue activado en menor medida. Asimismo, se puede destacar que la zona geográfica del sur concentra una importante presencia de provincias y distritos que experimentaron estas consultas populares, resaltando regiones como Ayacucho y Apurímac.

GRÁFICO 10

Cantidad de convocatorias a revocatoria a nivel regional, 1997- 2025



Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025b)

Desde otra mirada, la Tabla 8 evidencia la proporción de provincias y distritos convocados a procesos de revocatoria en contraste con aquellos donde no se realizó este mecanismo. En ese sentido, 7 de las 196 provincias tuvieron la oportunidad de experimentar el proceso de consulta, las cuales representan apenas el 3.6 %. No obstante, las circunstancias son distintas a nivel distrital, donde 759 de 1694 distritos fueron convocados a las consultas para revocar a sus autoridades, representando cerca de la mitad a nivel histórico (44.8 %). En otras palabras, encontramos que 189 provincias y 938 distritos no participaron de este proceso entre 1997 y 2025.

TABLA 8

Cantidad de provincias y distritos convocados y no convocados a revocatoria, 1997-2025

Ámbito	Convocados a revocatoria	No convocados a revocatoria
Provincias	7 (3.6 %)	189 (96.4 %)
Distritos	759 (44.8 %)	935 (55.2 %)

Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025b)

Al comparar las proporciones de distritos convocados a procesos de revocatoria respecto al número total que concentra determinada región, encontramos casos como Lima Provincias, Áncash, Ica y Madre de Dios, donde más del 60 % de los distritos que concentran fueron sometidos a procesos de revocatoria. Asimismo, otras regiones que pertenecen a las zonas geográficas del Sur – particularmente aquellas que se ubican en la costa– y oriente tienen entre 40 % y 60 % de distritos que fueron sometidos a este mecanismo desde 1997. En el caso contrario, se encuentra la región de Pasco, donde menos del 20 % de sus distritos experimentó históricamente la activación de alguna consulta popular de revocatoria (ver Gráfico 11).

GRÁFICO 11

Distritos convocados a revocatoria respecto al total según región, 1997- 2025



Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025b)

Respecto a las autoridades municipales convocadas a los procesos de revocatoria, a nivel histórico fueron sometidas a este mecanismo un total de 5346 entre los ámbitos provincial y distrital. Debido a la cantidad de distritos convocados, el mayor número de autoridades que experimentaron este proceso pertenecen a dicho ámbito. Así, la Tabla 9 indica que 1137 representantes de las alcaldías

(21.3 %) participaron de los procesos de consulta junto a 4128 regidores/as distritales (77.2 %). En el caso contrario, las autoridades del ámbito provincial fueron convocadas a las revocatorias en menor medida, alcanzando un total de siete autoridades de las alcaldías (0.1 %) y 74 regidurías provinciales (1.4 %).

TABLA 9

Autoridades convocadas al proceso de revocatoria según tipo de cargo  
 1997-2025

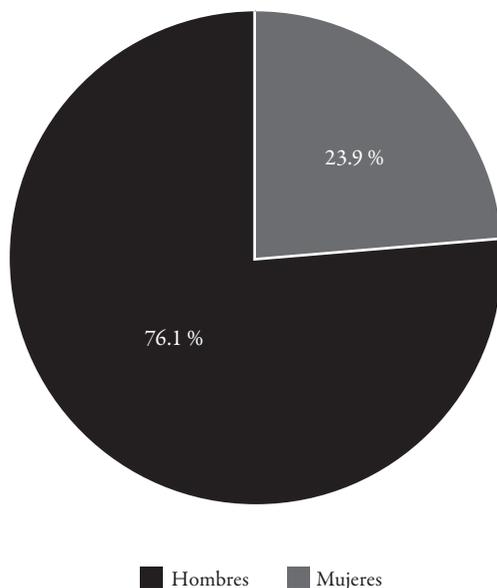
Ámbito	Tipo de cargo	Cantidad	%
Provincial	Alcaldía provincial	7	0.1 %
	Regiduría provincial	74	1.4 %
Distrital	Alcaldía distrital	1137	21.3 %
	Regiduría distrital	4128	77.2 %
Total		5346	100 %

Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025b)

Respecto a las características de las autoridades, como se muestra en el Gráfico 12, la mayoría que experimentó este mecanismo de consulta popular fueron hombres (76.1 %), mientras que las mujeres representaron alrededor de la cuarta parte (23.9 %). No obstante, es importante advertir que la poca presencia de autoridades mujeres en los procesos de revocatorias se relaciona también con la baja inclusión que alcanzaban en las fórmulas y listas de candidaturas. Por ejemplo, durante las ERM 2018, solo el 9 % (en promedio) de las candidaturas a gobierno regional, alcaldía provincial y distrital eran mujeres (MELGAR VILCHEZ *ET AL.* 2022). Si bien esta situación cambió con la incorporación de la paridad y alternancia, esta reforma se implementó por primera vez en el 2022 a nivel de elecciones regionales y municipales. Además, este cambio normativo no aplica sobre los cargos de alcaldía (CANTUARIAS AYO *ET AL.* 2023; JNE 2022a).

GRÁFICO 12

Autoridades convocadas al proceso de revocatoria según sexo, 1997- 2025



Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025b)

En cuanto a la distribución regional de las autoridades que participaron en las revocatorias, se identifica que las regiones de Áncash (726) y Lima Provincias (627) concentraron el mayor número de alcaldes/as y regidores/as cuya permanencia en los cargos se sometió a la consulta ciudadana. Del lado opuesto, las regiones de Tumbes (10) y Madre de Dios (19) mostraron una menor frecuencia de autoridades municipales que experimentaron este mecanismo. Si bien hay territorios donde no hubo un número significativo de autoridades convocadas a las consultas, es importante reconocer que en zonas geográficas como el sur se registraron entre 150 y 450 de estos representantes (ver Gráfico 13).

GRÁFICO 13

Autoridades convocadas a revocatoria según región, 1997- 2025



Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025b)

En resumen, el análisis de los procesos de revocatoria de autoridades en el Perú revela una serie de patrones significativos en cuanto a su frecuencia, distribución territorial y actores involucrados. La evolución de las revocatorias, desde su implementación en 1997 hasta 2025, muestra una notable disminución en su activación, en particular después de las reformas implementadas a partir de

2015. Este retroceso en la cantidad de procesos activados refleja posibles cambios en las dinámicas políticas, así como una probable disminución en la percepción de desconfianza hacia las autoridades locales, razón que inicialmente impulsó el uso de este mecanismo.

Resulta importante destacar que las revocatorias han tenido una mayor presencia en el ámbito distrital, mientras que las convocatorias a nivel provincial han sido limitadas. Este fenómeno sugiere una mayor atención de la ciudadanía a las autoridades locales cercanas, como alcaldes/as y regidores/as distritales, que a las de nivel provincial (CANTUARIAS AYO y PONTE TORREL 2023). Por último, la desigualdad de género en los procesos de revocatoria de autoridades refleja una realidad estructural que persiste en la política peruana. Esta disparidad se explica en parte por la histórica baja representación femenina en las candidaturas, lo que ha resultado en una menor presencia de mujeres en los cargos de elección popular (particularmente alcaldías) y, por ende, en los procesos de revocatoria.

### 2.3 PERFIL DE LOS DISTRITOS CON PROCESOS DE REVOCATORIA

El consenso de la literatura académica indica que ciertos factores facilitan la activación de los procesos de revocatoria en determinadas zonas. Entre estas variables encontramos el tamaño de las circunscripciones electorales, la alta competitividad política, la experiencia política previa de las y los promotores, los antecedentes políticos y conflictividad, entre otros.

Así, por ejemplo, Ramírez Lara (2023) menciona que las revocatorias de autoridades tienden a ser más fáciles en circunscripciones pequeñas, pero su dificultad se incrementa en circunscripciones electorales mucho más grandes. Esto se debe, por un lado, a que el proceso de reclutamiento de firmas para la activación del proceso de revocatoria resulta más sencillo cuando son distritos pequeños. Por otro lado, la participación electoral de la ciudadanía que permita la revocatoria de las autoridades puede alcanzar los niveles mínimos para su validez en distritos con menor número de electores. En otras palabras, resulta más fácil convocar y revocar a una autoridad de un distrito con mil personas o menos, que a un representante de la alcaldía en una circunscripción alrededor de ocho millones de habitantes, como Lima Metropolitana.

En la misma línea, Tuesta Soldevilla (2014b) realizó un análisis de los procesos de revocatoria entre 1997 y 2012, y observó que la gran mayoría se realizaron en circunscripciones con menos de 5000 electores/as. Precisamente, este tipo de distritos alcanzaron un total de 931 (91.7%) revocatorias realizadas, respecto al total de 1015 procesos. Por el contrario, tan solo 84 procesos de revocatoria se activaron en el mismo periodo en circunscripciones con más de 5000 electoras y electores.

Para profundizar sobre las características de las circunscripciones electorales grandes, María Isabel Remy (2013) analizó los procesos revocatorios en Perú entre 1997 y 2012 en distritos que concentran más de diez mil electores/as, con resultados mixtos. La circunscripción más grande (excluyendo Lima Metropolitana) en la que se desarrolló un proceso de revocatoria fue Pisco (departamento de Ica) en 2012, con casi 95 000 electores/as. Por otro lado, el distrito más pequeño de esta lista es Subtanjalla (también en Ica), con poco más de 10 000 electores/as. Sin embargo, es oportuno resaltar que estos casos son pocos, representando solo 24 procesos de los 1029 realizados (REMY 2013, 32), y el número se reduce a ocho si consideramos los lugares donde revocaron a autoridades de las alcaldías.

Uno de los estudios que analiza a profundidad las características de los distritos con procesos de revocatoria es el desarrollado por Alva Mendoza (2019), quien identifica diversas variables que influyen en los lugares donde se activan estos mecanismos. El autor, mediante un análisis estadístico de conglomerados, identifica cuatro grupos de distritos, con base en las dimensiones de competitividad y calidad de gestión municipal.

Es decir, los grupos de distritos se pueden describir de la siguiente manera (ALVA MENDOZA 2019):

- Grupo I: distritos con buena gestión municipal y alta competitividad política
- Grupo II: distritos con buena gestión municipal, pero baja competitividad política
- Grupo III: distritos con mala gestión municipal y baja competitividad política.

- Grupo IV: distritos con mala gestión municipal, pero alta competitividad política

En cuanto a las alcaldías sometidas a revocatoria, Alva Mendoza (2019) menciona que, independientemente del tipo de distrito analizado, las y los alcaldes tienden a ser políticos/as independientes, puesto que postulan por una organización política diferente en cada elección (2019, 89). Así, entre 2015 y 2018 (luego de la reforma legislativa), 21 de 26 procesos revocatorios se iniciaron contra las alcaldías distritales con poca o nula experiencia en organizaciones políticas que participaron anteriormente, mientras solo cinco fueron postulantes o autoridades previamente por el partido en el cual fueron electos (Tabla 10). De esa manera, el amateurismo político parece representar un factor importante en la mayoría de las alcaldías sometidas a la consulta popular de revocatoria.

TABLA 10

Experiencia política de representantes en la alcaldía sometidos a revocatoria, según grupo de distrito (2015-2018)

Grupo de distrito	Es nuevo	Compitió con otro partido	Compitió con el mismo partido	Ganó con el mismo partido	Total
I	1	9	3	1	14
II	0	7	0	0	7
IV	1	3	0	1	5
Total	2	19	3	2	26

Fuente: Alva Mendoza (2019, 89)

Respecto a la competitividad política, el autor menciona que 19 de los 26 distritos en los que se activó la consulta popular de revocatoria tienen alta competitividad política, donde la diferencia entre la primera y la segunda candidatura tiene un promedio que se encuentra en un rango de 0.1 a 10 %

(ALVA MENDOZA 2019, 87). En ese sentido, se puede deducir que existe una mayor probabilidad de activación de la revocatoria en distritos con alta competitividad política aún después de la reforma de 2015, tal como sostiene la literatura especializada (WELP 2013; TUESTA SOLDEVILLA 2014b; REMY Y ASENCIOS 2022).

TABLA 11

Índice de competitividad en distritos donde se activaron revocatoria, por grupos de distritos (2015-2018)

Grupo de distrito	Índice de competitividad (promedio)	Cantidad de CPR
I	0.05	14
II	0.14	7
IV	0.04	5

Fuente: Adaptado de Alva Mendoza (2019, 87-89)

En cuanto al perfil de las y los promotores, el mismo estudio evidencia que la gran mayoría de procesos de revocatoria posterior al cambio legislativo (18 de 26 procesos en 2015-2018) fueron promovidos por personas con experiencia o afiliación política (ver Tabla 12). A partir de esta información, se comprende que la revocatoria aún puede representar un mecanismo político por parte de la oposición o de actores que no son ajenos a la política local (WELP 2013; REMY Y ASENCIOS 2022).

TABLA 12

## Afilación o participación en organizaciones políticas de las y los promotores de la revocatoria, según grupo de distrito (2015-2018)

Grupo de distrito	Ninguna afiliación	Partido en minoría	Participó en ERM 2014, pero perdió	No participó en las ERM 2014
I	3	0	6	5
II	3	1	1	2
IV	2	0	2	1

Fuente: Alva Mendoza (2019, 91)

Otra de las características de los distritos se relaciona con los antecedentes de conflictividad social, donde Alva Mendoza (2019) no encuentra un vínculo necesariamente determinante, puesto que solo los distritos pertenecientes al grupo I sufren de una conflictividad social relativamente alta (5 de 14 distritos), contrario a los grupos distritales II y IV (ver Tabla 13). En otras palabras, la conflictividad no parece una característica que forme parte del perfil de los distritos con revocatoria y, por el contrario, se encuentra que los factores que determinan la activación del mecanismo se relacionan con otras variables.

TABLA 13

## Cantidad de conflictos sociales en los distritos donde se activó revocatoria, según grupo de distrito (2015-2018)

Tipo de distrito	Ningún tipo de conflicto social	Conflicto socioambiental	Conflicto con el gobierno municipal
I	9	3	2
II	5	0	0
IV	6	1	0

Fuente: Alva Mendoza (2019, 80)

Ahora bien, la revocatoria es un mecanismo que en el Perú no requiere necesariamente la inclusión de medios probatorios para iniciar con la solicitud del mecanismo. De esa manera, las y los promotores solo registran sus motivos en los formatos correspondientes de la ONPE. Sobre este punto, Tuesta Soldevilla (2014b) sistematiza y analiza la existencia de diversas razones para activar este mecanismo, tomando como análisis los 910 procesos revocatorios realizados en 2012.

Como se observa a continuación, los motivos más frecuentes para llevar adelante un proceso de revocatoria en contra de una autoridad local se fundamentan desde actos objetivos como hallarse involucrado en causas judiciales, hasta algunos más ambiguos como incapacidad moral o desinterés en el desarrollo de la localidad. Sin embargo, los tres motivos más frecuentes son el incumplimiento de promesas electorales (16.3 %), la incapacidad de la gestión municipal (10.7 %) y la malversación de fondos (10.5 %) (ver Tabla 14).

TABLA 14

Motivos para llevar adelante consultas de revocatoria en 2012

Motivos frecuentes	Cantidad	%
Incumplimiento de promesas electorales y plan de trabajo	148	16.3
Incapacidad de gestión municipal	97	10.7
Malversación de fondos	96	10.5
Incumplimiento de funciones	59	6.5
Falta de transparencia y rendición de cuentas	51	5.6
Nepotismo	50	5.5
Abuso de autoridad	47	5.2
Incumplimiento de presupuesto participativo	31	3.4
Peculado	26	2.9
Sobrevaloración de obras	24	2.4
Corrupción	22	2.4

Fuente: Tuesta Soldevilla (2014b, 51-52)

En síntesis, se observa que los distritos más propensos a pasar por procesos de revocatoria son aquellos con menor población, mayor competitividad política, amateurismo o inexperiencia política de las autoridades y experiencia política de las y los promotores. No obstante, esto no es excluyente, pues también se registraron casos donde las revocatorias se activaron en circunscripciones grandes e, incluso, efectivamente revocando a algunas autoridades.

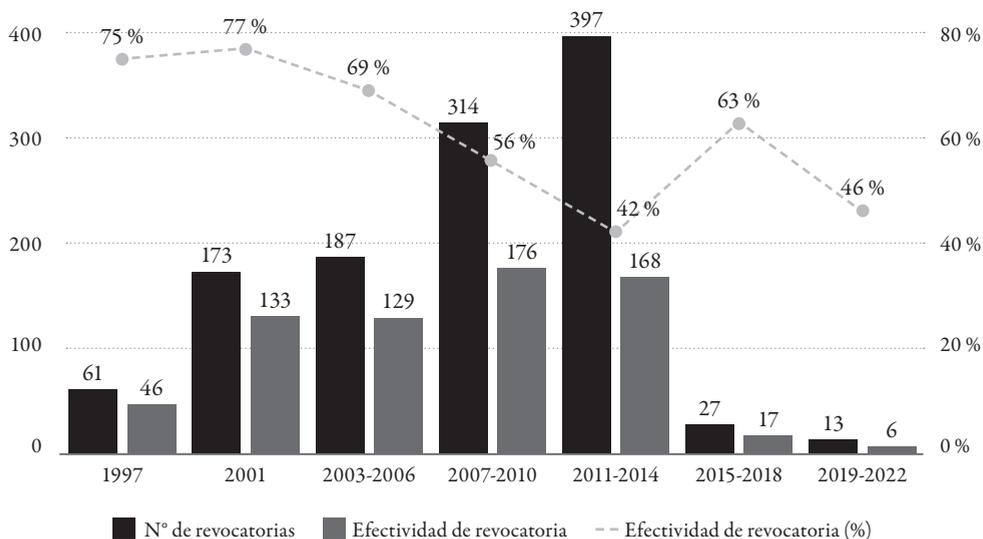
#### **2.4 RESULTADOS Y BALANCE DE LAS REVOCATORIAS**

Hasta el momento, los resultados analizados exponen las etapas previas, como cumplir con los requisitos para la activación de las revocatorias y la convocatoria de las autoridades y territorios sometidos a los procesos de consulta. Sin embargo, este mecanismo democrático no garantiza que las autoridades serán revocadas de sus cargos y, por ello, se observa que en diferentes casos las y los representantes son revocados de manera total o parcial.

En ese sentido, es conveniente mostrar el balance de la efectividad de las revocatorias, entendida como los procesos que fueron activados y en los que los resultados concluyeron en por lo menos una autoridad revocada. Así, la evidencia histórica muestra que el 58 % de los procesos de revocatoria activados culminaron con la revocatoria de sus representantes. Entre los periodos comparados, se identifica que, a pesar del crecimiento de las revocatorias aprobadas, la efectividad se redujo entre 1997 y 2014, pasando de 75 % a 42 %, respectivamente. En otras palabras, la proporción de revocatorias que lograron culminar con el ejercicio de las autoridades municipales en sus cargos disminuyó. Para los siguientes procesos, no se determina una tendencia (positiva o negativa) sobre la efectividad del mecanismo.

GRÁFICO 14

Efectividad de las revocatorias respecto al total de revocatorias activadas, 1997-2022



Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025b)

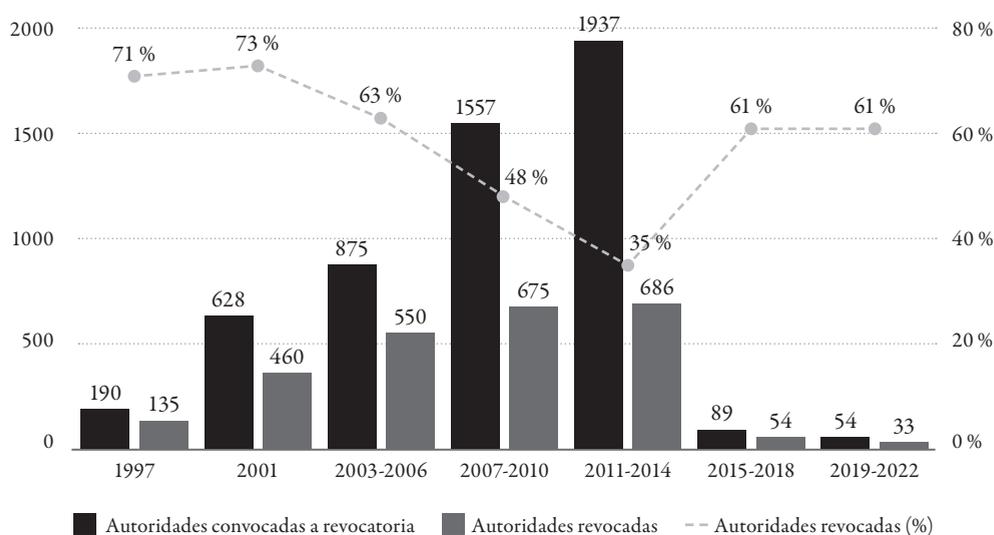
Ahora bien, los resultados históricos revelan que, de las 5326 autoridades sometidas a estos procesos, 2593 fueron revocadas de sus cargos luego del proceso, es decir, cerca de la mitad de los y las representantes de las alcaldías y regidurías no alcanzó a completar su periodo de gestión municipal (48.7 %). Respecto a los detalles por periodo, el Gráfico 15 muestra que durante los primeros periodos había una alta cantidad de autoridades revocadas en comparación con el número que fue convocado al proceso, alcanzando porcentajes de 71 % y 73 % para 1997 y 2001, respectivamente.

No obstante, entre las consultas de revocatoria de 2007 y 2014 la brecha aumentó y, si bien hubo un mayor número de autoridades que experimentaron estos procesos, el registro de personas revocadas no aumentó en la misma medida. En otras palabras, los indicadores de esos periodos revelan una disminución en la proporción de autoridades revocadas de sus cargos: 43 % en las revocatorias convocadas del periodo 2007-2010 y 35 % para el periodo

2011-2014. Por último, las dos consultas que se realizaron luego del 2015 advierten una recuperación de la efectividad del mecanismo, el cual permitió la revocatoria del 61 % de las autoridades municipales distritales que participaron de los procesos.

GRÁFICO 15

### Autoridades convocadas a revocatorias y autoridades revocadas según periodo, 1997- 2022



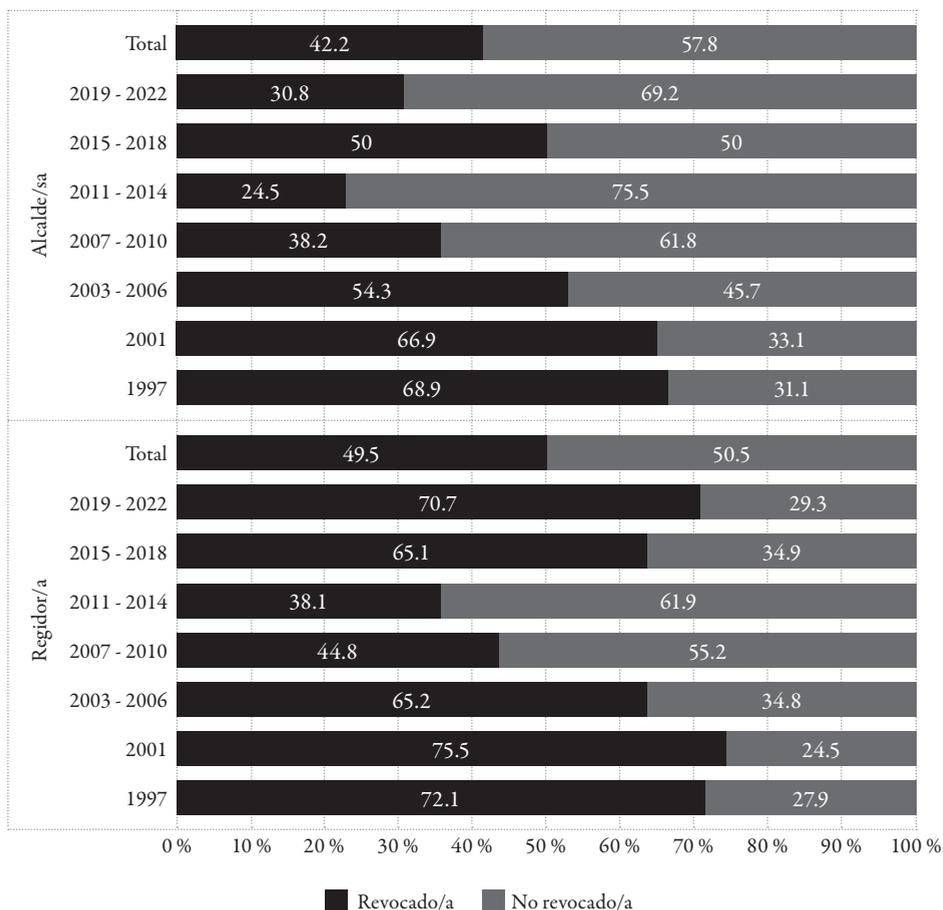
Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025b)

Respecto a las características de las autoridades, los resultados históricos indican que 481 alcaldes/as y 2112 regidores/as municipales de ámbito provincial y distrital fueron revocados de sus cargos, los cuales representan el 42 % y 50 % del total de autoridades que participaron del proceso, respectivamente. De acuerdo con los periodos de revocatoria, se observa que durante las consultas de 1997 y 2001 se registraron las mayores proporciones de autoridades revocadas en las alcaldías y regidurías. Estos indicadores descienden para los siguientes procesos entre el 2003 y 2014. En las dos últimas consultas populares de revocatoria, el 50 % y 31 % de las y los alcaldes fueron revocados de sus cargos, mientras que las y los regidores que experimentaron la misma situación representaron el 65 % y 71 % (ver Gráfico 16).

Ahora bien, estos resultados advierten que las y los alcaldes son revocados de sus cargos con menor frecuencia, lo cual puede relacionarse con la imagen que representa como principal autoridad a nivel municipal, complicando la administración y gestión de obras públicas en las provincias o distritos si es que son retirados de sus cargos. Sin embargo, esta situación no es la misma para las y los regidores, cuyos cargos podrían no ser percibidos con la misma valoración por parte de la ciudadanía, generando una mayor facilidad sobre la decisión de revocarlos (ver respuestas de entrevistas en la sección 4.2).

GRÁFICO 16

Autoridades convocadas a revocatorias y autoridades revocadas según periodo, 1997- 2022



Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025b)

Sobre las autoridades revocadas según las regiones a las que pertenecen, el Gráfico 17 advierte una tendencia de alta proporción de revocación en los cargos de alcaldías y regidurías en determinados territorios entre las gestiones municipales de 1997 y 2022. Este es el caso de Tumbes, región en la que el total de sus autoridades municipales distritales convocadas a este mecanismo fueron revocadas. En el caso contrario, se encontraron regiones como Piura (31 %), Ica (34 %) y Apurímac (37 %), donde alrededor de la tercera parte de sus representantes en los cargos municipales fueron revocados. Adicionalmente, se reconoce que en las regiones de la zona geográfica Sur se registran tasas significativas que superan el 60 % de autoridades revocadas, como son los casos de Puno (81 %), Arequipa (63 %) y Moquegua (62 %).

GRÁFICO 17

Autoridades revocadas según región, 1997- 2022



Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025b)

Sobre las características según sexo, la Tabla 15 muestra un recuento histórico de los procesos de revocatoria e identifica que 1076 alcaldes hombres fueron convocados al mecanismo de consulta, de los cuales 457 quedaron revocados de sus cargos (42 %). En el caso de las mujeres alcaldesas, solo 64 experimentaron este mecanismo y 24 no lograron mantener su cargo (38 %). En cuanto a las regidurías, 2979 hombres y 1207 mujeres representantes de dicho cargo participaron de las revocatorias. Luego, los resultados revelaron que alrededor de la mitad de estas autoridades –1491 (50 %) y 621 (51 %)– no alcanzó a mantenerse en sus cargos para culminar el periodo de gestión municipal, respectivamente.

TABLA 15

Autoridades revocadas y no revocadas según tipo de cargo y sexo, 1997-2022

	Hombres		Mujeres	
	Revocados	No revocados	Revocadas	No revocadas
Alcaldías	457 (42.5 %)	619 (57.5 %)	24 (37.5 %)	40 (62.5 %)
Regidurías	1491 (50.1 %)	1488 (49.9 %)	621 (51.5 %)	586 (48.6 %)

Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025b)

En esa línea, también es importante destacar las diferencias entre las proporciones de autoridades revocadas según sexo y los periodos en que se realizaron las consultas populares. A nivel general, se encuentra que en ambos tipos de cargos no existe una diferencia significativa sobre los porcentajes de autoridades hombres y mujeres que fueron revocadas de sus cargos municipales.

Respecto a las alcaldías, el 38 % de las mujeres que experimentaron este mecanismo fueron revocadas, mientras la proporción para los hombres que no lograron continuar en sus cargos luego de la consulta alcanzó un 42 %. En el caso de las regidurías, los porcentajes de autoridades revocadas fue similar y

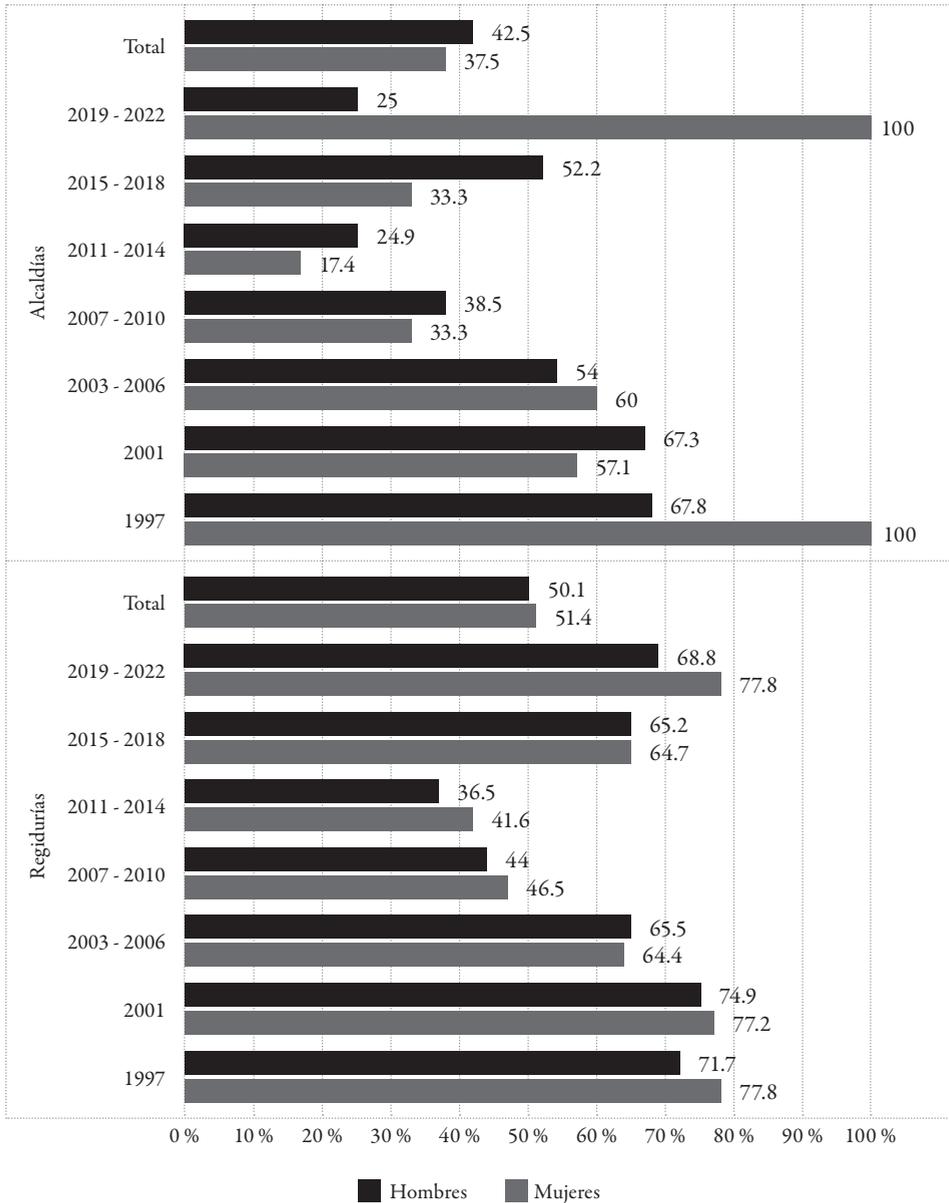
se evidenció que la mitad de los hombres y mujeres que ocupaban estos cargos fueron revocados.

En cuanto a las diferencias por periodos, se destaca que, en determinados procesos de revocatorias, las alcaldesas y regidoras fueron retiradas de sus cargos luego del resultado de las consultas populares. Por ejemplo, las revocatorias de 1997 y aquella que corresponde a la gestión municipal del periodo 2019-2022 muestran que el total de alcaldesas sometidas a las consultas fueron revocadas de su cargo. Esto significa una disminución para la representación política de las mujeres, mostrando un escenario adverso debido a la poca cantidad de mujeres que acceden históricamente al cargo de alcaldesas en las provincias y distritos (MELGAR VILCHEZ *ET AL.* 2022; CANTUARIAS AYO *ET AL.* 2023; JNE 2022b).

Para las regidurías, el contexto es distinto: en todos los periodos de revocatoria las diferencias entre hombres y mujeres revocadas no fueron significativas. Sin embargo, es importante advertir que, en determinados momentos, como las revocatorias entre 2007 y 2014, la proporción de autoridades revocadas alcanzaron bajos indicadores –menos de la mitad de los regidores y regidoras revocados/as– en comparación a otros periodos.

GRÁFICO 18

Autoridades revocadas según tipo de cargo y sexo, 1997- 2022



Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025b)

A nivel territorial también se identifican algunos aspectos importantes sobre la proporción de mujeres alcaldesas o regidoras que fueron revocadas de sus cargos. De esa manera, el Gráfico 19 muestra que, a nivel histórico, las regiones de Madre de Dios (100 %), Tumbes (100 %) y Puno (81 %) presentaron una mayor presencia de autoridades mujeres revocadas. En el otro extremo se encuentran las regiones de Amazonas (32.4 %), Piura (34.3 %), Loreto (34.5 %) e Ica (34.5 %), donde alrededor de la tercera parte de mujeres no continuaron en sus cargos luego de las consultas populares. Adicionalmente, resultan llamativos los indicadores en la zona sur, donde regiones como Tacna, Arequipa y Moquegua muestran que más del 60 % de sus autoridades municipales mujeres fueron revocadas.

GRÁFICO 19

Autoridades mujeres revocadas según región, 1997- 2022



Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025b)

A modo de balance, los resultados de las revocatorias demostraron un panorama cambiante a lo largo de los años, lo que refleja tanto la efectividad del mecanismo como las variaciones en la tasa de revocación según diferentes factores. Durante los primeros periodos, la proporción de autoridades revocadas fue considerablemente alta, especialmente para los años 1997 y 2001. Sin embargo, desde 2007, la efectividad de las revocatorias disminuyó, lo que se refleja en menores porcentajes de autoridades revocadas. Aunque las revocatorias recientes muestran una recuperación en la tasa de revocación, los resultados históricos evidencian una tendencia a la disminución en el número de autoridades que no continuaron en sus cargos, lo que sugiere un cambio en la ejecución de este mecanismo democrático.

Por otro lado, la distribución de las revocatorias por regiones y por sexo resalta disparidades significativas que merecen atención. Algunas regiones presentan tasas extremadamente altas de revocatorias, mientras que otras muestran un menor impacto en sus autoridades municipales. Además, la comparación entre hombres y mujeres revela que, aunque la diferencia no es amplia, las mujeres en cargos de alcaldía enfrentan mayores desafíos en términos de permanencia en sus cargos, lo que resalta una desigualdad en la representación política. Estos hallazgos subrayan la importancia de analizar las revocatorias como un reflejo de la dinámica política local, y el impacto de los mecanismos democráticos en la estabilidad de las autoridades municipales.



## CAPÍTULO 3 Metodología

### 3.1 OBJETIVOS, VARIABLES E INDICADORES DEL ESTUDIO

El objetivo de la investigación responde al tipo descriptivo-empírico, debido a que la recopilación de datos se realiza mediante el uso de instrumentos y se busca describir de manera detallada los procesos que enmarcan las características de un fenómeno. En ese sentido, el estudio busca explorar y describir las dinámicas asociadas a la activación de los procesos de revocatoria considerando los distritos convocados al proceso de la Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales 2025 (CPR 2025). Tomando en cuenta lo anterior, es preciso resaltar que la investigación se enfoca en la etapa previa a la activación de la CPR 2025 mas no en los resultados del proceso, debido a que ello implica un análisis que pertenece a una línea de investigación más profunda, distinta al enfoque principal de este estudio.

De acuerdo con ello, el trabajo de investigación responde a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las dinámicas que diferencian la activación de los procesos de revocatoria entre los distritos seleccionados durante las CPR 2025? Asimismo, se proponen otras interrogantes, objetivos y variables que se detallan a continuación:

TABLA 16

## Matriz de diseño de investigación

Preguntas	Objetivos	Variables
Pregunta general	Objetivo general	
¿Cuáles son las dinámicas que diferencian la activación de los procesos de revocatoria entre distritos seleccionados durante las CPR 2025?	Comparar las dinámicas presentes entre los distritos seleccionados donde se activaron los procesos de revocatoria del 2025	Variables asociadas al contexto de los procesos de revocatoria
Pregunta específica 1	Objetivo específico 1	
¿Cuáles son las consecuencias de la reforma del 2015 sobre la activación de los procesos de revocatoria en el Perú?	Descubrir las consecuencias de la reforma del 2015 sobre la activación de los procesos de revocatoria en el Perú	Requisitos para la activación de las revocatorias
Pregunta específica 2	Objetivo específico 2	
¿Cuáles son las características demográficas, socioeconómicas y políticas que motivaron la activación de los procesos de revocatorias en el 2025?	Analizar las características demográficas, socioeconómicas y políticas que motivaron la activación de los procesos de revocatorias en el 2015.	Características demográficas, sociales, económicas y políticas de los distritos
Pregunta específica 3	Objetivo específico 3	
¿Cómo es la experiencia de los actores políticos y sociales locales en la activación de los procesos de revocatoria en los distritos seleccionados durante las CPR 2025?	Describir la experiencia de los actores políticos y sociales locales en la activación de los procesos de revocatoria en los distritos seleccionados durante las CPR 2025	Evaluación de la experiencia de los actores políticos y sociales

Fuente: Elaboración propia

Para facilitar el análisis de información, se proponen las variables relacionadas al (i) contexto de los procesos de revocatoria; (ii) características demográficas, sociales, económicas y políticas de los distritos; y (iii) evaluación de la experiencia de los actores políticos y sociales. De esa manera, los indicadores permiten comprender la interacción de dichas variables con activación de las consultas populares de revocatoria en los distritos (ver Tabla 17).

TABLA 17

Matriz de operacionalización de variables para el análisis de estudio

VARIABLES	DIMENSIÓN CONCEPTUAL	DIMENSIONES	INDICADORES
Contexto de los procesos de revocatoria	Aspectos relacionados a las revocatorias que permiten elaborar un balance histórico desde su implementación en el Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intención de activar una revocatoria</li> <li>• Convocatoria de revocatorias</li> <li>• Resultados de las revocatorias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kits electorales vendidos</li> <li>• Revocatorias activadas</li> <li>• Autoridades revocadas</li> </ul>
Características de los distritos con revocatoria	Atributos fundamentales de los distritos que permiten comprender su estado situacional y la relación que tienen estas características con determinados fenómenos sociopolíticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demográfica</li> <li>• Social</li> <li>• Económica</li> <li>• Política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población electoral</li> <li>• Pobreza a nivel distrital</li> <li>• Ejecución presupuestal en los municipios</li> <li>• Competencia política</li> <li>• Antecedentes de revocatoria</li> </ul>
Experiencia de los actores sociopolíticos y electorales	Aspecto de los actores sociopolíticos y su relación con el distrito, su propia experiencia y las percepciones que tienen sobre el proceso e implicancias de la consulta popular de revocatoria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión municipal</li> <li>• Experiencia sociopolítica</li> <li>• Evaluación del proceso electoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percepciones sobre la gestión municipal</li> <li>• Percepciones sobre las problemáticas distritales</li> <li>• Antecedentes de experiencia sociopolítica de los actores</li> <li>• Evaluación del desarrollo de la revocatoria</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

### 3.2 DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

El estudio presenta un diseño de investigación observacional de estudio de caso con un enfoque mixto, que incluye el análisis descriptivo de base de datos y la aplicación de herramientas como guías de entrevistas para el recojo de información de determinados actores sociopolíticos en los distritos que participan en la CPR 2025. Sobre el tipo de diseño, los estudios de caso buscan mecanismos causales y el análisis a profundidad mediante un abordaje sistemático de los casos que se comparan, los cuales pueden ser países, provincias o distritos (SEAWRIGHT 2018; PÉREZ BENTANCUR 2020).

Ahora bien, los diseños de estudios de caso comparativos también se enfrentan a la capacidad de controlar las causas relevantes entre los casos, debido a que estos son precisamente excepcionales. Por ello, resulta complicado encontrar casos en los que determinadas características se mantengan constantes, con excepción de las variables de interés; sin embargo, se reconocen algunos argumentos que respaldan los métodos comparados.

En primer lugar, la excepcionalidad de los casos que se estudian muestra la escasez de los fenómenos de interés que se pretenden analizar y resulta tedioso encontrar el cumplimiento de las características que se buscan. En segundo lugar, se advierte sobre la conceptualización profunda en el análisis de las variables, lo cual puede obtenerse cuando el número de casos que se comparan son pocos (COLLIER 1993; PÉREZ BENTANCUR 2020). En tercer lugar, se reconoce que los estudios de casos a profundidad son más relevantes porque permiten identificar los mecanismos y las dinámicas que existen detrás de las correlaciones que pueden observarse inicialmente (GOERTZ Y MAHONEY 2012; BENNETT Y CHECKEL 2014).

Otro aspecto importante en los estudios de caso es la validez externa e interna. Por un lado, Pérez Bentancur (2020) señala que la validez externa implica la oportunidad que existe de generalizar los resultados obtenidos de los casos respecto a otros que no fueron parte del estudio. Esto cobra sentido cuando los estudios contemplan un gran número de casos en los que se contrastan varios. De esa manera, las investigaciones cuyo número de casos son pequeños poseen baja validez externa, mostrando la posibilidad de efectos distintos a otros contextos. Por otro lado, la autora también hace referencia a

la validez interna, en la que el diseño permite afirmar la relación entre la variable dependiente e independiente. Esto es más frecuente en estudios experimentales y también en aquellos que analizan los casos a profundidad (PÉREZ BENTANCUR 2020).

Además de estas ventajas, producir evidencia sobre los procesos electorales de ámbito subnacional resulta conveniente para la ONPE, debido a sus funciones como organismo de gestión electoral y responsable de las diferentes etapas que implica la implementación de este mecanismo de democracia directa en el Perú. De esa manera, el estudio de casos comparados permite comprender las dinámicas subnacionales, el comportamiento de determinados factores y la experiencia de los actores sociopolíticos que se relacionan con la activación de revocatoria de autoridades.

### 3.3 SELECCIÓN DE CASOS

El proceso de revisión de literatura brindó la consideración de algunas variables o condiciones que representan en mayor medida el perfil de los distritos donde se activan las revocatorias distritales. Alva Mendoza (2019) indica que las localidades de zonas rurales, la baja cantidad de ciudadanía, el alto nivel de pobreza, la alta ejecución presupuestal, los antecedentes de revocatoria y un alto grado de competencia política forman parte de las determinantes para la activación de este mecanismo de consulta.

Sin embargo, el autor también señala que el perfil de los distritos cambia luego de la reforma y las revocatorias se activan también con una importante frecuencia en lugares con otras características, como una baja ejecución presupuestal o un bajo grado de competencia política (ALVA MENDOZA 2019). Asimismo, se mantienen determinadas características en los distritos como la concentración en zonas rurales y antecedentes de revocatorias como sucedió en los territorios que pasaron por este proceso en el 2021 (JNE 2021).

Considerando las nuevas condiciones que pueden influir sobre las dinámicas de activación, la selección de casos se enfocó en dos distritos que fueron convocados a las CPR 2025 luego de cumplir con los requisitos normativos: Huamalí y Julcamarca. De acuerdo con ello, los distritos presentan características

distintas en las variables de población electoral (ONPE 2025b), niveles de pobreza (INEI 2018a), ejecución presupuestal (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS [MEF] 2025), antecedentes de revocatoria y competencia política (INFOGOB 2022) (ver Tabla 18). No obstante, el desenlace en ambos casos es la activación de las revocatorias a pesar de la diferencia de condiciones, por lo que representan localidades significativas para el análisis comparativo de las dinámicas y el comportamiento de estos factores.

Respecto a los niveles de pobreza, el INEI considera las necesidades básicas insatisfechas (NBI) – características de las viviendas, hacinamiento, acceso a desagüe, asistencia de niños a centros educativos y dependencia económica en los hogares– para obtener un indicador general. En cuanto a la ejecución presupuestal, se utilizó la información correspondiente a los niveles de gasto presupuestal ejecutados por los gobiernos municipales que se encuentran disponibles en la plataforma “Consulta Amigable” del MEF. Para los antecedentes de revocatoria y competencia política, la información corresponde a los datos de Infogob sobre la experiencia previa de los territorios en procesos de revocatoria y la diferencia de votos entre las organizaciones políticas que resultaron en los dos primeros lugares, respectivamente.

TABLA 18

### Características de los distritos seleccionados como casos de estudio en las CPR 2015

Departamento	Provincia	Distrito	Población electoral	Pobreza (%)	Ejecución presupuestal (%)	Antecedentes revocatoria	Nivel de competencia (5)
Junín	Jauja	Huamalí	1481	29.39	39.4	No	0.74
Huancavelica	Angaraes	Julcamarca	1025	19.95	90.1	Si (2001)	10.7

Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025b); INEI (2018a); MEF (2025) e INFOGOB (2022)

Sobre el primer caso, Huamalí es un distrito ubicado en la provincia de Jauja y pertenece a la región de Junín, en la zona centro del país. Esta localidad

tiene una población que supera los mil electores, cuya participación en el último proceso electoral de las Elecciones Regionales y Municipales 2022 (ERM 2022) alcanzó un 78.7 %. (ONPE 2022). Más de la cuarta parte de la población vive en situación de pobreza (29.39 %) (INEI 2018a) y los niveles de ejecución del presupuesto en la municipalidad fueron relativamente bajos (39.4 %) en el 2024 (MEF 2025). En cuanto a los aspectos políticos, es un distrito que no tiene antecedentes de revocatoria, es decir, las CPR 2025 representan la primera experiencia en este tipo de procesos. Además, hubo una alta competencia política en las ERM 2022, donde la diferencia de votos entre el ganador de las elecciones y el segundo lugar alcanzó un 0.74 %.

El segundo caso seleccionado fue Julcamarca, un distrito que se ubica en la provincia de Angaraes, región de Huancavelica. En este territorio, el padrón electoral alcanzó un total de 1025 personas habilitadas para votar y la participación en elecciones subnacionales anteriores como las ERM 2022 fue de 74.7 % (ONPE 2022). Sobre las condiciones socioeconómicas, el distrito concentra niveles de pobreza que alcanzan a la quinta parte de la población (19.95 %) (INEI 2018a) y la ejecución presupuestal del municipio fue alta en el año previo a la revocatoria (90.1 %) (MEF 2025). Asimismo, esta localidad experimentó un proceso de revocatoria en el 2001, en el que la población decidió no revocar al entonces alcalde. Para las ERM 2022, la diferencia entre los votos que concentraron las dos primeras organizaciones políticas fue de 10.7 %, lo que no indica necesariamente una competencia reñida por la alcaldía del distrito.

### **3.4 RECOJO DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS**

Para desarrollar el estudio, la Subgerencia de Documentación e Investigación Electoral (SGDIE) diseñó guías de entrevistas para el recojo de información de actores sociopolíticos y personal electoral que participa o desempeña diferentes actividades en el marco de las revocatorias. Cabe precisar que los instrumentos fueron aplicados vía telefónica y presencial durante el trabajo de campo, de forma independiente a cada uno de los actores mapeados en los distritos seleccionados.

El método de contacto de las personas entrevistadas fue mediante el personal electoral de ONPE desplegado en cada distrito, a quienes se les encargó difundir los objetivos de la investigación y la importancia de contribuir con la

misma. Luego, el equipo de investigación de la SGDIE aplicó las guías de entrevistas a los diferentes actores clave para recoger las percepciones y experiencias sobre las consultas populares de revocatoria en los distritos. El periodo del recojo de información comenzó el 3 de abril y culminó el 22 de mayo, donde se logró entrevistar a un total de 15 actores (7 de Julcamarca y 8 de Huamali) (Apéndice 1).

Respecto al diseño de las guías de entrevistas, se consideraron instrumentos diferenciados para cada tipo de actor clave, según las funciones o roles que desempeñaron en el proceso de revocatoria. No obstante, las guías contemplaron algunas preguntas generales relacionadas al perfil de la persona entrevistada como los datos de edad, género, cargo y ocupación laboral, y otras vinculadas al estado situacional del distrito para explorar las principales problemáticas, actividades económicas, formas de organización, entre otros.

Entre los ítems diferenciados, las preguntas para las autoridades municipales –alcaldes/as y regidores/as– sometidas a la consulta se encuentran aquellas relacionadas con su experiencia política y postulación en las ERM 2022, perspectivas respecto al proceso de activación de la consulta y las expectativas frente al escenario de los resultados. Sobre las interrogantes planteadas al promotor y promotora de revocatoria, se encuentra las secciones que profundizan sobre su trayectoria sociopolítica, el proceso de recolección de firmas (dificultades y estrategias), las actividades de campaña para promover el voto de la revocatoria y sus expectativas sobre los resultados.

En cuanto a los actores sociales, los ítems exponen los factores relacionados a la percepción de la gestión municipal, el proceso de activación de la revocatoria y las expectativas sobre los resultados de la consulta. Por último, el personal de los organismos electorales (ONPE y JNE) también se consideran actores clave del proceso debido al rol que desempeñan desde los ejes de fiscalización y educación. De esa manera, las preguntas se enfocaron en las percepciones sobre el desarrollo de la consulta popular contemplando las funciones que desempeñan, como su relación con la ciudadanía para las actividades educativas de capacitaciones y la fiscalización del proceso electoral para la aplicación de las normativas correspondientes.

En ese sentido, la información primaria recopilada de las entrevistas se complementó con otras fuentes secundarias, particularmente mediante las

bases de datos relacionadas al contexto histórico de las revocatorias en el Perú, así como la revisión de los informes distritales elaborados por los coordinadores de las Oficina Descentralizada de Procesos Electorales (ODPE) que tienen mayor cercanía con los sucesos o situaciones que ocurren en el distrito durante el desarrollo de la CPR 2025. En cuanto a los datos de contexto, se incluyó la información sobre la venta de kits electorales (entre 2003 y 2024), los resultados de las revocatorias (entre 1997 y 2025) y las características demográficas, sociales, económicas y políticas relacionadas a las CPR 2025.

En el proceso de análisis, los datos primarios fueron obtenidos a través de entrevistas telefónicas realizadas a los actores clave mapeados en los distritos de Julcamarca y Huamali. Asimismo, se registraron y organizaron de forma estructurada, lo que permitió su clasificación según el tipo de actor (político, social, o personal electoral) y distrito. Para facilitar la revisión y análisis, los datos se organizaron en tablas y bases de datos, en las que se incluyeron detalles como el nombre del entrevistado, su cargo y el distrito al que pertenece.

Luego de organizar los datos, se procedió con la codificación de las respuestas obtenidas en las entrevistas, así como su categorización de acuerdo con temas clave identificados en las guías de entrevistas, tales como la percepción sobre la gestión municipal, las dificultades en el proceso de recolección de firmas, las expectativas sobre los resultados de la revocatoria, entre otros. Además, se segmentaron las respuestas considerando el perfil de las personas entrevistadas y se realizó un análisis comparativo entre los diferentes tipos de actores.

El análisis cualitativo se centró en la interpretación de las percepciones, experiencias y expectativas de los actores clave en relación con el proceso de revocatoria. Por ende, se analizó cada respuesta a profundidad, buscando patrones comunes o divergentes entre los distintos tipos de actores. Como se mencionó, la información obtenida de las entrevistas fue comparada y triangulada con los datos cuantitativos que permitieron comprender el estado situacional de los distritos. Este enfoque de triangulación permitió validar las respuestas y complementar el análisis con información contextual y objetiva sobre el proceso de revocatoria en cada distrito.

La información cuantitativa permitió contextualizar el estado de las revocatorias en el país. De esa manera, se realizaron análisis descriptivos para observar la evolución de la venta de kits electorales y la activación de los

procesos de revocatoria; además, se contempló una perspectiva territorial para encontrar las diferencias de la mayor o menor frecuencia en determinados ámbitos geográficos. Por otro lado, se incluyó información específica sobre los distritos que fueron convocados a las CPR 2025 con el objetivo de evaluar los diferentes aspectos mencionados previamente.

## CAPÍTULO 4

# CPR 2025: características y estudios de caso

### 4.1 CARACTERÍSTICAS DE LOS DISTRITOS

De manera general, el presente estudio analiza circunscripciones electorales muy pequeñas, aplicando el criterio de Tello Mosquera (2023), con menos de diez mil habitantes. En ese sentido, todos los distritos que participan en las CPR 2025 poseen una población electoral menor a tres mil electores/as hábiles, destacando el distrito Boquerón, con 2468 personas en el padrón electoral. Por otro lado, la localidad con menor tamaño es Huayana, con solo 739 electores/as hábiles. En medio de ambos, se encuentran Julcamarca (955) y Huamali (1453). Cabe precisar que el distrito de Boquerón (Ucayali) se creó en el 2021, por lo que no existe información sobre algunos datos, como autoidentificación étnica, acceso a servicios básicos o número de centros poblados.

#### 4.1.1 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

Sobre los aspectos demográficos, la información corresponde a diversos indicadores que permiten comprender la composición de la población en los distritos que participan de la CPR 2025. Por ejemplo, se evidencian las variables de sexo, edad, discapacidad y nivel educativo; aunque también se incluyen otras características como la presencia de población indígena.

De acuerdo con estos datos, la población electoral femenina es ligeramente superior a la masculina en los distritos convocados, con excepción de Boquerón —52 % de población masculina frente a 48 % de población femenina, según el padrón electoral del Registro Nacional de Identificación y

Estado Civil (Reniec)—. No obstante, en ningún distrito la diferencia porcentual entre hombres y mujeres es mayor al 4 %, por lo que no existe una diferencia considerable en la composición de la población según sexo.

En lo que respecta a la edad promedio del electorado hábil, los distritos de Huayana, Julcamarca y Huamali presentan una población con relativa similitud entre los grupos etarios. En cuanto a la población joven, alrededor de la cuarta parte de los/as electores/as hábiles tienen entre 18 a 29 años, y representa el sector etario con mayor presencia en la composición del padrón electoral.

A nivel individual, Boquerón concentra una amplia mayoría de electores y electoras en el rango entre 30 y 49 años (44.1 %). Además, es el distrito con menor proporción de electorado mayor de 70 años (solo el 4.6 %), en comparación con Julcamarca (16.8 %), Huayana (15.2 %) y Huamali (14 %).

A nivel general, en el padrón electoral se identifican 47 personas con discapacidad distribuidas en todos los distritos que participaron en la CPR 2025, es decir, en términos proporcionales, este sector poblacional representa el 0.8 % del total del electorado (ver Tabla 19).

Desde otra perspectiva, Boquerón concentra la mayor cantidad de electores/as con discapacidad registrados/as (22); sin embargo, en términos porcentuales respecto a la población electoral en el distrito, representan el 0.9 %. Asimismo, la composición del padrón electoral de Julcamarca incluye a 12 personas con discapacidad y, en términos proporcionales, es el distrito con mayor porcentaje de electores/as con discapacidad (1.3 %). Los otros dos distritos —Huamali (8 electores/as, que representan el 0.6 %) y Huayana (5 electores/as que representan el 0.7 %)— tienen una presencia mínima de electores/as con discapacidad en comparación a los casos mencionados previamente.

TABLA 19

Población electoral con discapacidad en los distritos convocados a CPR 2025

Distrito	Cantidad de electores con discapacidad	% de electores con discapacidad
Boquerón	22	0.9 %
Julcamarca	12	1.3 %
Huamali	8	0.6 %
Huayana	5	0.7 %
Total	47	0.8 %

Fuente: Elaboración propia con base en Infogob (2025)

Sobre el grado de formación académica del electorado en cada circunscripción, se observa que la mayoría de las y los electores alcanzó a completar el nivel educativo secundario (39 %), y en menor medida se encuentran personas iletradas (9 %), es decir, quienes no reportaron nivel formativo en centros educativos. Adicionalmente, se evidencia poca presencia de electores/as con estudios superiores (5 %).

A nivel particular, Huamali es el distrito con mayor porcentaje de electorado con un máximo de secundaria completa (60 %). Esto se diferencia considerablemente de la distribución del nivel educativo en los otros distritos, donde al menos la tercera parte completó la secundaria. Por otro lado, es importante señalar que los distritos de Huayana (12.2 %), Boquerón (10.6 %) y Julcamarca (10.5 %) tienen los indicadores más altos de electores/as que no recibieron ningún tipo de formación educativa, donde al menos uno/a de cada diez ciudadanos/as es iletrado/a. Esta situación es distinta en el caso de Huamali, donde las personas iletradas concentran una baja presencia en la composición de su población electoral (3 %).

Otra característica importante de la ciudadanía es la presencia de población indígena, que puede obtenerse a partir de la autoidentificación étnica,

lengua materna y presencia de comunidades campesinas en los distritos. De esa manera, la Tabla 20 indica que Huayana (95.4 %) y Julcamarca (91.6 %) concentran la mayor presencia de personas que se autoidentifican como indígenas; en ambos casos la población se considera principalmente por sus costumbres y antepasados como quechua. En el caso de Huamali, el contexto es distinto y la población se considera mestiza, y en menor medida se encuentran quienes se autoidentifican como indígenas (8.4 %).

Respecto a la lengua materna principal que se habla en los distritos, Huayana y Julcamarca hablan mayoritariamente quechua, mientras en el caso de Huamali la lengua más hablada es el castellano. Así, se evidencia la relación entre la presencia de una amplia proporción de personas que se autoidentifican como indígenas y que se comunican principalmente en quechua. Además, se observa que los distritos mencionados con mayor presencia indígena incluyen también comunidades campesinas.

TABLA 20

## Presencia de población indígena en los distritos convocados a CPR 2025

Distrito	Tipo de autoidentificación étnica mayoritaria	% de autoidentificación indígena	% población que habla lengua materna indígena	Número de comunidades campesinas
Huayana	Quechua	95.4 %	86.6 %	1
Julcamarca	Quechua	91.6 %	70.2 %	7
Huamali	Mestizo	8.4 %	2.8 %	0

Fuente: Elaboración propia con base en Mincul (2025) e INEI (2018b)

En resumen, los distritos convocados a la Consulta Popular de Revocatoria 2025 presentan una composición demográfica diversa, con una población electoral relativamente equitativa entre hombres y mujeres, y con una concentración importante de jóvenes. Del mismo modo, la población con discapacidad representa una proporción menor del padrón, aunque con

variaciones porcentuales entre distritos, en los que destaca Julcamarca por su mayor representatividad en este grupo.

Adicionalmente, los niveles educativos se concentran principalmente en el nivel secundario. Precisamente, Huamali se distingue por una población con mayor nivel de formación académica, mientras Huayana y Julcamarca presentan indicadores más altos de personas iletradas, lo que refleja brechas en el acceso a la educación. En cuanto a la presencia indígena, estas dos últimas localidades también concentran una proporción significativa, tanto en términos de autoidentificación étnica como en el uso del quechua como lengua materna, lo que las diferencia claramente de Huamali, donde predomina una identidad mestiza. Estos elementos permiten comprender mejor las particularidades sociales y culturales de los distritos participantes en este proceso electoral.

#### 4.1.2 ASPECTOS ECONÓMICOS

En cuanto a las características económicas, es importante señalar que los ingresos que reciben los distritos pueden resultar atractivos para actores políticos interesados en postular, generando mayores niveles de competencia o disputa electoral. De acuerdo con los datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se observa una diferencia marcada de los ingresos conformados por el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y los recursos directamente recaudados.

En ese sentido, Huamali y Julcamarca son los distritos con menores ingresos entre los años 2022 y 2024, que oscilan alrededor de los 3 millones de soles. De otro lado, Boquerón concentra mayores ingresos entre el presupuesto otorgado y lo recaudado directamente, que supera los 7 millones de soles, en promedio, durante los años mencionados. Respecto al caso de Huayana, existe una particularidad sobre los ingresos que percibió, debido a que en el 2022 superó los 8 millones de soles; sin embargo, para los dos años siguientes, los ingresos obtenidos apenas superaron los 2.5 millones de soles. Adicionalmente, es importante señalar que los cuatro distritos experimentaron una disminución de ingresos entre el 2022 y 2024.

Ahora bien, debido a las actividades económicas de tipo extractivas como la minería o la explotación de petróleo, los gobiernos locales en Perú reciben

ingresos directos por la realización de estas actividades en sus territorios. Estos ingresos se denominan “canon”. Este puede ser minero, de hidrocarburos, hidroenergético, pesquero o forestal, dependiendo del tipo de recurso que se extraiga.<sup>21</sup> No obstante, la evidencia de diversas investigaciones indica una postura dividida sobre el impacto de este factor en la activación de mecanismos de revocatoria.

Por un lado, el trabajo de investigación de la ONPE (2013) señala que no existe evidencia significativa entre los distritos donde se presentó la revocatoria y el factor de los montos recibidos por canon. En la revocatoria del 2012, Quintanilla (2013) identificó que pocos distritos que fueron convocados al proceso también experimentaban actividades mineras. De otro lado, los estudios de Welp (2013) y Wiener Bravo (2009) advierten que los lugares con sistemas de partidos débiles y mayores inversiones de industrias extractivas presentan un incremento de conflictos sociales cuando existe insatisfacción o una percepción negativa de la ciudadanía hacia la gestión municipal, por lo que busca una válvula de escape en el mecanismo que implica la activación de la revocatoria.

En base a dichas investigaciones, el ingreso presupuestal asignado por materia de recursos naturales (canon) podría ser un condicionante para activar un proceso de revocatoria. La Tabla 21 revela que Boquerón es la localidad que percibe significativamente más ingresos por concepto de canon en comparación a los otros tres distritos. Asimismo, las localidades presentan una tendencia a la baja en cuanto a este tipo de recaudación, a excepción de Julcamarca, que incrementó sus ingresos presupuestales por canon entre 2022 y 2023. En tanto, el descenso presupuestal en Huamali y Huayana en el periodo mencionado fue constante, pero sin cambios significativos entre 2022 y 2024. En Julcamarca, el recurso por canon experimentó un crecimiento en 2023, aunque posteriormente disminuyó en el 2024.

---

21 Perú. Ley de Canon, Ley n.° 27506, 9 de julio de 2001 <https://bit.ly/43rdFHy>

TABLA 21

Ingresos por canon en los distritos con CPR 2025, 2022 - 2024 (en soles)

Distrito	2022	2023	2024
Huayana	586 375	302 817	315 184
Julcamarca	212 534	794 912	416 414
Huamali	310 843	287 860	229 692
Boquerón	2 479 179	1 596 890	1 561 742

Fuente: Elaboración propia con base en Consulta Amigable MEF (2025)

Más allá de los ingresos totales o aquellos referidos al canon, una categoría para la evaluación de la gestión municipal se relaciona con la ejecución de dichos recursos económicos. Precisamente, considerando que el respaldo popular se relaciona con la percepción de la gestión edil (WELP 2013), dentro de la cual se encuentra la inversión de recursos públicos, las autoridades municipales pueden enfrentar situaciones de desaprobación social o rechazo, lo cual se evidencia en los fundamentos que caracterizan la activación de revocatorias (TUESTA SOLDEVILLA 2014b).

De esa manera, la Tabla 22 presenta la evolución de la ejecución presupuestal en los distritos que fueron convocados a las CPR 2025. De esa manera, el distrito de Boquerón mostró el nivel más bajo de ejecución en el 2022 (65.6 %), mientras, los gobiernos municipales de Julcamarca y Huamali superaron ampliamente los niveles de ejecución presupuestal (más del 90 % en promedio). Sin embargo, los distritos no lograron mantener estos indicadores y descendieron considerablemente, como en los casos de Huayana y Huamali que durante el 2024 reflejaron niveles de ejecución del 54.4 % y 39.4 %, respectivamente. Por otra parte, solo el distrito de Julcamarca mantuvo sus niveles de ejecución presupuestal para el 2023 y 2024, con un promedio que supera el 86 %.

TABLA 22

Evolución de la ejecución presupuestal en los distritos con CPR 2025,  
2022 - 2024

Distrito	2022	2023	2024
Huayana	86.9 %	57.2 %	54.4 %
Julcamarca	90.3 %	86.9 %	86.6 %
Huamali	94.8 %	87.5 %	39.4 %
Boquerón	65.6 %	82.3 %	71.6 %

Fuente: Elaboración propia con base en Consulta Amigable MEF (2025)

La baja ejecución presupuestal puede desencadenar una percepción negativa de la gestión municipal como respuesta a la percepción de falta de atención de necesidades que presenta la población. Precisamente, la calidad de vida de las personas se relaciona con los niveles de acceso a servicios básicos, cuya insatisfacción puede incentivar la activación de mecanismos como la revocatoria.

En ese sentido, los resultados expuestos por el INEI (2018a) comparan el acceso a servicios como agua, alumbrado público, telefonía e internet de los distritos en los que se convocaron las revocatorias de 2025. Así, Huamali destaca como el distrito con mayor cobertura entre los servicios comparados, mientras los otros casos solo sobre algunos en particular.

En cuanto al acceso a internet, solo el distrito de Huamali destaca debido a que el 10 % de la población tiene cobertura de este servicio, mientras que en los otros casos los indicadores son casi nulos. Respecto al agua, la mayoría de la población en los distritos comparados tiene acceso al servicio mediante red pública domiciliaria, con más de 80 % de cobertura en todos los distritos (excepto Boquerón, por haber sido creado recientemente, por lo que sus datos no se han recolectado) (INEI 2018a).

Los servicios de alumbrado y telefonía presentan algunas diferencias significativas en los niveles de cobertura entre los distritos. En cuanto al primero,

el 93.6 % de la población en Huamali tiene acceso a alumbrado, continuando Julcamarca (73 %) y Huayana (53.9 %). Sobre el segundo, el 83.4 % de la población en Huamali tiene mayor cobertura de telefonía, seguido de Julcamarca (75.1 %) y Huayana (51.9 %), donde solo la mitad de las personas accede a este servicio (INEI 2018a).

Otra manera de acercarnos a comprender el contexto socioeconómico de la población es mediante los niveles de pobreza e índice de desarrollo humano (IDH).<sup>22</sup> Sobre el primero, la población de Huayana destaca por los altos niveles de pobreza extrema, con más de un tercio de su población dentro de esta categoría (38 %). De otro lado, se observa a Julcamarca (28.4 %) y Huamali (18.6 %), que son categorizados como “no pobres” (INEI 2018c).

Respecto al segundo, el IDH compara a los distritos considerando los aspectos de salud, educación e ingresos de las personas. De ese modo, Huayana es el distrito con menor desarrollo humano, a diferencia de Julcamarca (0.51) y Huamali (0.49) que, si bien no presentan indicadores similares o cercanos al valor general del Perú (0.78) (PNUD 2020), son los casos que más destacan en la CPR 2025.

En conclusión, los aspectos socioeconómicos de los distritos convocados a la CPR 2025 revelan un escenario complejo, donde las variaciones en los ingresos, la ejecución presupuestal y el acceso a servicios básicos pueden reflejarse y generar una evaluación de la ciudadanía sobre la gestión local. Si bien algunos distritos como Julcamarca lograron mantener niveles adecuados de ejecución presupuestal, otros como Huayana y Huamali reflejan un descenso marcado en su capacidad de gasto, lo que podría traducirse en una disminución del respaldo popular. Esta situación se agrava en contextos en los que persisten condiciones de pobreza o acceso limitado a servicios esenciales, generando un entorno propicio para la activación de mecanismos de democracia directa para el control político, como la revocatoria.

---

22 El IDH es un índice sintetizado creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que busca evaluar el desarrollo humano de un país a través de tres dimensiones: esperanza de vida, nivel de conocimiento y nivel de vida digno. La escala de medición es de 0 a 1. Para más información sobre la última medición sobre Perú, consultar PNUD (2020).

#### 4.1.2 ASPECTOS POLÍTICOS

La presente subsección incorpora una serie de indicadores que analizan el perfil de los distritos que participaron en la CPR 2025 a partir de sus niveles de participación electoral, competencia política, inestabilidad política (antecedentes de revocatorias y vacancias), resultados de las ERM 2022 y experiencia de las autoridades.

En cuanto a la participación de la ciudadanía, dada la obligatoriedad del voto, se observa que en los cuatro distritos la votación superó el 81 % (en promedio) durante las ERM 2022 (ONPE 2025c). Esto refleja una participación superior a la registrada a nivel nacional en dicho proceso electoral (77 %) (ONPE 2025c). Adicionalmente, el distrito de Boquerón representó una alta participación por parte de su electorado hábil que superó el 90 %.

Desde una perspectiva histórica, los resultados electorales (ONPE 2025c; INFOGOB 2022) muestran que los distritos comparados experimentaron un retroceso en sus niveles de participación electoral, lo cual también se refleja en anteriores elecciones a nivel subnacional desde el 2014 (CANTUARIAS AYO Y PONTE TORREL 2023). En Huayana, la asistencia de la ciudadanía el día de las elecciones se mantuvo constante hasta 2018, cuando se registró un descenso significativo, que se acentuó en 2022, perdiendo más de 10 puntos porcentuales en cuanto a participación en menos de diez años: de 86 % de asistencia en las ERM 2014 a 78 % en las ERM 2018 y 74 % en las ERM 2022, según Infogob (2022). En el caso de Huamali, la transición hacia una menor participación se dio de manera progresiva y casi estable en el mismo periodo: 82 % en las ERM 2014, y 79 % en las ERM 2018 y ERM 2022, según Infogob (2022). Para Julcamarca, los niveles de participación muestran un incremento entre 2002 y 2006; sin embargo, luego de las ERM 2006, la ciudadanía retrocedió en sus niveles de asistencia a las urnas, e incluso alcanzó el indicador más bajo entre los distritos comparados (aproximadamente 75 % de participación en las ERM 2022, según Infogob 2022).

Ahora bien, la literatura menciona que los mecanismos de revocatoria suelen activarse en territorios con alta competitividad política, como una forma de venganza por parte de adversarios/as que no obtuvieron la victoria en el proceso electoral (WELP 2013; TUESTA SOLDEVILLA 2014a). En ese sentido, la

Tabla 23 revela la evolución histórica de la competitividad política en los distritos convocados a las CPR del 2025. A partir de ello, se observa que los niveles de competencia política fueron volátiles en los distritos, es decir, mientras que en algunos procesos electorales la diferencia entre las primeras organizaciones políticas era mínima, en otros se evidenció una mayor diferencia, que permite interpretar que las votaciones se concentraron principalmente en la organización política que alcanzó el primer lugar.

TABLA 23

Índice de competitividad en los distritos con CPR 2025, 2002 - 2022

Distrito	2002	2006	2010	2014	2018	2022	Promedio
Huayana	16.4 %	1.35 %	0.9 %	10.9 %	14.8 %	22.1 %	11.1 %
Julcamarca	13.2 %	4.85 %	15.5 %	7.2 %	6.9 %	16.4 %	10.7 %
Huamali	5.4 %	1.7 %	12.2 %	1.6 %	15 %	2.5 %	6.4 %
Boquerón	-	-	-	-	-	0.3 %	-

Fuente: Elaboración propia con base en Infogob (2022)

Respecto a la oferta política en las ERM 2022, los distritos sometidos al proceso de revocatoria tienen autoridades que proceden de igual manera de partidos políticos como de movimientos regionales. En ese sentido, Huayana y Boquerón eligieron autoridades que pertenecían a partidos políticos, como es el caso del Partido Frente de la Esperanza 2021 y Alianza para el Progreso, respectivamente. En tanto, las autoridades electas en Julcamarca y Huamali formaron parte principalmente del Movimiento Regional Ayni y el Movimiento Regional Sierra y Selva Contigo Junín (ver Tabla 24).

TABLA 24

## Resultados electorales en los distritos con CPR 2025 durante las ERM 2022

Distrito	Nombre del alcalde	Tipo de organización	Nombre de la organización	Votos válidos (%)
Huayana	Pedro Celestino Torre Ccoycca	Partido político	Partido Frente de la Esperanza 2021	43.3 %
Julcamarca	Yury Maldonado Villanueva	Movimiento regional	Movimiento Regional Ayni	58.2 %
Huamali	Marcelo Efraín Gonzáles Egoavil	Movimiento regional	Movimiento Regional Sierra y Selva Contigo Junín	34.3 %
Boquerón	Álex Cabello Corne	Partido político	Alianza para el Progreso	27.7 %

Fuente: Elaboración propia con base en Infogob (2022) y ONPE (2025c)

Ahora bien, como se identificó previamente en la revisión de literatura, una de las características de los distritos donde se activan las revocatorias es la experiencia o trayectoria política de las autoridades que se someten a la consulta. De esa manera, Alva Mendoza (2019) identifica que los distritos convocados a procesos de revocatoria a menudo concentran autoridades con poca trayectoria política, lo que se traduce en la inexperiencia como autoridad o un bajo registro de postulaciones en procesos electorales previos.

En ese sentido, la Tabla 25 evidencia la experiencia previa de las autoridades sometidas a la CPR 2025. Así, la mayoría de los alcaldes sujetos a la consulta tienen experiencia previa como candidatos; sin embargo, solo uno (Boquerón) ejerció un cargo público antes. Además, los alcaldes de Huayana y Julcamarca estuvieron afiliados a diversas organizaciones políticas (cuatro), lo cual podría interpretarse como falta de estabilidad partidaria. En conjunto, estas características pueden influir en el nivel de respaldo ciudadano y en las motivaciones para impulsar una revocatoria.

TABLA 25

Experiencia política previa de los alcaldes sometidos a CPR 2025

Distrito	Nombre del alcalde	Experiencia previa como candidatura	Experiencia previa como autoridad	Número de afiliaciones en organizaciones políticas
Huayana	Pedro Celestino Torre Ccoycca	Sí (2006 y 2018 postuló a la alcaldía distrital de Huayana)	No	4
Julcamarca	Yury Maldonado Villanueva	Sí (2018 postuló a la alcaldía distrital de Julcamarca)	No	4
Huamali	Marcelo Efraín González Egoavil	No	No	2
Boquerón	Álex Cabello Corne	Sí (2009 y 2010 postuló a la regiduría provincial por Padre Abad)	Sí (2009 y 2010 fue regidor provincial de Padre Abad)	2

Fuente: Elaboración propia con base en Infogob (2022)

La Tabla 26 muestra la participación de las organizaciones políticas en los procesos electorales desde el 2002. A partir de ello, se observa que solo el Movimiento Regional Ayni (Huancavelica) logró arraigarse en la región y otros espacios subnacionales, manteniéndose vigente a lo largo del tiempo (2006-2022) y obteniendo la representación en dos elecciones del distrito de Julcamarca (2018 y 2022). Asimismo, la proporción de votos alcanzados se encuentra alrededor del 30 % en cuatro procesos electorales regionales y municipales (2006, 2010, 2018 y 2022). Por su parte, el Partido Frente de la Esperanza 2021 en Huayana, y el Movimiento Regional Sierra y Selva Contigo

Junín, en Huamali, fueron creados recientemente y participaron a nivel subnacional por primera vez en las elecciones regionales y municipales de 2022.

TABLA 26

Evolución electoral (votos válidos) de las organizaciones políticas que ganaron en 2022

Distrito	Organización política	2002	2006	2010	2014	2018	2022	Número de elecciones ganadas
Huayana	Partido Frente de la Esperanza 2021	No participó	43.26 % (ganador)	1				
Julcamarca	Movimiento Regional Ayni	No participó	30.25 %	29.67 %	3.42 %	31.55 % (ganador)	58.2 % (ganador)	2
Huamali	Movimiento Regional Sierra y Selva Contigo Junín	No participó	29.16 % (ganador)	1				

Fuente: Elaboración propia con base en Infogob (2022) y ONPE (2025c)

En cuanto a los indicadores de inestabilidad política, la literatura reconoce la importancia de estos factores como detonantes para la activación de los procesos de revocatoria (TUESTA SOLDEVILLA 2014a; ALVA MENDOZA 2019). Así, la Tabla 27 evidencia los antecedentes de conflictos electorales, revocatorias, vacancias y suspensión de autoridades en los distritos convocados a la CPR 2025.

De acuerdo con los datos de Infogob (2022), ninguno de los distritos que participan en la revocatoria 2025 experimentó algún suceso de conflicto electoral. Sobre los antecedentes de revocatoria, Huayana (2012) y Julcamarca (2001) registraron la activación de este mecanismo. Sin embargo, en ninguno de los dos casos se alcanzó a revocar a las autoridades convocadas al proceso.

Con relación a los antecedentes de vacancia<sup>23</sup>, solo los distritos de Julcamarca y Huamali experimentaron el cese de la representación de sus autoridades. En el primer caso, la vacancia alcanzó a dos regidores en 2009 por razones de muerte e inasistencia. En el segundo caso, se registraron tres vacancias debido a la muerte del alcalde en el 2002, la inasistencia de una regidora en 2017, causal que se repitió en el 2023 con otra regidora. Por último, ninguno de los cuatro distritos registró antecedentes de suspensión contra sus autoridades (ver Tabla 27).

TABLA 27

Antecedentes de conflictos electorales, revocatoria, vacancia y suspensión de autoridades en los distritos con CPR 2025

Distrito	Antecedentes de conflictos electorales	Antecedentes de revocatoria	Antecedentes de vacancia	Antecedentes de suspensión
Huayana	No	Sí (2012, no se revocó a ninguna autoridad)	No	No
Julcamarca	No	Sí (2001, no se revocó a ninguna autoridad)	Sí (regidores vacados en 2009: uno por muerte y otra por inasistencia)	No
Huamali	No	No	Sí (alcalde vacado en 2002 por muerte, regidora vacada en 2017 por inasistencia y regidora vacada en 2023 por inasistencia)	No
Boquerón	No	No	No	No

Fuente: Elaboración propia con base en Infogob (2022)

23 La vacancia a nivel municipal es un procedimiento distinto a la revocatoria, y sus causales se encuentran reguladas en la Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM). <https://bit.ly/3Z92VLI>

Ahora bien, los factores desarrollados describen a los distritos y permiten comprender las características que generan una mayor posibilidad de la activación del mecanismo; sin embargo, también es posible identificar los motivos de la revocatoria de acuerdo con las justificaciones que detallan los y las promotoras al momento que solicitan la adquisición del kit electoral en la ONPE. De acuerdo con ello, la Tabla 28 precisa los motivos para promover estos mecanismos en contra de las autoridades que representan a las alcaldías y regidurías en los distritos que participan de la CPR 2025. Así, los motivos para promover la revocatoria son similares a los enumerados por Tuesta Soldevilla (2014a).

Sobre los motivos detrás de la promoción de revocatoria en contra de quienes ocupan el cargo de la alcaldía, el incumplimiento de promesas electorales se repite en los cuatro distritos. Asimismo, en los distritos de Boquerón, Huayana y Julcamarca, la ciudadanía acusa al alcalde de mala administración y ejecución presupuestal en la municipalidad. De manera particular, las personas encargadas de promover las revocatorias también incluyen otros motivos como la “incapacidad moral”, en el caso del alcalde de Boquerón; la “falta de interés con las necesidades del pueblo”, en Huayana; y la actitud “soberbia y arrogante”, en el caso de Julcamarca. Solo en Huamalí el motivo para promover una revocatoria en contra del alcalde se limita al incumplimiento de promesas electorales (ONPE 2025d).

Respecto a los motivos para revocar a los y las representantes de las regidurías, las justificaciones recogidas giran principalmente en torno al incumplimiento de promesas de campaña y a la falta de fiscalización efectiva hacia el alcalde, lo que genera una percepción de desinterés o complicidad frente a una gestión cuestionada. En el caso de Huayana, estas razones se amplían con señalamientos adicionales, como una presunta mala administración de los recursos municipales y la ausencia de este tipo de autoridades.

TABLA 28

Motivos para promover las revocatorias contra las autoridades políticas en la CPR 2025

Distrito	Cargo de la autoridad	Motivos para promover la revocatoria en su contra
Huayana	Alcalde distrital	Incumplimiento de promesas de campaña, falta de capacidad de gestión, falta de ejecución de obras de continuidad, falta de interés con las necesidades del pueblo y falta de capacidad de inversión.
	Regidores/as distritales	No encontrarse permanentemente en la municipalidad, no administrarla, no fiscalizar ni dar cuenta a la comunidad, ser parte del alcalde, no emitir opinión e indignación del pueblo con ellos.
Julcamarca	Alcalde distrital	Incumplimiento de promesas electorales y de los acuerdos del concejo municipal, así como ser soberbio, arrogante, prepotente y obstinado.
	Regidor distrital	Incumplimiento de su función de fiscalizador y no promover ninguna ordenanza municipal.
Huamali	Alcalde distrital	Incumplimiento de promesas electorales.
	Regidores/as distritales	Incumplimiento de promesas electorales y no fiscalizar.
Boquerón	Alcalde distrital	Incumplimiento de promesas electorales, incapacidad moral, mala administración del presupuesto municipal, pésima atención a la población, ausencia continua y exceso de cobros de arbitrios.
	Regidores/as distritales	Incumplimiento de sus funciones de fiscalización al alcalde.

Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2025d)

En resumen, el análisis de los distritos convocados a la CPR 2025 revela un conjunto de características que contribuyen a entender las condiciones que

favorecen la activación de este mecanismo. Por un lado, se observa una participación ciudadana relativamente alta, aunque con una tendencia decreciente en algunos distritos, y un panorama de competencia política variable, con casos destacados de alta competitividad, como Huamalí y Boquerón.

De otro lado, la inestabilidad institucional se refleja en los antecedentes de vacancias y procesos de revocatoria, aunque sin éxito en la remoción de autoridades. La mayoría de autoridades electas en 2022 presentan trayectorias políticas limitadas y escasa experiencia previa en cargos de representación popular, lo que coincide con hallazgos previos en la literatura sobre los contextos proclives a la revocatoria. Finalmente, las motivaciones para promover las revocatorias responden principalmente a la insatisfacción con la gestión, el incumplimiento de promesas de campaña y la percepción de desconexión entre las autoridades y la ciudadanía.

#### 4.2 UN ESTUDIO COMPARADO: HUAMALÍ Y JULCAMARCA EN LAS CPR 2025

Con el fin de profundizar en las motivaciones detrás de la activación del proceso de Consulta Popular de Revocatoria, la presente investigación se enfocó de manera cualitativa en dos casos: los distritos de Huamalí, en la provincia de Jauja (departamento de Junín), y Julcamarca, en la provincia de Angaraes (departamento de Huancavelica). En ambos distritos, se realizaron entrevistas semiestructuradas con actores y actrices clave dentro del proceso revocatorio. A partir de la información recabada, se describe la situación de ambos distritos, es decir, sus características sociodemográficas y socioeconómicas, el proceso de elecciones regionales y municipales de 2022, y los sucesos previos y durante la consulta popular de revocatoria.

##### 4.2.1 HUAMALÍ

###### a) Sobre el distrito

El distrito de Huamalí fue creado en diciembre de 1911 durante el gobierno de Augusto B. Leguía mediante la Ley n. ° 1490.<sup>24</sup> Este distrito de aproximadamente de 20.19 Km<sup>2</sup> es parte de los otros 32 que conforman la provincia de Jauja, ubicada en el departamento Junín. La capital del distrito lleva el mismo

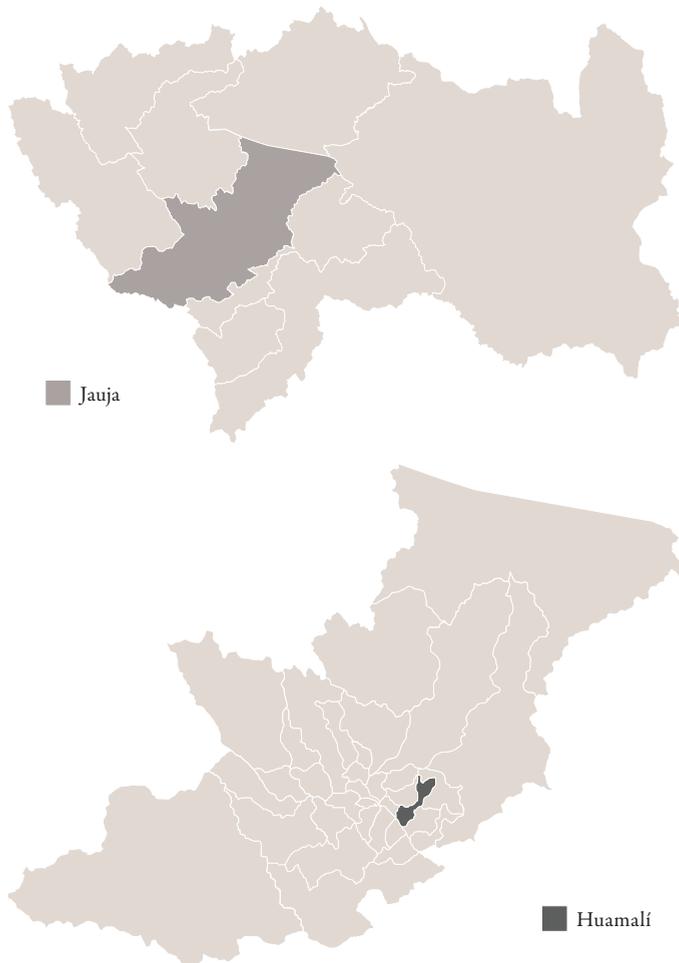
---

24 Perú. Ley n. ° 1490 "Distrito de Huamalí en la provincia de Jauja". 4 de diciembre de 1911. <https://bit.ly/4ki0WwI>

nombre y se encuentra a más de 3300 metros sobre el nivel del mar. Asimismo, Huamali se encuentra muy cerca de la Carretera Longitudinal de la Sierra Sur, que facilita el tránsito de la población a otras zonas periféricas como Jauja y Huancayo (capital de la región de Junín).

GRÁFICO 20

### Ubicación del distrito de Huamali



Fuente: Elaboración propia con base en Infogob (2025)

Sobre la organización del distrito, Huamalí es considerado principalmente urbano y alberga a tres centros poblados o anexos. Según José Alvarado,<sup>25</sup> el centro poblado más importante es San Isidro de Conopa, ubicado aproximadamente a 20 minutos de la plaza central del distrito. Adicionalmente, el entrevistado advirtió que la localidad se divide en pequeñas unidades vecinales o barrios que se encuentran tanto en el centro del distrito –Iquicha, Manya Cruz, Chaupimarca y Los Incas– como en los centros poblados –Ulpaypuquio y Chuyas–.

Respecto a otras formas de organización, Huamalí tiene dos comunidades campesinas, Huamalí y Conopa, que fueron reconocidas en 1939 y 1934, respectivamente (INSTITUTO DEL BIEN COMÚN Y CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES 2016; INEI 2018b). Estas comunidades están conformadas por 710 comuneros y comuneras (INEI 2018b).

En Huamalí, la relación de la comunidad campesina con otros actores políticos representantes de la gestión edil se encuentra en tensión por la falta de respeto al invadir tierras comunales.<sup>26</sup> En ese sentido, la evidencia puede conectarse con algunas investigaciones que indican que las comunidades campesinas atraviesan una crisis de representación, la cual ha generado un debilitamiento en comparación con las instituciones como los gobiernos locales que han trascendido en mayor medida (ROJAS MEDRANO 2013; MUÑOZ 2020).

Adicionalmente, el distrito contempla otras asociaciones de base social, entre las que destacan los comités locales del Vaso de Leche que se encuentran en la capital del distrito y en los centros poblados. Estas organizaciones reciben recursos económicos de la municipalidad para brindar el servicio de alimentación a las niñas y niños del distrito. Por otro lado, de acuerdo con dos de las personas entrevistadas (AS-001-H y AP-002-H<sup>27</sup>), la localidad de Huamalí incluye una organización importante que está representada por la Asociación Procuy, la cual integra a mujeres que se dedican a la crianza y comercialización de cuyes en el distrito como parte de un emprendimiento que contribuye a conseguir ingresos. Asimismo, la asociación forma parte de una estrategia de la Municipalidad Provincial de Jauja en conjunto con los gobiernos locales.

---

25 José Alvarado, jefe de la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales (ODPE) en Huamalí, entrevista con las personas autoras, 24 de abril de 2025.

26 AS-001-H, actor social en Huamalí, entrevista con las personas autoras, 3 de abril de 2025.

27 AS-002-H, actor social en Huamalí, entrevista con las personas autoras, 3 de abril de 2025.

De esa manera, como parte de las actividades económicas principales en el distrito, según AS-002-H y AS-003-H,<sup>28</sup> destacan la agricultura y ganadería. Sin embargo, el poco desarrollo de estas actividades no ha permitido que se puedan realizar a gran escala, generando que la producción se destine primordialmente al autoconsumo. Este contexto advierte también de la escasez de recursos económicos que dificultan el desarrollo de la población, pero, a pesar de ello, el INEI (2018c) categoriza al distrito como “no pobre”.

Sobre las principales problemáticas, el INEI (2018c) indica que cerca de la tercera parte de la población se encuentra en un estado de pobreza total (29.4 %), mientras que un pequeño sector del distrito pertenece al conjunto de personas en pobreza extrema con mayores necesidades básicas insatisfechas (1.8 %). Uno de los servicios básicos de mayor necesidad es el agua, un recurso que no se distribuye de forma equitativa en toda la población, pues al menos el 18.7 % no cuenta con acceso.

Estos indicadores pueden contrastarse con los testimonios de los entrevistados AS-001-H y AS-003-H, quienes señalan que la población experimenta problemas como la falta de agua, principalmente aquella destinada al consumo humano. En buena medida, AP-002-H precisa que el recurso hídrico no afecta a las actividades de agricultura y ganadería, debido a que quienes se dedican a ello utilizan el agua que proviene del río Mantaro.

Por otra parte, si bien las autoridades sociales advierten que el perfil de la ciudadanía en Huamali es amical, servicial, trabajador y hospitalario (AS-003-H), se destacan otras características, como considerarse un “pueblo en acción” cuando suceden cosas negativas (AS-001-H). Según una de las personas entrevistadas, estos aspectos también pueden constatarse con las diferencias entre Huamali y los centros poblados, debido a que las autoridades solo “miran el centro” (AS-003H). Aunque no se mencione, se puede interpretar el clivaje entre el centro y la periferia, que puede generar recelos debido a las prioridades de los gobiernos municipales en las gestiones de obras y proyectos.

En resumen, Huamali es un distrito predominantemente urbano, con una estructura organizativa basada en comunidades campesinas y asociaciones sociales que, aunque activas, enfrentan limitaciones para incidir en la gestión

---

28 AS-003-H, actor social en Huamali, entrevista con las personas autoras, 4 de abril de 2025.

política local. La presencia de centros poblados como San Isidro de Conopa revela una configuración territorial descentralizada, con una identidad comunal fuerte pero tensionada por factores estructurales como la falta de servicios básicos, especialmente agua potable, y una economía de subsistencia centrada en la agricultura y ganadería. A pesar de ser categorizado como “no pobre”, los indicadores oficiales y testimonios locales muestran brechas significativas en bienestar y acceso a derechos. Así, el distrito evidencia una ciudadanía participativa y resiliente, aunque persisten desafíos ligados a la distribución desigual de recursos entre el centro y la periferia, así como a la debilidad de sus instituciones comunales frente a las autoridades municipales.

### **b) Elecciones Regionales y Municipales 2022**

El escenario de las elecciones regionales y municipales de 2022 albergó la participación de seis organizaciones políticas: cuatro movimientos regionales y dos partidos políticos. En las ERM 2022 resultó ganador a la alcaldía el abogado Marcelo Rosales Egoavil, quien, junto con su lista de regidores, participó por el Movimiento Regional Sierra y Selva Contigo Junín. La trayectoria política de Rosales comenzó como militante del Partido Aprista Peruano desde el 2010 hasta que decidió renunciar en el 2017 (INFOGOB 2022). En el 2021, se afilió al movimiento regional mencionado para postular por primera vez como candidato a un cargo de elección popular: alcalde distrital de Huamali.

Con respecto a su lista de regidores, estuvo conformada por dos hombres y tres mujeres. El perfil de la lista demuestra que no eran actores vinculados a la arena política debido a que, en la mayoría de los casos —con excepción de Carmen Carhuavilca—, no contaban con algún tipo de experiencia como candidaturas en procesos electorales previos ni como autoridades en algún cargo de representación política. Además, el movimiento regional por el que postularon implicó su primera afiliación a un tipo de organización política (INFOGOB 2022).

En la competencia política participaron otras organizaciones políticas donde destacaron dos movimientos regionales: Junín Sostenible con su Gente y Junín Renace. Sobre el primer caso, el candidato a la alcaldía por dicha organización política era Leonardo Millán, un experimentado político que participó previamente en tres procesos electorales en el distrito: en el 2006, como

candidato a regidor; en el 2010, como candidato a alcalde; y en el 2014, como candidato que se convertiría en alcalde (INFOGOB 2022). Sobre el segundo caso, el candidato fue Kroffer Bacilio, quien previamente postuló a la alcaldía del distrito en el 2018, cuando obtuvo la penúltima posición (INFOGOB 2022).

En ese contexto, la campaña política distrital en Huamali fue altamente disputada, pues existieron situaciones complejas que empañaron la contienda. En esa línea, Ayala y Fuentes (2019) elaboraron un estudio desde el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) en el que advertían que las campañas de elecciones subnacionales tienen una dinámica de enfrentamiento entre las candidaturas. De esa manera, evidenciaron que el 65 % de las candidaturas que participaron a nivel general en las elecciones regionales y municipales del 2018 declaró que la principal dificultad que enfrentaron fue verse involucrados/as en una campaña negativa/sucia. De acuerdo con las personas entrevistadas, el desarrollo del proceso electoral en Huamali se destaca por una serie de ataques y acusaciones como parte de una “guerra sucia” entre las candidaturas, lo que generó un ambiente hostil para la participación o el involucramiento en política. Estos acontecimientos fueron descritos por dos actores que residen en el distrito y siguieron de cerca la elección:

Ha sido una ‘guerra sucia’. Todos los candidatos se han unido contra la lista que quedó en segundo lugar (AP-002-H, actor político).

Fue una campaña movida debido a la denuncia de ‘votos golondrinos’. [...] También hubo una ‘guerra sucia’ y el alcalde actual no aparecía como ganador, pero el otro candidato fue acusado de haber sido sentenciado, aunque ciertamente las pruebas en su contra eran reales (AS-003-H, actor social).

En cuanto al carácter programático y debido al problema fundamental del acceso al agua potable, la campaña por la alcaldía del distrito giró, al igual que en otras oportunidades, en torno a propuestas para ampliar el acceso a dicho recurso. En palabras del mismo alcalde, su campaña para la alcaldía se basó en “concentrar” y “caminar” con la población, donde además prometió ampliar el acceso de los y las huamalinas al agua potable y educación de calidad.<sup>29</sup> Así, el alcalde Marcelo Rosales señaló que su estrategia se enfocó en visitar los lugares más alejados de la capital y hacer una campaña “puerta a puerta”. Este tipo de campañas es más recurrente en procesos subnacionales y responden a actividades tradicionales de

---

29 Marcelo Rosales, alcalde distrital en Huamali, entrevista con las personas autoras, 3 de abril de 2025.

la política. Por ejemplo, Ayala y Fuentes (2019) revelaron que, durante la campaña de las elecciones regionales y municipales de 2018, al menos la mitad de las candidaturas consideró que la principal estrategia de campaña y la más requerida por el electorado fue el “cara a cara”, que consiste en visitar a la ciudadanía y recorrer los principales lugares de la localidad.

Luego de la etapa de campaña, las votaciones se desarrollaron el domingo 2 de octubre. Los resultados expuestos en la Tabla 29 evidencian una alta competitividad entre las candidaturas que pertenecían al Movimiento Regional Sierra y Selva Contigo Junín, y Junín Sostenible con su Gente, debido a que la diferencia entre ambas organizaciones fue de apenas 28 votos (2.5 %). Asimismo, se destacó una tercera fuerza política representada por el movimiento regional Junín Renace, que obtuvo 207 votos (18.8 %) (ONPE 2022).

TABLA 29

## Resultados electorales en Huamalí según organización política, 2022

Organización política	Total de votos	% de votos válidos
Movimiento Regional Sierra y Selva Contigo Junín	377	34.3 %
Junín Sostenible con su Gente	349	31.8 %
Junín Renace	207	18.8 %
Partido Morado	60	5.5 %
Alianza para el Progreso	59	5.4 %
Caminemos Juntos Por Junín	47	4.3 %
Votos en blanco	46	-
Votos nulos	54	-

Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2022b)

## c) Percepción de la gestión municipal

La forma de gobierno de las autoridades es un factor importante para la aprobación y legitimidad de las mismas frente a la ciudadanía: una figura política

resquebrajada o blanco de una serie de críticas podría generar inestabilidad dentro del gobierno. Según Welp (2016), entre los factores que influyen en la activación de los procesos de revocatoria se encuentra el rechazo de la ciudadanía hacia sus autoridades, a las cuales perciben como ineficientes en la gestión e incapaces de cumplir sus promesas electorales.

De acuerdo con ello, el caso de Huamalí no solo representa estas características, sino que le suma algunos matices a la concepción de la ciudadanía sobre la forma de gobernar que le exige a sus autoridades. Por un lado, el motivo general para la desaprobación de la gestión edil es la falta de cumplimiento de sus promesas de campaña. Así, las personas entrevistadas coinciden en señalar que el alcalde ganó las elecciones apelando a determinadas expectativas, pero una vez en el cargo, su gestión se caracterizó por la falta de resultados concretos, generando rechazo en la ciudadanía.

El trato [del alcalde] fue muy diferente [durante la campaña]. Cuando llega al sillón municipal se transforma la persona [...] La gente estaba contenta, pero ha venido decepcionándose [del alcalde] porque no ha habido frutos. [...] Realmente le falta. Le falta gestión (AS-002-H, actor social).

La gente empezó con las habladurías. [...]. Para ser sinceros, el alcalde no está cumpliendo nada (AP-001-H, actor político).<sup>30</sup>

De otro lado, también se resalta la personalidad del alcalde como un factor agravante que aleja a la autoridad de la ciudadanía a la que representa. El trato o la forma de relacionarse con la ciudadanía o con las comunidades campesinas es percibido de manera ampliamente negativa por los actores sociales y políticos entrevistados.

De esa manera, las personas entrevistadas señalaron que el alcalde no solo incumplió las promesas que le permitieron ocupar el cargo, sino que además adoptó una conducta autoritaria, soberbia y despectiva hacia la comunidad, evidenciando un trato irrespetuoso y poco empático. Esto generó un profundo malestar social, que desencadenó sentimientos de decepción y desconfianza. Así, lo mencionado sobre los principales factores de rechazo a la gestión municipal se refleja en algunos testimonios de actores políticos y sociales en el distrito:

---

30 AP-001-H, actor político en Huamalí, entrevista con las personas autoras, 8 de abril de 2025.

El alcalde ha ganado por prometer y no cumplir [...] El alcalde hace lo que le da la gana [...]. Hasta la misma comunidad sufre un maltrato. Estamos muy molestos con la gestión municipal actual [...] Para mí, [los motivos para activar la CPR 2025 fueron] la soberbia del alcalde, el desconocimiento del alcalde, el incumplimiento de promesas (AS-001-H, actor social).

El alcalde ha hecho muchas promesas que no se han cumplido [...] El alcalde es una persona muy autoritaria y déspota. [...] Es una persona muy amargada, te tira la puerta. No tiene educación. Es una persona muy vulgar, no tiene respeto (AP-002-H, actor político).

Un acontecimiento que provocó un mayor deterioro de la confianza en la gestión municipal fue el caso del colegio Santa Teresita. En 2023, los padres y madres de familia iniciaron una serie de denuncias por la falta de culminación en la infraestructura del colegio, que impedía el dictado de clases y la asistencia del alumnado. Así, se registraron constantes reclamos hacia la gestión municipal que desencadenaron en la interrupción durante una de las sesiones del Concejo. Esta afirmación y la descripción del caso se respalda en los siguientes testimonios:

Ha habido movilizaciones por la infraestructura del colegio Santa Teresita, cuando incluso los padres de familia entraron a la municipalidad en sesión ordinaria del Concejo (2024) (AP-001-H, actor político).

Hay una escolita que año tras año está declarada por Defensa Civil como una escolita en estado de emergencia, pero así ahorita están estudiando en la escolita y es un peligro. Las autoridades de acá de Huamali [...] no dicen nada. Y he visto que han hecho una pequeña marcha, realizada por los padres de familia (Gorki Bacilio, promotor de la revocatoria).<sup>31</sup>

En enero del 2023, otro suceso, vinculado al uso indebido del transporte que pertenecía a la municipalidad, impactó en la percepción de la gestión. En resumen, el alcalde habría utilizado, en presunto estado de ebriedad, el carro de la municipalidad para sus propósitos personales. Asimismo, este acontecimiento fue denunciado ante el Ministerio Público por la exregidora Rita Carhuavilca, quien mostró un video donde se observa el vehículo de la municipalidad.<sup>32</sup> Dicho escándalo fue el detonante para la activación del proceso de revocatoria en contra del alcalde de Huamali, producto de la indignación de la población por el uso indebido de los recursos públicos.

---

31 Gorki Bacilio, promotor de la revocatoria en Huamali, entrevista con las personas autoras, 29 de abril de 2025.

32 Para más información ver Huanca York Times (2024).

Hubo un desliz con la combi municipal. [...] El alcalde hizo uso indebido de la combi municipal al conducirla en estado de ebriedad rumbo a un hotel con su secretaria. Este escándalo fue el detonante (AS-003-H, actor social).

Lo mencionado hasta el momento cobra sentido cuando se contrasta con las percepciones de las características de una autoridad ideal. Desde las percepciones recogidas en las entrevistas, la figura de una o un alcalde ideal en Huamalí se define a partir de tres grandes atributos: el arraigo local, la integridad ética y la capacidad de escucha activa. Se espera que un buen alcalde sea originario del distrito o, al menos, que resida el tiempo suficiente para conocer profundamente la realidad local.

Asimismo, las personas entrevistadas enfatizan en la necesidad de que la autoridad posea una ética personal y profesional sólida, manifestada en un trato respetuoso, atención adecuada a la ciudadanía y una gestión basada en principios de responsabilidad y transparencia. Además, se valora la habilidad de escuchar las inquietudes de la ciudadanía y trabajar de manera articulada con otras autoridades, entendiendo la gestión pública como un ejercicio de diálogo permanente y de solución efectiva de problemas locales. Estas expectativas reflejan una concepción de liderazgo municipal donde la legitimidad no solo proviene del voto, sino de la cercanía, la ética y la capacidad de responder a las necesidades colectivas.

El alcalde debe ser neto de Huamalí, debe nacer en Huamalí. El problema es que los alcaldes no conocen la realidad del distrito porque han pasado mucho tiempo viviendo en las ciudades (AS-001-H, actor social).

Ética personal y ética profesional. Esto incluye atención al público, trato personal. Mucha gente se quejó sobre la actitud del alcalde. Se debe trabajar coordinadamente con todas las autoridades (AS-002-H, actor social).

Otro aspecto relacionado a la gestión municipal es la ruptura del vínculo entre el alcalde y su concejo distrital. Según uno de los actores políticos entrevistados (AP-001-H), la relación entre las autoridades era buena al inicio del periodo de gobierno, pero se deterioró cuando el alcalde se involucró en asuntos mediáticos negativos, principalmente el caso del auto de la municipalidad. Desde la versión del alcalde, los regidores de su agrupación política no trabajan o realizan actividades de coordinación con él, precisando que no siente el respaldo en el concejo municipal.

Este escenario de inestabilidad política también se refleja en la vacancia contra la regidora Rita Carhuavilca León, quien fue retirada del cargo por la causal de inconcurrencia injustificada a tres sesiones ordinarias consecutivas o seis no consecutivas durante tres meses, establecida en el numeral 7 del artículo 22 de la LOM. De esa manera, el JNE emitió una resolución<sup>33</sup> que dejó sin efecto la credencial otorgada a la regidora y convocó como reemplazo a Nayeli Concha Espinoza, también representante del movimiento regional oficialista.

En esa línea, la entrevista con AP-002-H revela otro contexto similar contra un regidor de la municipalidad, quien presuntamente tiene una serie de faltas injustificadas a las sesiones del concejo. Sin embargo, las acciones son distintas debido a que desde la gestión municipal no se pretende vacar a dicha autoridad por cuestiones políticas, ya que el reemplazo correspondiente pertenece a la lista de regidores del movimiento regional que ocupó el segundo lugar.

El alcalde no quiere que ingrese un regidor suplente en reemplazo de un vacado, porque sería de oposición. Antes ya habían vacado a una regidora, pero esa vez el reemplazo fue rápido debido a que el suplente era del partido oficialista. (AP-002-H, actor político).

Como balance de esta sección, puede afirmarse que el caso de Huamali evidencia de forma clara cómo el estilo de gobierno, entendido no solo como la capacidad técnica de gestión sino también como la forma de relacionamiento con la ciudadanía, influye decisivamente en la legitimidad de una autoridad municipal. La gestión edil rápidamente perdió respaldo social debido al incumplimiento de promesas, una actitud autoritaria de las autoridades y un manejo inadecuado de los recursos públicos. Este deterioro se profundizó con la percepción de un trato distante y despectivo hacia la población, y con escándalos mediáticos.

Además, el conflicto interno entre el alcalde y sus regidores/as, sumado al manejo político diferenciado de los procesos de vacancia, refuerza la imagen de una gestión debilitada institucionalmente. Frente a este escenario, las percepciones recogidas en las entrevistas revelan un ideal de autoridad municipal basado en el arraigo local, la ética y la apertura al diálogo, lo que resalta la distancia entre las expectativas ciudadanas y el ejercicio real del poder.

---

33 “Convocan a ciudadana para que asuma el cargo de regidora del Concejo Distrital de Huamali, provincia de Jauja, departamento de Junín”. Resolución n.° 0196-2023-JNE. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 9 de noviembre de 2023. <https://bit.ly/43SJNDW>

En conjunto, todos estos elementos permiten comprender por qué el proceso de revocatoria en Huamali encontró un escenario propicio, como una respuesta colectiva al desencanto y la frustración ciudadana.

#### d) **Consulta Popular de Revocatoria 2025: Motivaciones, estrategias y evaluación**

El 6 junio de 2024, tres días después de que la ONPE iniciara la venta de kits electorales según el cronograma electoral para las revocatorias, Gorki Bacilio Vera adquirió el kit electoral en la Oficina Regional de Coordinación (ORC) sede Huancayo, con el propósito de comenzar el proceso de recolección de firmas necesario para la activación del proceso de consulta en el distrito de Huamali.

El 11 de noviembre de 2024, la ONPE admitió la solicitud de revocatoria del mandato de las autoridades municipales (alcalde y regidores) presentada, y comunicó esta decisión al JNE,<sup>34</sup> que finalmente pasaría a convocar la consulta popular de revocatoria para el 8 de junio del 2025.

- **Motivaciones y estrategias**

Entre las causales para activar la revocatoria, el promotor Bacilio presentó algunas razones para justificar la necesidad de implementar este mecanismo de democracia directa en el distrito. Por un lado, el alcalde Marcelo Rosales fue acusado de no cumplir con sus promesas electorales. Por otro, el proceso de revocatoria para las y los regidores se fundamentó en lo señalado previamente contra el alcalde, además del incumplimiento de sus funciones de fiscalización como autoridades en el concejo municipal.

Para describir el proceso de revocatoria es necesario conocer a Gorki Bacilio, el promotor principal del mecanismo en el distrito. Bacilio es un ciudadano huamalino que reside en el centro del distrito y, si bien nunca participó como candidato a cargos de elección popular, el registro de su trayectoria en este ámbito se encuentra ligado a la militancia en partidos políticos, específicamente en Perú Posible, entre 2007 y 2017, y Alianza para el Progreso, del 2018 al 2024.

---

34 Resolución n.° 000085-2024-SG/ONPE. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, 27 de noviembre de 2024. <https://bit.ly/4kHGcyi>

Un aspecto por resaltar es el vínculo familiar entre Gorki Bacilio y su hermano Kroffer Bacilio, quien fue candidato a la alcaldía distrital de Huamali en el 2018 y 2022, ocupando el tercer lugar en ambos procesos electorales. Precisamente, Gorki apoyó a su hermano durante la campaña del 2018. En ese sentido, los testimonios recogidos señalan que la revocatoria impulsada en el distrito no responde únicamente a motivos de gestión pública o descontento ciudadano genuino, sino que incorporaría un componente de intereses personales y familiares. De esa manera, algunas personas entrevistadas señalan que las motivaciones de la revocatoria responden a un carácter político.

El hermano del promotor postuló varias veces y no ganó. El objetivo final sería que su hermano vuelva a lanzarse todos los años. El candidato es Bacilio. (AP-001-H, actor político).

La familia Bacilio no son buenos perdedores, pero ellos tampoco tienen buenas referencias en el distrito. Uno de sus hermanos estuvo prófugo de la justicia hasta que pasó el tiempo. (AP-002-H, actor político).

De acuerdo con algunas entrevistas, esta situación sugeriría que el verdadero objetivo sería forzar la revocatoria de las autoridades actuales para crear un nuevo escenario electoral en el que Kroffer Bacilio pueda intentar postular en las próximas elecciones regionales y municipales del 2026 (AP-001-H). Asimismo, los actores políticos entrevistados señalan que la familia Bacilio cuenta con algunos antecedentes negativos en el distrito, debido a que son percibidos como "malos perdedores", incapaces de aceptar resultados democráticos desfavorables (AP-002-H).

Adicionalmente, se reconoce que existen otros actores políticos vinculados al proceso de revocatoria. Para AP-002-H, el promotor de la revocatoria recibió el apoyo de la exregidora Norma Luján, quien concentra un capital político significativo en el distrito. Vale precisar que Luján fue electa como regidora distrital en 1998 y 2018, cuando participaba mediante la organización política local Huamali al Progreso y el Movimiento Político Regional Perú Libre, respectivamente.

Bajo ese contexto, el promotor de la revocatoria señala que antes de comprar el kit electoral en Huancaayo decidió conversar con diferentes vecinos tanto en el centro del distrito como en el centro poblado de San Isidro de Conopa. Ahí identificó el rechazo a la gestión municipal por el incumplimiento de promesas

como la academia para jóvenes, obras de riego para la agricultura, pavimentación de las calles y el tratamiento del agua potable.

De acuerdo con una de las personas entrevistadas, el proceso para recolectar las firmas fue sencillo debido a que parte de la población estaba descontenta con las autoridades. La recolección empezó con el entorno del propio promotor que recibió el apoyo de su familia y luego con las personas cercanas. Así, la ciudadanía se comprometió poco a poco y voluntariamente apoyó al promotor recolectando las firmas necesarias para activar la consulta popular.

Es una bonita experiencia que la población se haya puesto la camiseta porque todas las autoridades que pasan siempre han hecho lo que les da la gana. Y esta vez también la población se ha puesto la mano al pecho y han firmado sin decir nada (Gorki Bacilio, promotor de la revocatoria).

En ese sentido, las estrategias para la recolección de firmas se enfocaron en las visitas a las viviendas de la ciudadanía. Según la entrevista con AP-002-H, el proceso no pareció complicado para las personas encargadas de promover la revocatoria debido a que existía una gran desaprobación de la ciudadanía, lo que contribuyó a que las personas decidieran firmar.

Si bien reconoce que la etapa para la recolección de firmas duró alrededor de tres meses, las recomendaciones del promotor Bacilio consisten en mantener un vínculo cercano con la ciudadanía y decidir involucrarse en este tipo de mecanismos, ya que, desde su perspectiva, no implican una actividad que escape de la legalidad sino un derecho de la ciudadanía. De esa manera, las personas que tienen miedo a las consecuencias de la revocatoria y las autoridades de reemplazo decidieron adherirse firmando los planillones de la revocatoria.

A modo de balance, el análisis del proceso de revocatoria en Huamali permite identificar que, si bien existió un descontento ciudadano hacia la gestión municipal, motivado por el incumplimiento de promesas electorales y una débil función de fiscalización por parte de los regidores, la activación del mecanismo también estuvo influenciada por factores de orden político y personal. La trayectoria del promotor, su afiliación partidaria previa y el vínculo directo con un excandidato a la alcaldía permiten inferir que la consulta no responde exclusivamente a una demanda ciudadana orgánica, sino que articula intereses particulares orientados a reconfigurar el escenario electoral local.

En ese marco, la recolección de firmas fue posible gracias a una combinación entre el malestar de la población y la capacidad del promotor para movilizar apoyos desde su entorno inmediato, incluyendo redes familiares y actores políticos con trayectoria en el distrito. No obstante, el carácter instrumental que adopta la revocatoria en este caso —como medio para facilitar nuevas oportunidades electorales a figuras previamente derrotadas— pone en cuestión la legitimidad del mecanismo como expresión genuina de participación ciudadana. Así, el proceso evidencia cómo las revocatorias pueden utilizarse estratégicamente por actores con intereses propios, sin contradecir la legalidad, pero sí generando tensiones sobre la autenticidad de su motivación democrática.

- Campaña de la CPR 2025

La campaña de una revocatoria no puede compararse con las elecciones nacionales o subnacionales por factores como el aspecto económico (o de financiamiento), maquinarias partidarias, niveles de interés o por la duración de la campaña. No obstante, se puede evidenciar que existen algunas dinámicas particulares que surgen en estos escenarios políticos y pueden determinar los resultados dependiendo de cómo se implementen. En ese contexto, los protagonistas diseñaron algunas estrategias para defender su postura de aprobar o rechazar el proceso de revocatoria.

Como indican algunos testimonios, luego de la resolución que declaró la activación de la revocatoria, y más allá del proceso de recolección de firmas, no se percibió la realización de alguna campaña activa por parte del promotor o las autoridades para promover el “SÍ” o el “NO” de la revocatoria. Hasta el cierre de las entrevistas, las actividades del promotor fueron nulas y solo cumplió con activar el mecanismo de revocatoria. Según Gorki Bacilio, luego del proceso de recolección de firmas no ha realizado ningún tipo de actividad ni ha implementado alguna estrategia para promover el voto de la revocatoria.

De la misma manera, el jefe de la ODPE en Huamalí también señala que dos meses antes de la consulta no se observaba algún tipo de campaña electoral mediante afiches, volantes, pintas, u otros. Sin embargo, en las dos últimas semanas previas al proceso electoral se identificaron algunas pancartas a favor de la revocatoria, colocadas en el centro del distrito y en el centro poblado de Conopa. Adicionalmente, el representante de la ONPE indica que la estrategia principal se basa en las visitas puerta a puerta para conversar y convencer a la

ciudadanía de que vote a favor de la revocatoria. En esa línea, el actor social AS-002-H no niega la posibilidad de que el estilo de campaña del promotor se realice de manera silenciosa.

Respecto a las autoridades políticas, la situación es distinta y principalmente se reconoce que las estrategias que implementan no se realizan de manera conjunta debido al conflicto que existe entre el alcalde y quienes representan las regidurías. Por un lado, el alcalde menciona que no está realizando ningún tipo de campaña; no obstante, el actor social AS-002-H considera que el tipo de estrategia se podría caracterizar como poco llamativa.

De otro lado, las y los regidores se encuentran realizando una estrategia de manera independiente, lo que quiere decir que cada representante busca mantenerse en el cargo y alejarse de cualquier vínculo con el alcalde. Según AP-001-H, la estrategia consistió en visitar a la ciudadanía que reside en los centros poblados o anexos del distrito; además, desde su perspectiva, las personas consideran que el principal responsable de la crisis política en el distrito es el alcalde. Desde un escenario distinto, la entrevista con AP-002-H señala que no realizó ningún tipo de campaña ni piensa involucrarse en alguna actividad en búsqueda del respaldo de la ciudadanía, pues considera que ha desempeñado bien sus funciones y las personas son conscientes de esa labor.

A modo de síntesis, la presencia de una campaña poco activa y sin un gran despliegue económico visible puede relacionarse con que las autoridades políticas pueden aprovechar el capital político que simbolizan y utilizar estrategias como promesas para gestionar futuras obras. Esto refleja mayores oportunidades para afrontar un proceso de revocatoria y mantenerse en el cargo, a diferencia de los promotores, quienes tienen que diseñar sus estrategias en un proceso que puede ser “cuesta arriba”, lo cual resultaría más complejo si los recursos económicos son escasos.

En tanto, los regidores y regidoras también atraviesan una situación desfavorable, ya que se enfrentan al desconocimiento ciudadano sobre las funciones y limitaciones del concejo distrital. A eso se suma la percepción sobre su relevancia dentro de la municipalidad, al no considerarlos como autoridades principales. A su vez, las facultades que representan pueden ser menos efectivas para defenderse de la crisis política y menos atractivas para la ciudadanía.

- Perspectivas del mecanismo de revocatoria

Como menciona la literatura, el mecanismo de revocatoria puede representar una válvula de escape que permite canalizar las problemáticas que transcurren en los gobiernos locales, antes de que escalen a niveles de conflictividad social. En Huamalí, se identificó la desaprobación de la ciudadanía hacia la gestión municipal, además de la ruptura en la gobernabilidad por las diferencias entre las propias autoridades, que enfrentaron al alcalde y sus regidores/as.

En ese contexto, el proceso de revocatoria no ha generado alguna situación conflictiva entre las personas que se encuentran a favor o en contra de retirar a las autoridades de sus cargos mediante este mecanismo democrático. En ese sentido, la entrevista con AS-003-H muestra que el proceso de revocatoria transcurrió en un entorno controlado y sin alteraciones sociales. Por su parte, el testimonio de AP-001-H coincide en señalar la ausencia de conflictos, tensiones o enfrentamientos entre la población o con autoridades municipales.

El balance de la revocatoria como mecanismo genera posturas positivas o negativas relacionadas principalmente a sus consecuencias. Sobre los aspectos positivos, los actores sociales AS-002-H y AS-003-H señalan que la activación de una consulta popular de revocatoria promueve una advertencia a las próximas autoridades, pues funciona como un precedente de una situación que podría ocurrirle a los y las representantes que se descuiden en la gestión municipal.

Respecto a los aspectos negativos, los mismos actores precisan que las revocatorias pueden generar retrasos en la gestión y realización de obras, además del poco tiempo que les restaría a las autoridades de reemplazo para implementar algún proyecto en el distrito. En esto último también coincide AP-001-H, quien advierte: "¿De qué va a servir que entre otra persona? ¿qué va a hacer en un año? No va a hacer nada, queda poco tiempo".

Las expectativas de las autoridades políticas ante los resultados de las revocatorias demuestran dos aspectos importantes. Por un lado, el escenario que culmine con el retiro de las autoridades de sus cargos genera una aceptación y respeto hacia los resultados y la expresión de la ciudadanía en las urnas. De esa manera, independientemente de una decisión contraria a los intereses de las autoridades, dejarían el cargo sin generar algún tipo de conflicto por el rechazo

a los resultados. Sin embargo, el alcalde distrital y AP-001-H señalan que no quisieran participar o dedicarse a la política luego de esa experiencia, mientras que AP-002-H indica que efectivamente volvería a postular a un cargo de elección popular en el distrito.

Por otro lado, un contexto que implique la continuidad de las autoridades en sus respectivos cargos motiva a que puedan cumplir sus funciones de una mejor manera. Según el alcalde, un resultado favorable le permitiría continuar con los proyectos encaminados en el gobierno central. En esa línea, AP-001-H se enfocaría en gestionar proyectos relacionados al agua, considerado como el problema latente más grande que enfrenta la población en Huamalí. Asimismo, AP-002-H se dedicaría a cumplir su rol de fiscalización con acciones como solicitar el estado situacional de todas las áreas de la municipalidad, a pesar de que en un principio experimentó el rechazo para acceder a dicha información.

A modo de balance, el caso de Huamalí muestra que, si bien la revocatoria surge como respuesta a una ruptura de la gobernabilidad y una desaprobación generalizada de la gestión municipal, su implementación no ha escalado en conflictividad social ni ha polarizado a la ciudadanía. Lejos de generar tensiones, el proceso fue asumido con normalidad y respeto a las normas, lo que refuerza su rol como mecanismo democrático para canalizar el descontento. Las opiniones recogidas reflejan una comprensión de la revocatoria como herramienta con efectos preventivos —al dejar un precedente sobre las consecuencias del mal desempeño—, pero también con posibles impactos negativos en la continuidad administrativa, debido al corto periodo que tendrían las autoridades de reemplazo.

Finalmente, se evidencia que, más allá del resultado, existe una disposición de acatar el pronunciamiento de la ciudadanía, lo cual contribuye a la estabilidad institucional, aunque también plantea interrogantes sobre la sostenibilidad de la participación política local en contextos de desgaste o desmotivación.

#### 4.2.2 JULCAMARCA

##### a) Sobre el distrito

El distrito de Julcamarca se ubica a 3418 metros sobre el nivel del mar, dentro de la provincia de Angaraes, en el departamento de Huancavelica. Este

territorio tiene una amplia historia que se remonta a los primeros años del dominio español en Perú. Cuando se instituyó el virreinato del Perú en el año 1542, se consolidó como un importante punto de tránsito y centro religioso entre Ayacucho y Huancavelica, atestiguado por la construcción de la Iglesia San Juan Bautista en 1674, considerada una de las más antiguas de la zona. La población local, mayoritariamente católica, ha mantenido esta tradición religiosa desde entonces.

Su creación política fue establecida por la Ley Transitoria de Municipalidades del 29 de diciembre de 1856,<sup>35</sup> durante el gobierno provisional del Mariscal Ramón Castilla. Asimismo, el distrito se encuentra ubicado a 58 km de la ciudad de Ayacucho y a 140 km de la capital departamental de Huancavelica. Así, Julcamarca limita por el Norte con el distrito de Caja de la Provincia Acobamba, al Sur con el distrito de San Antonio de Antaparco, al Oeste con los distritos de Secclla y de Congalla, y al Este con la provincia de Huamanga (Ayacucho). Precisamente, la cercanía con la región sureña genera una dinámica particular debido a que la población de Julcamarca encuentra espacios de desarrollo en Ayacucho, impulsando la migración en búsqueda de empleo, educación, entre otros.

---

35 Atencio Laguna, jefe de la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales en Julcamarca, entrevista con las personas autoras, 21 de abril de 2025.

GRÁFICO 21

Ubicación del distrito de Julcamarca



Fuente: Elaboración propia con base en Infogob (2025)

En cuanto a las características de la población, si bien el Censo Nacional del 2017, realizado por el INEI, identificó que la lengua más hablada por la población era el quechua (INEI 2018c). Según Atencio Lagunas,<sup>36</sup> el uso actual del quechua en este distrito ha experimentado una notable disminución, ya que en la actualidad lo utiliza mayormente la población de mayor edad dentro del distrito, lo que sugiere una posible pérdida generacional en su transmisión y uso cotidiano en la población más joven. En relación con la idiosincrasia de la población local, la entrevista realizada a AP-002-J<sup>37</sup> revela una percepción generalizada de las y los habitantes del distrito como individuos hospitalarios, caracterizados por su tranquilidad y diligencia laboral, que definen el carácter distintivo de la población.

Respecto a la organización, el distrito cuenta con la presencia de siete comunidades campesinas reconocidas: Yoraccocha y Sañoclla, Anccara Cchua, Anchacuay, Arcuella, Buena Vista, Manyaclla y Huaraclla. Según el INEI (2018b), estas comunidades concentran alrededor de 626 habitantes, aproximadamente, distribuidos en un aproximado de 500 familias comuneras (GRUPO ALLPA 2011). Además, Julcamarca se constituye por dos barrios denominados Angora y Mittmacc, aunque Atencio Lagunas señala que la influencia de estos barrios en la vida política del distrito no es relevante.

En cuanto a la relación entre el centro del distrito y las comunidades campesinas cercanas, se considera que siempre fue compleja, dado que estas últimas influyen mucho en la dinámica política del distrito. Si bien la relación entre las propias comunidades campesinas es cordial y de coordinación, las autoridades políticas distritales que ocuparon la gestión municipal fomentan un escenario de fragmentación y desorganización en la población local, como lo refieren algunas fuentes entrevistadas (AP-001-J<sup>38</sup> y AP-003-J<sup>39</sup>).

Las comunidades campesinas representan un espacio para la formación de líderes y lideresas que luego buscan otros espacios políticos, como las regidurías del distrito. De hecho, algunas autoridades distritales electas ocuparon previamente cargos de liderazgo dentro de su respectiva comunidad. De acuerdo con actores clave entrevistados para el presente documento:

---

36 Atencio Laguna, jefe de la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales en Julcamarca, entrevista con las personas autoras, 21 de abril de 2025.

37 AP-002-J, autoridad política en Julcamarca, entrevista con las personas autoras, 16 de abril de 2025.

38 AP-001-J, actor político en Julcamarca, entrevista con las personas autoras, 15 de abril de 2025.

39 AP-003-J, actor político en Julcamarca, entrevista con las personas autoras, 14 de abril de 2025.

Yo era presidente tres o cuatro periodos consecutivos en mi comunidad. Yo soy de una comunidad y me gusta surgir y llegar más allá. Mi intención es, más adelante, ser alcalde. [...] Como era el líder de una comunidad, me invitaron y llegué a participar [en las ERM 2022]. (AP-004-J, actor político).<sup>40</sup>

He sido presidente de la comunidad y de una asociación. [...] Desde mi colegio he participado en cargos y el alcalde me invitó (a su lista). (AP-002-J, actor político).

Pasando al plano de los principales problemas identificados en el distrito, destaca la migración de la población julcamarquina a otros distritos y provincias. Si bien este movimiento migratorio se inició en la década de 1960, se intensificó durante el conflicto armado interno (CAI) entre 1980 y 2000, donde se registró el enfrentamiento entre las fuerzas de seguridad del Estado y los grupos terroristas Sendero Luminoso (SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) (WIENER BRAVO 2004).

En este contexto, el juez de paz Marino Bilbao<sup>41</sup> señala que la población de Julcamarca decidió abandonar sus hogares y migrar a otras zonas del país, quedando solo tres familias extensas como núcleos poblacionales. Este desplazamiento masivo de la población explica en gran medida por qué existen más personas adultas mayores que jóvenes en el distrito. En ese sentido, la entrevista con Julio César<sup>42</sup> revela que la migración se mantiene latente, encontrando otras motivaciones como la búsqueda de oportunidades de empleo y educación.

A esta problemática se suman las carencias estructurales, como la falta de acceso a agua potable, la ausencia de infraestructura vial (pavimentación de pistas y veredas) y las deficiencias en los servicios de comunicación (señal móvil e internet). En ese sentido, el jefe de la ODPE asignado a Julcamarca para el proceso de CPR 2025 precisa:

Para mí [Julcamarca] es un distrito pobre, pero ahorita viendo sus estadísticas del INEI está considerado como distrito no pobre porque tiene una sola carretera principal que pasa de Huancavelica hacia Ayacucho que está asfaltada, pero las demás todas son trocha. Inclusive en sus comunidades principales [...] carecen de lo que es vías de comunicación. Asimismo, aquí en el distrito Julcamarca, de la misma forma, sus vías y sus calles no están pavimentadas. (Atencio Lagunas, jefe de la ODPE en Julcamarca).

40 AP-004-J, actor político en Julcamarca, entrevista con las personas autoras, 25 de abril de 2025.

41 Marino Bilbao Valenzuela, Juez de Paz en Julcamarca, entrevista con las personas autoras, 12 de abril de 2025.

42 Julio César, regidor distrital en Julcamarca, entrevista con las personas autoras, 22 de abril de 2025.

En esa línea, el distrito también enfrenta problemáticas de carácter socioeconómico. La información proveniente del INEI (2018c) clasifica a Julcamarca como un distrito “no pobre”. Sin embargo, AP-001-J indica que las actividades agropecuarias —principal fuente de sustento local— se desarrollan de manera limitada, con escasa tecnificación y orientadas mayoritariamente al autoconsumo. Adicionalmente, Julio César, AP-003-J y AP-002-J reconocen que un porcentaje de la producción agrícola se destina al comercio con otras zonas, promovida por asociaciones de productores externos al distrito. Con respecto a la actividad ganadera, AP-003-J señala que existen asociaciones de mujeres promovidas por fondos concursables otorgados por el Estado con el objetivo de impulsar la crianza de aves y cuyes, y otras actividades como la elaboración de tejidos.

En cuanto al acceso a servicios, Julcamarca cuenta con un centro de salud de categoría I-3, correspondiente al primer nivel de atención en salud (PNAS). En materia de seguridad, el distrito tiene una comisaría de la Policía Nacional del Perú (PNP), aspecto que no es frecuente en las zonas rurales del país, donde existen puestos policiales que brindan el resguardo a la ciudadanía, pero provienen de otras localidades cercanas.

En cuanto al ámbito educativo, existen cuatro centros de educación inicial, siete centros de educación primaria (distribuidos entre Julcamarca y las comunidades campesinas) y un centro de educación secundaria. Asimismo, el distrito dispone de un Centro de Educación Técnico-Productiva (Cetpro). Aunque estas instituciones pertenecen administrativamente al departamento de Huancavelica, muchos ciudadanos optan por trasladarse a otros departamentos (especialmente a Ayacucho) en busca de mejores servicios. En esa línea, el jefe de la ODPE evidencia los problemas mencionados:

[...] Los mejores servicios, instituciones públicas están ubicadas en Ayacucho. En su mayor parte, se trasladan hacia a Ayacucho de acá la población de Julcamarca, que está a un promedio de dos horas [...]. De Julcamarca hasta Huancavelica es 4 horas. (Atencio Lagunas, jefe de la ODPE en Julcamarca).

En síntesis, el distrito de Julcamarca representa un espacio con un legado histórico significativo, marcado por su origen colonial y su rol como punto de conexión entre Huancavelica y Ayacucho. No obstante, esta riqueza histórica contrasta con una realidad compleja, caracterizada por la persistencia

de brechas estructurales, económicas y sociales. Las dinámicas migratorias, acentuadas por el CAI y la limitada oferta de oportunidades locales, configuran un territorio envejecido y parcialmente desarticulado.

A pesar de contar con servicios básicos institucionales, la precariedad en infraestructura, vías de comunicación y acceso a servicios de calidad impulsa a la población a buscar alternativas alejándose del distrito. Esta situación se agrava debido a la débil integración entre el centro urbano y las comunidades campesinas, lo que perpetúa un escenario de fragmentación interna que permite a estos espacios de organización concentrar mayor protagonismo en el distrito.

### **b) Elecciones Regionales y Municipales 2022**

A diferencia del índice de fragmentación nacional que considera relevante a cinco organizaciones políticas en promedio durante las ERM 2022, en la región de Huancavelica se refleja una disminución significativa del índice que comparativamente presenta los niveles más bajos del país (JNE 2022b). En el caso de Julcamarca, solo participaron dos organizaciones políticas –el Movimiento Regional Ayni y el Movimiento Regional Agua–, ambas con una contraposición en su ingreso a la política de la región debido a que lograron su inscripción en 2006 y 2017, respectivamente.

La competencia política de las ERM 2022 permitió la victoria del Movimiento Regional Ayni, que superó la mitad de los votos válidos (58.2 %), derrotando al Movimiento Regional Agua, que alcanzó el 41.8 % (ver Tabla 30). De esa manera, contrariamente a la mayoría de las circunscripciones en Perú, la competencia fue entre solo dos organizaciones políticas, constituyéndose un extraño caso de elección bipartidista a nivel subnacional.

TABLA 30

## Resultados electorales en Julcamarca por organización política, 2022

Organización política	Total de votos	% de votos válidos
Movimiento Regional Ayni	402	58.2 %
Movimiento Regional Agua	288	41.8 %
Votos en blanco	37	-
Votos nulos	23	-

Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2022b)

El candidato ganador fue Yury Maldonado Villanueva, ingeniero informático de profesión con experiencia previa trabajando en el Gobierno Regional de Ayacucho. La trayectoria política de Maldonado Villanueva se refleja en su experiencia como candidato en las elecciones municipales de 2018 y militante en diferentes organizaciones políticas (Renovación Popular, Movimiento Regional Wari Llaqta de Ayacucho, Movimiento Regional Ayni y Alianza para el Progreso).

En cuanto a las candidaturas de la regiduría, la lista del Movimiento Regional Ayni se conformó por tres mujeres y dos hombres. Sobre sus experiencias políticas, solo Julio César Pérez Pariansulca participó previamente en un proceso electoral como candidato a la regiduría distrital de Julcamarca en el 2014, aunque no logró acceder al cargo. Asimismo, la militancia partidaria refleja que en casi todos los casos el movimiento regional representó la primera organización política a la que se afiliaron. La excepción es Bertha Pino Flores, quien no participó previamente y fue invitada en las ERM 2022.

En el lado contrario, Fore Gutiérrez López postulaba a la alcaldía por el Movimiento Regional Agua. En este caso, la trayectoria política de Gutiérrez se remonta a su experiencia como postulante a la regiduría distrital de Julcamarca en las ERM 2010, mediante la organización política Proyecto Integracionista

de Comunidades Organizadas (PICO). Asimismo, es conveniente precisar que su trayectoria militante registra una afiliación al Movimiento Regional Ayni entre 2017 y 2021, pero renunció a dicha organización política para postular por el Movimiento Regional Agua en 2022.

La lista de regidurías del Movimiento Regional Agua se conformó por dos hombres y tres mujeres. Sobre la experiencia política, la candidata Enedina Salas, que encabezaba a las regidurías de la organización política, registraba una postulación a la regiduría distrital de Seclla (ubicada en la provincia de Angaraes, Huancavelica) en 1998, aunque no logró acceder al cargo. Asimismo, otro candidato con experiencia fue Teófilo Eslava Flores, quien participó previamente en los procesos electorales de 2002 y 2018, intentando acceder al cargo de regidor distrital de Julcamarca en ambos casos. En el caso de la tercera candidata, Marcelina Bellido, también fue candidata al cargo de regidora en las ERM 2002. De manera similar, María Bonzano postuló en las ERM 2018 a la regiduría distrital de Julcamarca. Por último, el único candidato que no contaba con experiencia política era Emerson Conga, que participó por primera vez en el 2022 (INFOGOB 2022).

En cuanto a la campaña política, de acuerdo con las personas entrevistadas, las principales propuestas giraron en torno al acceso al agua potable y a la construcción de infraestructura vial, en particular pistas y veredas. En ese sentido, la campaña se realizó en gran medida de forma presencial, con una estrategia de “puerta a puerta”, donde los candidatos recorrieron las comunidades campesinas y las calles del distrito, organizando reuniones para recoger las necesidades de cada sector. Algunas personas entrevistadas comparten cómo fueron las dinámicas de las actividades de campaña:

[Las actividades de campaña eran] Simplemente visitar a las comunidades, coger la necesidad de cada comunidad y acá del mismo distrito. [...] [Al ser consultado sobre si existieron ataques durante la campaña] “Para nada, todo tranquilo, todo normal. No ha habido ningún problema, ningún ataque” (AP-004-J, actor político).

[Preguntábamos] Qué es lo que falta en la comunidad. [...] De esa manera nosotros recogíamos todas las necesidades de cada comunidad y de esa manera nosotros nos comprometíamos en cada comunidad (Julio César, regidor distrital).

Un aspecto importante en la contienda fue el proceso de exclusión de la candidata a la regiduría Enedina Salas, del Movimiento Regional Agua, quien fue

retirada del proceso por omitir la declaración de una sentencia en su hoja de vida, según una resolución del Jurado Electoral Especial de Angaraes.<sup>43</sup> De esa manera, la lista de la organización política quedó conformada por el candidato a la alcaldía y cuatro postulantes a las regidurías.

Luego de la jornada electoral del domingo 2 de octubre de 2022 y ante la divulgación de resultados, no se registraron incidencias de violencia o conflictos. Por el contrario, se evidenció un ambiente de aceptación de los resultados, ya que la ciudadanía tenía grandes expectativas por las propuestas hechas en campaña. Algunas personas entrevistadas respaldan esta postura:

Todos estaban bien, porque nuestra propuesta era el recurso hídrico y trabajar juntos con toda la población, tanto anexos como acá central, y el objetivo era lograr la cuestión del recurso hídrico. La gente estaba bien, tranquila. Todos contentos (AP-004-J, actor político).

Estaban alegres y confiados en nosotros. [...] De esa manera el pueblo nos confiaba. [...] El pueblo estaba contento con esta gestión que va a ir bien. (Julio César, regidor distrital).

En resumen, el proceso electoral de Julcamarca durante las ERM 2022 representa un caso atípico dentro del panorama nacional, caracterizado por una alta fragmentación política. La competencia se dio exclusivamente entre dos movimientos regionales, lo cual refleja uno de los niveles más bajos de fragmentación en el país. Este escenario bipartidista permitió una contienda directa, centrada en propuestas locales y con un alto grado de cercanía entre las candidaturas y la ciudadanía.

De esa manera, la victoria del Movimiento Regional Ayni no solo respondió a la eficacia de su estrategia de campaña, sino también a la trayectoria política de su candidatura, logrando canalizar el respaldo popular. La elección transcurrió en un clima pacífico, sin incidentes ni conflictos poselectorales, lo que da cuenta de un proceso aceptado y legitimado por la ciudadanía y los actores políticos.

### c) Percepción de la gestión municipal

La gestión municipal comprende un conjunto de acciones para satisfacer las necesidades de la ciudadanía a través de su desarrollo local (TAPIA *ET AL.* 2022)

---

43 “Expediente N° ERM.2022036278”. Resolución n.° 00462-2022-JEE-ANGA/JNE. Angaraes: Jurado Electoral Especial de Angaraes, 18 de agosto de 2022. <https://bit.ly/4dAvp6y>

y se impulsa mediante la asignación de recursos públicos. En ese sentido, Julcamarca registra uno de los ingresos más bajos otorgados por el MEF contrastado con ingresos por canon; sin embargo, los niveles de ejecución presupuestal se mantuvieron similares entre 2023 y 2024. Esta situación hace que la ciudadanía concentre su percepción en el desempeño municipal para generar crecimiento económico, la cohesión social y el fortalecimiento de la transparencia y eficiencia institucional. Asimismo, la percepción de la gestión es una variable explicativa importante al momento de definir cuándo se activa (o no) un mecanismo de revocatoria (TUESTA SOLDEVILLA 2014b; WELP 2013; 2016).

En el caso de Julcamarca, la población recibió con gran expectativa el ingreso de una nueva gestión elegida en las ERM 2022, pero pronto esa sensación de júbilo se transformó en decepción y molestia, como lo menciona una de las personas entrevistadas (AP-002-J): “Estábamos bien, todo tranquilo[...]; después de un año hubo impases con el señor alcalde”.

Como parte de esos impases, algunos entrevistados comentan que la actitud del alcalde Maldonado no fue la mejor para recibir algunas sugerencias a fin de lograr una mejor gestión. Esta percepción ciudadana de no ser tomados/as en cuenta erosionó la confianza en la representatividad del alcalde y generó un distanciamiento entre la administración local y la comunidad, dificultando la implementación efectiva de políticas públicas y el abordaje de las necesidades ciudadanas.

La expectativa fue grande teniendo en cuenta que es un profesional. [...] Sin embargo, no se están dando algunas cosas. [...] El alcalde es un profesional, pero es petulante (Marino Bilbao, juez de paz).

Además, el incumplimiento de las promesas electorales constituye uno de los principales motivos de desaprobación hacia la actual gestión municipal. En ese sentido, se recogieron diversos testimonios de actores locales que refieren las razones específicas del descontento con la gestión de Maldonado:

Los pobladores están molestos porque no se ven los proyectos grandes. [...] La gente está decepcionada porque no se ven hasta el momento proyectos grandes en el distrito. [...] La gente esperaba mucho del alcalde debido a su experiencia previa en el Gobierno Regional de Ayacucho. [...] El alcalde es un poco rebelde, se cree el sabelotodo, es una persona cerrada (AP-001-J, actor político).

Hace lo que quiere con los bienes de la municipalidad. [...] Es malcriado y no sabe medirse. [...] No se ve nada de lo que ha hecho. (AP-003-J, actor político).

Desde la perspectiva de las autoridades locales, se reconoce la existencia de deficiencias en la gestión municipal, aunque mencionan que la responsabilidad también recae en gestiones anteriores por incumplir sus promesas. A decir de una fuente dentro de la gestión municipal distrital en Julcamarca:

Las autoridades siempre han prometido y no han cumplido. Por ese motivo el pueblo ya no nos cree. [...] Dudan ellos (la población) también porque ellos piensan que en uno o dos años quieren que solucionemos su problema, pero lamentablemente no es así. (AP-004-J, actor político).

Así pues, se observa que la personalidad del alcalde Maldonado, la falta de ejecución de proyectos visibles y el incumplimiento de sus promesas de campaña llevaron a la población julcamarquina a desaprobación la gestión municipal. Si bien a diferencia de Huamali no se produjo ningún escándalo grave que haya desestabilizado la gestión, los factores enumerados previamente fueron suficientes para activar el mecanismo de revocatoria en Julcamarca.

#### **d) Antecedente de 2001 y Consulta Popular de Revocatoria 2025**

Julcamarca es uno de los distritos con antecedentes de revocatoria cuya población fue convocada nuevamente a experimentar este mecanismo en el 2025. Así, el proceso de revocatoria en 2001 se enmarcó en un contexto de tensiones internas en el concejo municipal, el desconocimiento acerca de la normativa y el manejo presupuestal, además de una oposición social a favor de la revocatoria del alcalde Aristón Tinoco (WIENER BRAVO 2004).

De acuerdo con Infogob (2022), los motivos detrás del pedido de revocatoria contra el alcalde Tinoco en 2001 incluían: la omisión de los acuerdos del concejo, la deficiencia en la generación de ingresos propios para el municipio, y el presunto uso de fondos municipales con fines personales. Asimismo, AP-001-J, quien residía en Julcamarca durante ese periodo, indicó que el nepotismo también fue un factor determinante en la activación del mecanismo de consulta. Al final, la revocatoria no prosperó, pues necesitaba la votación de la mitad más uno del total del electorado habilitado (ver Tabla 31). Esto, a su vez, provocó un profundo rechazo y una gran decepción por parte de los promotores, quienes “se sintieron engañados” (WIENER BRAVO 2004, 306).

TABLA 31

Resultados de la CPR 2001 en Julcamarca

Alcalde distrital	Sí	No	Votos en blanco	Votos nulos	Votos emitidos	Total de electores
Aristón Tinoco	265	81	6	35	387	717

Fuente: Wiener Bravo (2004, 306), adaptado con base en Infogob (2025)

Luego de 24 años y cinco gestiones municipales, el 6 de junio de 2024, la ciudadana Yuli Mónica Gotea Zambrano decidió adquirir un kit de revocatoria en contra de las autoridades distritales de Julcamarca. El kit fue adquirido en la ORC de Ayacucho e, inmediatamente, inició la recolección de firmas. A diferencia de los otros distritos convocados a la CPR 2025 donde se solicitó la revocatoria del alcalde y el concejo municipal, en Julcamarca la consulta fue solicitada solo contra dos autoridades: el alcalde distrital, Yury Maldonado Villanueva, y el regidor distrital, Juan Gavilán Congacha.

Aproximadamente cinco meses después, el 15 de noviembre de 2024, el Reniec concluyó la validación de las firmas recolectadas por Yuli Gotea para convocar a la CPR 2025 en contra de Yury Maldonado y Juan Gavilán. Así, el 29 de noviembre de 2024, la ONPE admitió la solicitud de revocatoria en contra de las autoridades distritales mencionadas.<sup>44</sup> Luego, se comunicó dicha decisión al JNE, institución que fijó la votación final de la revocatoria para el domingo 8 de junio de 2025.

- Motivaciones y estrategias

Como se mencionó anteriormente, en el caso de Julcamarca no hubo un escándalo mediático de gran envergadura que se podría calificar como “detonante” del proceso de revocatoria en contra de Maldonado y Gavilán. De acuerdo con la promotora de la consulta, los motivos para remover al alcalde Maldonado se basan en el incumplimiento de sus promesas electorales —principalmente, el abastecimiento de agua potable y asfalto de pistas y veredas—, la transgresión

<sup>44</sup> Resolución n.° 000086-2024-SG/ONPE. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, 29 de noviembre de 2024. <https://bit.ly/4kG0jw>

de los acuerdos del concejo municipal, y su carácter prepotente, arrogante y obstinado.

De otro lado, al regidor Gavilán se le acusa de incumplir su función de fiscalización al alcalde, así como de no promover ninguna ordenanza municipal. Asimismo, en el distrito también se registraron antecedentes que mostraban el descontento de la población hacia sus autoridades. De acuerdo con el testimonio brindado por una persona julcamarquina vinculada a la municipalidad:

Sí habían [señales de alerta previas a la CPR]. [...] Los presidentes de las comunidades se habían reunido y ya nos habían advertido. [...] Nosotros como fiscalizadores le hemos avisado al alcalde, pero él no hizo caso (AP-002-J, actor político).

A partir de ello, se percibe un fuerte rechazo popular a la gestión del alcalde Yuri Maldonado. No obstante, el proceso de revocatoria en Julcamarca no solo respondió a cuestionamientos sobre el desempeño municipal, sino que también estuvo atravesado por un fuerte componente político. En este sentido, el juez de paz Marino Bilbao sostiene.

Los candidatos opositores están en contra del actual alcalde, y casi siempre ha pasado eso [cuando se da una revocatoria], a pesar de que se firma un acta prometiendo colaboración (Marino Bilbao, juez de paz).

No obstante, los motivos que dieron lugar a la consulta en Julcamarca no se limitaron únicamente al ámbito político, existen también elementos de carácter sociocultural que habrían contribuido a la activación del mecanismo.

[La CPR] es iniciada por la lista que quedó en segundo lugar, liderada por la ex subprefecta de Julcamarca. [...] Son amargados sociales porque el alcalde no es autóctono del pueblo, por ser gringo y por ser creído (Marino Bilbao, juez de paz).

Este tipo de apreciaciones refleja cómo, en ciertos contextos, la revocatoria puede constituirse en una herramienta de disputa simbólica sobre quién representa a la comunidad. La tensión entre identidades locales y figuras percibidas como foráneas revela que el proceso no solo expresa demandas de rendición de cuentas, sino también discrepancias ligadas al tejido social.

Con relación a las estrategias para adquirir el kit electoral y recolectar las firmas requeridas, AP-003-J menciona que las actividades de recolección de firmas siempre se realizaron de manera presencial, a través de reuniones comunales o distritales. Esto también se vincula con la predisposición de la

ciudadanía que colaboró desde un principio con el proceso de revocatoria, sin ningún tipo de objeción:

El kit se compró en Ayacucho. Entre todos los vecinos colaboraron con 2 o 3 soles cada uno. [...] En las reuniones y audiencias, la misma gente venía a firmar [por la revocatoria]. No hubo necesidad de buscar o engañar a la gente. La misma población venía voluntariamente a firmar. [...] Si alguien no quería firmar, se respetaba su decisión (AP-002-J, actor político).

Asimismo, AP-002-J indicó que el proceso de recolección se produjo en dos momentos: la primera etapa de recolección de firmas propiamente dicha se produjo entre uno y dos meses, aproximadamente. En cuanto a la segunda etapa, la subsanación de observaciones sobre el complemento de firmas pendientes se realizó en solo una semana. No obstante, durante esta fase final se reportaron presuntas prácticas discriminatorias en contra de comunidades que apoyaban la revocatoria, condicionando su inclusión en el plan de trabajo de la actual gestión (AP-003-J).

Entre lo que enfatizan los entrevistados, es que una parte considerable de las firmas provino de electores registrados en Julcamarca, pero que residen en otras localidades, como Lima o Ayacucho, lo cual tiene sentido debido a la migración de la población julcamarquina (WIENER BRAVO 2004). En esa línea, algunas de las personas entrevistadas para la presente investigación brindaron declaraciones como la siguiente:

[La promotora] sí reside en Julcamarca, pero la mayoría de firmantes son residentes en Lima. [...] [Los promotores y las promotoras] han sido candidatos, han sido autoridades, expresidentes de acá del distrito de Julcamarca: exautoridades, exalcaldes. [...] Algunos [vecinos] residen afuera y, sin embargo, ellos han intervenido (en la CPR 2025). (AP-004-J, actor político).

En síntesis, el caso de Julcamarca evidencia que la revocatoria no fue impulsada por un escándalo puntual o mediático, sino por una acumulación progresiva del descontento de la ciudadanía ante el desempeño de sus autoridades. De esa manera, la falta de cumplimiento de promesas electorales, la percepción de autoritarismo en la gestión del alcalde Maldonado y la escasa fiscalización del regidor Gavilán generaron una pérdida de legitimidad política que motivó la activación del mecanismo de revocatoria. Este escenario resalta la relevancia del control ciudadano y la vigilancia sobre las autoridades locales, incluso en contextos donde no existe un hecho detonante, pero sí una creciente insatisfacción que erosiona la confianza en la representación política.

- Campaña de la CPR 2025

La campaña en Julcamarca tampoco se implementó activamente. Según datos recolectados por los investigadores a cargo de este estudio, con dos meses de anticipación a la jornada electoral, se mostraba una situación similar a la observada en Huamali. Por el contrario, todas las personas entrevistadas afirman que escucharon poco o nada sobre las actividades de campaña, tanto a favor o en contra de la revocatoria. Asimismo, tampoco se reportaron mayores conflictos entre la ciudadanía. La poca intensidad de la campaña podría deberse a la falta de recursos o a la anteposición de la libertad personal frente a la posible influencia de otras personas. Como mencionan diversas fuentes entrevistadas para este documento:

No se ha hecho campaña ni a favor ni en contra. [...] No puedo decirle a la gente que hay que revocarle o dejarle. [...] Todos están tranquilos. Solo preguntan por el día y la fecha de la revocatoria (AP-001-J, actor político).

Dejamos en cada uno la votación. [...] No tenemos económicamente recursos para actividades masivas de campaña. [...] El alcalde y sus funcionarios sí realizan campaña contra la revocatoria (AP-003-J, actor político).

Si bien no se observa una campaña activa a favor o en contra, se puede decir que en las semanas previas a la CPR 2025, existió una percepción generalizada entre la población sobre los trabajos que viene llevando a cabo la gestión actual en diversos anexos del distrito. Esta situación podría interpretarse como una estrategia para disuadir al electorado de apoyar la revocatoria. Adicionalmente, esta percepción contribuye a que los votantes eviten involucrarse en el proceso de revocatoria, incluyendo su participación en campañas de capacitación o de educación electoral, tal como se recoge en la entrevista realizada al jefe de la ODPE.

El alcalde está empezando a realizar obras en beneficio de la población [...] Quizá los mismos pobladores tienen miedo [de que el alcalde no les haga obras] si nos ven conversando con ellos. [...] Nosotros incidimos en que el voto es secreto. (Atencio Lagunas, jefe de la ODPE en Julcamarca).

La campaña en torno al proceso de revocatoria en Julcamarca se caracterizó por una marcada ausencia de confrontación política y por la falta de actividades proselitistas visibles tanto a favor como en contra de la permanencia de las autoridades. De acuerdo con los testimonios recogidos, no se desplegaron campañas masivas ni se realizaron eventos públicos para persuadir a la ciudadanía,

lo que se explica en parte por limitaciones económicas de los promotores del proceso, así como por una aparente decisión deliberada de dejar en libertad la postura del electorado.

Diversas voces entrevistadas destacan que la jornada fue asumida con tranquilidad por parte de la población, sin conflictos ni polarización entre los sectores sociales. No obstante, se señaló que desde el entorno del alcalde sí se llevaron a cabo acciones destinadas a desincentivar la revocatoria, lo que contrasta con la pasividad observada en los impulsores del proceso. En general, el ambiente previo a la votación estuvo marcado por la calma y por un interés ciudadano centrado más en aspectos logísticos —como la fecha o los procedimientos del proceso— que en una militancia activa frente a las opciones en disputa.

- Percepción del mecanismo de revocatoria

En Julcamarca la población se encuentra dividida respecto de la utilidad y ventajas que ofrece el mecanismo de revocatoria. Por un lado, quienes defienden la consulta argumentan que es un derecho de la población y que permite establecer un precedente frente a futuras autoridades. Incluso piden flexibilizar los requisitos para que sea más fácil destituir a una autoridad:

La gente recién ha despertado. [...] La población tiene derecho. [...] Tenemos que reconocer: como el pueblo nos eligió, también tiene derecho el pueblo para que nos echen, para que puedan hacer revocatoria. [...] Tienen derecho cuando incumplimos para que hagan esas cosas [revocatoria] (Julio César, regidor distrital).

Debería ser más positivo, aunque ciertamente hay más gastos de campaña. [...] Queremos que haya un respeto por los acuerdos de las reuniones. [...] Queremos algo real, que se respeten las decisiones de muchos. [...] La ciudadanía se mantendrá veedora con las siguientes autoridades (AP-003-J, actor político).

En esa línea, Marino Bilbao enfatiza la legitimidad de la participación ciudadana como un contrapeso necesario frente a autoridades que no responden a las expectativas del colectivo. Por ello existe una valoración positiva del mecanismo como una herramienta democrática, aunque también se señalan sus limitaciones prácticas, especialmente las exigencias legales como el umbral mínimo de participación, que algunos consideran desproporcionado y antidemocrático.

Asimismo, se expresa un deseo de que se respeten las decisiones colectivas —como los acuerdos de reuniones comunales—, lo que refleja una demanda

por una gestión más horizontal y coherente con las dinámicas participativas del ámbito local. Esta visión proyecta también un compromiso futuro con la vigilancia ciudadana, manifestando que, independientemente del resultado del proceso de revocatoria, la población seguirá ejerciendo un rol de control frente a sus autoridades.

Por otro lado, quienes perciben negativamente el mecanismo de revocatoria argumentan que revocar una autoridad faltando poco tiempo para que abandone el cargo (menos de un año) perjudica a la población y retrasa los proyectos que se encuentran en marcha, paralizando la gestión municipal:

Es un retraso para la población, debido a que ya solo falta un año de gestión. [...] Yo pienso que se está perjudicando a la población. [...] Deberemos esperar un año y elegir una siguiente autoridad (AP-001-J, actor político).

[La revocatoria] Tiene su parte en contra. [...] Es negativa porque el alcalde puede salir y todos nos perjudicaremos (AP-002-J, actor político).

Además, algunas autoridades entrevistadas conciben el proceso de consulta como una sanción que deben asumir para aprender “a corregir sus errores” (AP-002-J). De esta manera, este mecanismo se torna en un instrumento disciplinario, orientado a fomentar una gestión más responsable.

Dicho esto, la revocatoria de autoridades se mantiene como un mecanismo polémico a nivel subnacional y, de manera particular, en Julcamarca. En otras palabras, no existe una opinión unánime que apruebe o desaprobe contundentemente el mecanismo de revocatoria. Así, algunas personas consideran que es un mecanismo positivo debido a que permite a la población sancionar a las autoridades electas que, a su parecer, no se encuentran realizando una buena gestión o no cumplen con lo prometido. No obstante, se identifica otra postura que resalta las características negativas de la revocatoria, como por ejemplo la inestabilidad en las gestiones locales y la paralización de la gestión y los proyectos que la municipalidad se encuentra ejecutando.

### 4.3 BALANCE DE LAS CPR 2025 EN HUAMALÍ Y JULCAMARCA

El análisis individual de los estudios de casos de Huamalí y Julcamarca brindó un panorama sobre las características del distrito, el desarrollo de las elecciones regionales y municipales, la percepción de la gestión municipal y

las etapas para la activación del proceso de revocatoria. Sin embargo, también se observaron dinámicas en común y contrastantes entre los distritos, que pueden explicar el perfil de las localidades y las razones que motivan la activación del mecanismo de consulta popular de revocatoria de autoridades.

Como se observó a lo largo del capítulo, tanto Huamalí como Julcamarca presentan características estructurales similares, como el acceso a servicios básicos con un limitado servicio de agua potable. Si bien los indicadores del INEI (2018c) clasifican a ambas localidades como distritos no pobres, la percepción de las personas entrevistadas no se condice con estos indicadores. Por otro lado, los testimonios detallan que las principales actividades económicas de estos distritos son la ganadería y agricultura; además, en ambos casos la producción solo permite el autoconsumo, con muy pocas excepciones de productos destinados al comercio.

En el aspecto organizativo, las capitales de ambos distritos dominan el panorama frente a los anexos, comunidades campesinas o centros poblados ubicados en las periferias del centro del distrito. Por un lado, si bien el centro poblado San Isidro Conopa es cercano a Huamalí y en un momento obtuvo un relativo peso significativo, este fue insuficiente para igualar la importancia de la capital distrital, donde se destinan los principales proyectos de las diferentes gestiones municipales. Por otro lado, en Julcamarca no existen centros poblados, sino siete comunidades campesinas que enfrentan mayor dificultad para el acceso al agua, con mucho menor peso que la capital del distrito. Asimismo, ambos distritos son muy pequeños, lo que facilita la activación del mecanismo de revocatoria (TELLO MOSQUERA 2023).

Respecto a las diferencias, se encuentran en dos aspectos principales: la capacidad de las comunidades campesinas y las dinámicas migratorias. Sobre el primero, Huamalí es un distrito principalmente urbano con una comunidad campesina sin mayor relevancia en términos organizativos ni vínculos con los espacios políticos en el distrito. En el otro extremo, las comunidades campesinas de Julcamarca concentran mayor importancia, lo que evidencia su capacidad de ejercer presión sobre las gestiones municipales para incidir en el acceso al agua.

Sobre el segundo punto, la escasez de oportunidades y el contexto de pobreza que enfrenta la ciudadanía para su desarrollo motivan a la migración hacia diversos destinos. De esa manera, Julcamarca es un distrito con un gran flujo de personas que deciden migrar a otros lugares, como Lima y Ayacucho. En el caso de Huamalí este aspecto se refleja en menor medida, y la ciudadanía no percibe la necesidad de desligarse totalmente de la localidad debido a que Jauja y Huancayo se encuentran cerca del distrito.

En cuanto a las dinámicas políticas y electorales en los distritos, se identifica que en ambos casos las ERM 2022 se desarrollaron sin mayores inconvenientes o enfrentamientos entre las candidaturas participantes. Esta tranquilidad también se manifestó en la aceptación de los resultados. Sin embargo, un aspecto distinto es la fragmentación política del sistema de partidos en Huamalí, donde compitieron seis organizaciones políticas. Por otro lado, en Julcamarca solo participaron dos movimientos regionales, un caso particular de elección bipartidista a nivel subnacional.

Como consecuencia del proceso electoral, resultaron electos los representantes de las gestiones municipales lideradas por los alcaldes Yury Maldonado, en Julcamarca, y Marcelo Rosales, en Huamalí. Un aspecto importante para la activación de las revocatorias se sustenta en la inexperiencia política. De esa manera, el respaldo de la preferencia electoral se sustentó en la valoración del perfil profesional de ambas autoridades; sin embargo, este aspecto no fue suficiente para contrarrestar el rechazo de la ciudadanía por el desempeño de la gestión municipal.

Sobre el proceso de revocatoria, la activación del mecanismo respondió a diferentes caminos en ambos distritos. Por un lado, en Huamalí se registraron reclamos importantes en contra del alcalde cuando los padres y madres de familia ingresaron a la municipalidad distrital para exigir explicaciones por la demora en la construcción de un centro educativo. Esta situación se complementó con un hecho detonante por el supuesto uso del vehículo municipal para fines personales del alcalde. Por otro lado, en Julcamarca no se registraron manifestaciones en contra del alcalde ni tampoco hechos particulares que podrían haber gatillado la activación del proceso revocatorio; más bien, en este caso la activación de la revocatoria se debería más a actitudes negativas y reiterativas por parte del alcalde Maldonado.

En ese sentido, parece que los principales motivos para activar el proceso de CPR 2025 tanto en Huamalí como en Julcamarca responden al incumplimiento de promesas electorales, pero también a otros aspectos como la personalidad y carácter de las autoridades, pues ambos alcaldes fueron considerados por la ciudadanía como arrogantes, prepotentes y soberbios.

Resulta interesante observar las diferencias sobre el alcance de la revocatoria. Mientras que en Huamalí alcanza a todo el concejo municipal (alcalde y lista de regidores), en Julcamarca solo ha sido solicitada contra dos autoridades (el alcalde Maldonado y el regidor Juan Gavilán Congacha). No obstante, en ambos casos la justificación para activar la revocatoria en contra de los regidores es la misma: la falta de fiscalización al alcalde.

En cuanto al proceso de recolección de firmas, se observa que en ambos casos existió una relativa facilidad al momento de convencer a la población de sumarse a la iniciativa de revocatoria debido a que tanto en Julcamarca como en Huamalí se percibía un profundo descontento y rechazo hacia la gestión edil. El tiempo para completar la cantidad mínima de firmas fue menor en Julcamarca, quizá debido al mayor número de habitantes que tiene Huamalí, aunque este fenómeno también puede responder a las características organizativas que diferencian a ambos casos. Esto se refleja en el segundo distrito, donde el promotor abonó directamente el pago requerido para activar el proceso de CPR 2025, mientras que en Julcamarca el pago se produjo entre diferentes vecinas y vecinos, mostrando un mayor consenso entre la población, incluso desde antes de iniciar la recolección de firmas.

Otro aspecto se relaciona con el perfil de los promotores, debido a que en el primer caso la promotora no pertenecía a ninguna organización política, mientras que, en el segundo caso, el promotor apoyó a la candidatura de su hermano, que obtuvo el tercer lugar en las votaciones de las ERM 2022. Esta situación puede generar un rechazo parcial de la ciudadanía de involucrarse en la revocatoria debido a la percepción negativa de posibles intereses políticos particulares.

Ahora bien, en ambos distritos existe temor a posibles represalias por parte de los alcaldes en contra de quienes se atrevan a firmar o apoyar la revocatoria. Estos miedos son más profundos en Julcamarca, donde se denunció que la gestión presuntamente amenazó con recortar el presupuesto a quienes apoyen

la revocatoria (AP-003-J). Este último caso podría constituir un ejemplo peligroso de autoritarismo subnacional (GIBSON 2005; 2010; ARÉVALO LEÓN 2015), en el que se usan las instituciones estatales para restringir los derechos políticos de la ciudadanía. En el caso de dicho distrito, se estaría restringiendo el derecho a la libertad de elección mediante coacción económica (amenaza de recortes presupuestales).

En síntesis, se pueden observar similitudes y diferencias en el contexto previo y durante la activación del proceso de consulta popular de revocatoria en Huamali y en Julcamarca. Ambas localidades sufren de diversas carencias (sobre todo el agua potable), ambos alcaldes son profesionales titulados y en ambos distritos los resultados de 2022 fueron aceptados con tranquilidad. Sin embargo, también presentan diferencias en lo que respecta, por ejemplo, a señales previas a la activación del proceso de CPR 2025, ausencia o no de hechos que gatillaron el proceso, entre otros. A continuación, la Tabla 32 evidencia un resumen de similitudes y diferencias entre ambos distritos:

TABLA 32

## Comparación entre los distritos de Huamali y Julcamarca

Dimensión	Ítem	Huamali	Julcamarca
	Actividades económicas	Agricultura y ganadería	
	Nivel de pobreza	No pobre (INEI), pobre (testimonios)	
	Problemática principal	Agua potable	
Características del distrito	Organización del distrito	Capital distrital dominante, 1 centro poblado con 2 anexos (barrios)	Capital distrital dominante, con 7 comunidades campesinas. Sin centros poblados
	Asociaciones de base	Sí (ejemplo: Procu y Vaso de Leche)	Sí (ejemplo: asociaciones que ganaron fondos con Agroideas, Vaso de Leche, entre otros)
	Migración	Huancayo y Jauja	Masiva. Ayacucho y Lima

→



Dimensión	Ítem	Huamali	Julcamarca
ERM 2022	Profesión del alcalde	Abogado	Ingeniero de sistemas
	Experiencia política previa del alcalde	No registra	Candidato en las ERM 2018. No electo
	Principales propuestas	Agua potable y educación	Agua potable, pistas y veredas
	Percepción de los resultados	Se aceptaron los resultados sin inconvenientes	
Gestión municipal	Percepción de gestión	Decepción y rechazo por promesas incumplidas	
	Percepción sobre el alcalde	Soberbio, no es humilde	Arrogante, prepotente, obstinado
	Percepción de gestión ideal	Alcalde nacido en Huamali, con conocimientos de los problemas locales	Liderazgo, llegada a las instituciones estatales y que reconozca también logros de otras gestiones
	Relación alcalde-regidores	Alcalde prescinde del concejo municipal	
CPR 2025	Señales previas	Reclamos por la construcción de un centro educativo (manifestantes ingresaron a la municipalidad)	No se registran manifestaciones. Solo reclamos por parte de las comunidades campesinas
	Motivos de activación contra el alcalde	Actitud del alcalde, incumplimiento de promesas	
	Motivos de activación contra regidores	Falta de fiscalización	Falta de fiscalización y no promover ordenanzas municipales
	Alcance de la consulta	Alcalde y todo el concejo municipal	Alcalde y un regidor
	Adquisición del kit	El promotor abonó todo el monto requerido	Fondo solidario entre la población
	Recolección de firmas	Fácil debido a la desaprobación del alcalde	
	Hecho detonante del proceso	Uso indebido del vehículo municipal	No existe un hecho particular
	Campaña pro-revocatoria	Tranquilo y austera, sin alguna estrategia en particular	
	Campaña anti-revocatoria	Los y las regidoras visitan los anexos para conversar con la ciudadanía	No se registra, aunque se denuncia coacción por parte del alcalde

Fuente: Elaboración propia



## Conclusiones y agenda de investigación

La revisión de diversas fuentes bibliográficas indica que los mecanismos de democracia directa en general, y de revocatoria en particular, no son una novedad en la región. Sin embargo, Perú es un caso particular para el análisis, debido a que es el país con mayor cantidad de activaciones del mecanismo de revocatoria de mandato a nivel mundial.

En ese sentido, en esta investigación se describió la historia del mecanismo de revocatoria en el Perú desde su institucionalización en los años 90 hasta la actualidad. Así, se analizaron los diversos cambios en la legislación, siendo el más importante la reforma del 2015, que endureció los requisitos de su activación, y que redujo en gran medida el número de circunscripciones convocadas a dicho mecanismo.

La evaluación histórica del mecanismo evidencia que es más sencillo activar la revocatoria en circunscripciones muy pequeñas (menos de 10 000 habitantes) y que su activación se vuelve más dificultosa en circunscripciones más grandes. Del mismo modo, estudios previos concluyen que la competitividad política incrementa la probabilidad que se active el mecanismo de revocatoria. Otras dos características que pueden influir en el éxito o fracaso de un proceso revocatorio son la inexperiencia política por parte de las autoridades o la experiencia política por parte de las personas que promueven el proceso de consulta.

Con base en estos resultados y debido a las diferentes investigaciones de tipo cuantitativas que existen sobre los mecanismos de revocatoria, se decidió oportunamente proponer un diseño de investigación que consistió en un estudio observacional de método mixto. Si bien el análisis cualitativo tomó como base las entrevistas semiestructuradas a actores clave en Julcamarca y Huamali,

también se mencionaron las características de los otros dos distritos en los cuales se convocó el mecanismo de CPR 2025, es decir, Huayana (Apurímac) y Boquerón (Ucayali). Precisamente, los cuatro distritos comparten algunas características como la inexperiencia política de sus autoridades en cargos de elección popular y el descenso en los indicadores de ejecución presupuestal. Boquerón constituye un caso particular debido a su reciente fundación como distrito (2021), y su primer alcalde electo es también el primero en ser sometido a revocatoria.

Desde los estudios de caso se concluye que, si bien la formalidad para activar la revocatoria en los distritos de Julcamarca y Huamalí responde a la ineficacia de las gestiones municipales ejercidas por los alcaldes y el incumplimiento de las funciones de fiscalización de los regidores, existen otros aspectos como la percepción de la ciudadanía sobre el contacto con sus autoridades y una acumulación de hechos que contribuyen a la desaprobación. En este último punto, Huamalí representa el caso donde se identificaron situaciones de alerta que advertían la relación complicada con sus autoridades.

Bajo estas circunstancias, la activación de la revocatoria también requiere de determinados actores que contribuyan a canalizar el rechazo a las autoridades. Estos pueden ser actores políticos, como en ambos casos, pero en cada uno con características distintivas. En el caso de Julcamarca, la promotora recibió el apoyo de la ciudadanía con mayores bases organizativas. En Huamalí, el promotor y otras personas con experiencia política contribuyeron a la activación del mecanismo. De esa manera, las personas promotoras no parecen buscar una venganza política contra las autoridades, sino una sanción real en contra de gestiones que consideran ineficientes pues, al margen de los resultados, perciben que el mecanismo es una medida que contribuye como una advertencia para los y las futuras representantes.

El balance de los hallazgos de este Documento de trabajo permitió comprender las dinámicas que impulsan la activación de los mecanismos de revocatoria a partir de las diferentes características sociales, económicas y políticas analizadas desde la información cuantitativa de los distritos, pero también de los testimonios de diferentes actores claves. Sin embargo, es oportuno señalar que persisten algunos aspectos no abordados que pueden abrir espacio a nuevas agendas de investigación.

En ese sentido, queda pendiente determinar, por ejemplo, si en distritos más recientemente creados (como Boquerón) existe una mayor facilidad para activar mecanismos de revocatoria, o si se puede aplicar un diseño de investigación similar cuando se analice un proceso de revocatoria a nivel nacional (como puede ocurrir en otros países como Bolivia o México). Asimismo, es necesario explorar la influencia de otras variables sobre el éxito o el fracaso de una revocatoria, como la cultura política, los clivajes sociales, las tradiciones locales o la antigüedad de la circunscripción.

Respecto al diseño de investigación, los estudios de casos permitieron comprender a profundidad las dinámicas en el proceso de revocatoria; sin embargo, también es necesario sumar estudios comparados donde se seleccionen territorios con similares características pero que tengan un desenlace diferente en cuanto a la convocatoria o no del mecanismo de consulta.

De otro lado, el debate sobre la efectividad y pertinencia de las revocatorias se mantiene vigente en América Latina, y particularmente en Perú, desde una perspectiva comparada con estudios de casos en otros países, que considere las posibles barreras estructurales (económicas, género, etnicidad, etc.) que limitan el acceso a este mecanismo. Adicionalmente, los escenarios de revocatoria implican una confrontación entre la continuidad o no de una gestión, donde el acceso a la información se vuelve una necesidad, siendo oportuno analizar los discursos que se promueven para evitar la diseminación de noticias falsas sobre diferentes aspectos como los temas normativos o sobre el desarrollo del proceso en sí mismo.



## Referencias bibliográficas

- Altman, David. 2005. “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?” *Política y gobierno* 12 (2): 203-32. <https://bit.ly/4kRc83j>
- Altman, David. 2010. “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?” *Revista Perfiles Latinoamericanos* (18) 35: 9-34. <https://bit.ly/44YNSYi>
- Alva Mendoza, Jair. 2019. “‘Pueblo chico, infierno grande’. La Consulta Popular de Revocatoria a alcaldes distritales antes y después de la reforma de la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos”. Tesis de licenciatura. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://bit.ly/45BpDQ5>
- Aragón Reyes, Manuel, y José Luis López González. 2000. “Plebiscito”. En *Diccionario Electoral, Tomo II*, 980-997. 2a ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <https://bit.ly/434YUtF>
- Arévalo León, Rosa Emilia Milagros. 2015. “La dinámica política a nivel subnacional: La estabilidad en la gestión de César Álvarez (2006-2013)”. Tesis de licenciatura. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://bit.ly/3SxxoPy>
- Arques, Facundo. 2014. “Argentina: una herramienta de los gobernados en manos de los gobernantes”. En *La dosis hace el veneno: Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, coordinado por Uwe Serdült y Yanina Welp, 159-186. Quito: Consejo Nacional Electoral.
- Ayala, Henry, y Alejandra Fuentes. 2019. *Perfil de las candidaturas subnacionales en el Perú: análisis de la encuesta a candidatos y candidatas en las ERM 2018*. 1a ed. Lima: Jurado Nacional de Elecciones; IDEA Internacional; Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://bit.ly/3V8LGYy>
- Bennett, Andrew, y Jeffrey Checkel. 2014. *Process Tracing*. Cambridge: Cambridge University Press <https://bit.ly/3YX28fs>

- Brewer-Carías, Allan. 2016. “Nuevo secuestro del derecho del pueblo a la realización del referendo revocatorio presidencial perpetrado por la sala electoral, algunos tribunales penales y el poder electoral”. *Revista de Derecho Público*, n. ° 147-148, 384-396. <https://bit.ly/3FmTH7A>
- Cajaleón Castilla, Eddie, y Daniel Pomareda Muñoz. 2021. *Derechos políticos y de participación: Sufragio, referéndum, revocatoria, iniciativa legislativa y otras formas participativas*. Lima: Palestra.
- Cantuarias Ayo, Pámela, María Belén Elías Pineda, Narda Carranza Pinedo, y Mario Ñahui Sacha. 2023. “Cuaderno Electoral n.º 1. ERM 2022: Radiografía de la aplicación de la paridad y alternancia a nivel subnacional”. Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/3IKbaVK>
- Cantuarias Ayo, Pámela, y Juan Manuel Ponte Torrel. 2023. “Una aproximación a la política subnacional a partir de la Segunda Elección Regional 2022 en el Perú”. *Revista Elecciones* 22(25): 331-52. <https://doi.org/khxz>
- Castellanos Santamaría, Ana Sofía. 2014. “Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013)”. En *La dosis hace el veneno: Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, coordinado por Uwe Serdült y Yanina Welp, 83-110. Quito: Consejo Nacional Electoral.
- Castellanos Santamaría, Ana Sofía. 2013. “Poder popular en Ecuador: La revocatoria de mandato en el contexto constitucional 2008”.
- Collier, David. 1993. “The Comparative Method”. En *Political Science: The State of the Discipline* (II), editado por Ada W. Finifter, 105-119. Michigan: American Political Science Association.
- Cueto Villamán, Francisco. 2007. “Desconfianza política, instituciones y gobernabilidad democrática en la república dominicana”. *Ciencia y Sociedad* XXXII (2): 249-280.
- Eberhardt, María Laura. 2016. “La Revocatoria de Mandato en Bolivia. Su diseño institucional. El caso Evo Morales (2008)”. *Acciones e Investigaciones Sociales*, n. ° 36, 253-278. <https://doi.org/g6ps92>
- Eberhardt, María Laura. 2017. “La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. *Colombia Internacional*, (92): 105-133. <https://doi.org/pqtk>
- Eberhardt, María Laura. 2019. “Revocatoria de mandato en Perú: diseño institucional y resultados de su aplicación”. *Revista Derecho del Estado* n. ° 43, 321-50. <https://doi.org/pp96>

- Fischer, Jeff. 2002. "Electoral Conflict and violence: A Strategy for study and prevention". IFES White Paper. <https://bit.ly/454W1KJ>
- Franco-Cuervo, Ana Beatriz. 2014. "Colombia: instituciones, líderes políticos y abstención electoral (1991-2013)". En *La dosis hace el veneno: Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, coordinado por Uwe Serdült y Yanina Welp, 57-82. Quito: Consejo Nacional Electoral.
- García Chourio, José Guillermo. 2009. "Instituciones de democracia directa: ampliando la receptividad estatal y el control ciudadano sobre los gobiernos". *Estudios Políticos*, n. ° 35, 181-208. <https://doi.org/pqbc>
- García Pelayo, Manuel. 1999. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza Editorial
- Gibson, Edward. 2005. "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries". *World Politics* 58(1): 101-32.
- Gibson, Edward. 2010. "Politics of the Periphery: An Introduction to Subnational Authoritarianism and Democratization in Latin America". *Journal of Politics in Latin America* 2(2): 3-12.
- Goertz, Gary y James Mahoney. 2012. *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.
- Grupo ALLPA. 2011. *Políticas públicas aplicadas a las Comunidades Campesinas Segundo informe 2010*. 1a ed. Lima: Grupo ALLPA – Comunidades y Desarrollo; Asociación Servicios Educativos Rurales. <https://bit.ly/43k0nwf>
- Holland, Alisha y Jose Incio. 2019. "Imperfect Recall: The Politics of Subnational Office Removals". *Comparative Political Studies* 52(5): 777-805. <https://doi.org/pqbr>
- Hroncich, Héctor y Carlos Novaro. 1939. *Derecho constitucional argentino y comparado*. 2a ed. Buenos Aires: Editorial Frontián.
- Huanca York Times. "Jauja: Denuncian a alcalde de Huamalí por utilizar el vehículo municipal para ir a hotel con funcionaria". 23 de febrero de 2024.
- Huntington, Samuel. 1994. *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- Infogob. 2022. Observatorio para la gobernabilidad. Jurado Nacional de Elecciones. Base de datos. <https://infogob.jne.gob.pe/>
- Infogob. 2025. Observatorio para la gobernabilidad. Jurado Nacional de Elecciones. Infografías. <https://bit.ly/3ZVbkSK>

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2018a. “Perú: Características de las viviendas particulares y los hogares. Acceso a servicios básicos”. Instituto Nacional de Estadística e Informática. <https://bit.ly/4dMK6U7>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2018b. “Directorio de comunidades nativas y campesinas. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas”. Instituto Nacional de Estadística e Informática <https://bit.ly/4dMk3wt>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2018c. “Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas”. Instituto Nacional de Estadística e Informática <https://bit.ly/4e5EG77>
- Julcarima, Gerson, y Anthony Pezzola. 2018. “¿Quememos las urnas por una elección justa! Violencia electoral y regalías mineras en las elecciones municipales peruanas”. *Revista Elecciones* 17 (18): 11-52. <https://doi.org/nznd>
- Jurado Nacional de Elecciones. 2021. “¿Dónde se va a realizar la CPR 2021 y qué autoridades han sido convocadas?” Jurado Nacional de Elecciones. <https://bit.ly/4dPjYZ1>
- Jurado Nacional de Elecciones. 2022a. “Perfil electoral n.º 1. Cambios y continuidades en las Elecciones Regionales y Municipales”. Jurado Nacional de Elecciones. <https://bit.ly/4kS0Iw5>
- Jurado Nacional de Elecciones. 2022b. “Perfil electoral n.º 10. Análisis de resultados ERM 2022”. Jurado Nacional de Elecciones. <https://bit.ly/4kS0Iw5>
- Kaufmann, Bruno y Dane Waters. 2004. *Direct Democracy in Europe. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*. Durham, NC: Carolina Academic Press
- Kornblith, Miriam. 2014. Venezuela: polarización, revocatoria y después. En *La dosis hace el veneno: Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, coordinado por Uwe Serdült y Yanina Welp, 111-33. Quito: Consejo Nacional Electoral.
- Lafferriere, Emilio. 2009. “Argentina: La participación ciudadana como desafío”. En *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, coordinado por Welp, Yanina y Uwe Serdült, 128-155. Buenos Aires: Prometeo.
- Lévano, Miguel. 2013. *Estudio de casos sobre conflictividad electoral en el marco de la Consulta Popular de Revocatoria 2012*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Lissidini, Alicia. 2015. “Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos”. En *Democracia Participativa e Izquierdas: Logros, Contradicciones*

y Desafíos, coordinado por Anja Minnaert y Gustavo Endara, 120-189. Quito: Fredrich Ebert Stiftung.

López Maya, Margarita. 2012. “Venezuela: de la democracia participativa al estado comunal”. Presentado en Foro de Democracia Directa AUCIP-Global Forum. Montevideo, 14 al 16 de noviembre.

Márquez Calvo, Jaime. 2013. “Gobernabilidad local y revocatorias de autoridades municipales en el Perú, 1997-2009”. *Revista Elecciones* 12(13): 99-133. <https://doi.org/pgq4>

Melgar Vilchez, Sandy, Sara Lucchetti Campos, Fiorella Zamora Cabanillas, y Mario Ñahui Sacha. 2022. *Financiamiento privado de candidaturas y género. Elecciones Regionales y Municipales 2018*. 1a ed. Documento de trabajo 49. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/3SzGPxL>

Ministerio de Cultura. 2025. “Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios”. <https://bdpi.cultura.gob.pe>

Ministerio de Economía y Finanzas. 2025. “Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable)”. <https://bit.ly/3T4KDXU>

Muñoz, Paula. 2020. “Gobernanza pública, poder e institucionalidad en espacios rurales”. En *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XVIII*, editado por Silvana Vargas Winstanley y Mireya Bravo Frey, 219-290. Lima: SEPIA. <https://bit.ly/4jxyeGM>

Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2013. *Consulta popular de revocatoria en el ámbito provincial: hacia una comprensión de los escenarios y actores (2004, 2008, 2012)*. 1a ed. Documento de Trabajo 32. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/onpeDT32>

Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2018. *Rupturas y continuidades en la pugna electoral. Distritos con conflictos electorales, 2002-2018*. 1a ed. Documento de trabajo 44. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/onpeDT44>

Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2022. “Elecciones Municipales Elecciones Regionales y Municipales 2022”. Histórico de resultados ONPE. 02 de diciembre de 2022. <https://bit.ly/3HG3ciE>

Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2025a. “Histórico de kits electorales para activación de revocatorias”. Microsoft Excel. Base de datos. Subgerencia de Educación e Investigación Electoral.

- Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2025b. “Histórico de consultas populares de revocatorias activadas”. Microsoft Excel. Base de datos. Subgerencia de Educación e Investigación Electoral.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2025c. “Histórico de elecciones”. <https://bit.ly/3RmG8rt>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2025d. Solicitudes admitidas para Consulta Popular de Revocatoria. <https://bit.ly/43J0jF9>
- Órgano Electoral Plurinacional. 2019a. “Dossier informativo. Referendo de revocatoria de mandato de Bolpebra, Pando”. <https://bit.ly/3T4VUrh>
- Órgano Electoral Plurinacional. 2019b. “Cómputo Electoral. Elección de Revocatorio de Mandato del Alcalde del Gobierno Autónomo Municipal de Bolpebra”. <https://bit.ly/3ZQxo0P>
- Pérez Bentancur, Verónica. 2020. “Diseños de investigación en las ciencias sociales: estudios cualitativos, cuantitativos y comparativos”. En *Metodología de la investigación social: caja de herramientas*, compilado por Caminotti, Mariana y Hernán Toppi. Buenos Aires: Eudeba.
- Peruzzotti, Enrique. 2008. “La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación”. *Debates en Sociología*, n.º 33, 9-30. <https://doi.org/pqdg>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2020. “La próxima frontera: desarrollo humano y el Antropoceno”. <https://bit.ly/4dMs0lj>
- Quintanilla, Alfredo. 2013. “El debate sobre la revocatoria y las reformas de la ley 26300”. En *Perú Hoy. Susurros desde Babel*, compilado por Eduardo Toche, 103-125. Lima: Desco. <https://bit.ly/3HeF9XY>
- Qvortrup, Matt, ed. 2014. *Referendums Around the World: The Continued Growth of Direct Democracy*. Londres: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/pqdh>
- Ramírez Lara, Alodia. 2023. “Eficacia de la revocatoria de las autoridades municipales y regionales y su implicancia en la gobernanza en el Perú”. Tesis de licenciatura. Chiclayo: Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. <https://bit.ly/4mJX1uf>
- Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia. 2023. “Histórico votaciones revocatorias de mandato”. <https://bit.ly/4dPEokv>

- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. 2024. “Resultados del proceso de verificación de firmas. Revocatoria del mando de autoridades regionales y municipales 2025”. 18 de noviembre de 2024. <https://bit.ly/43ODXlW>
- Remy, María Isabel, y Dynnik Ascencios. 2022. *La otra cara de la luna: participación conflictiva en sociedades rurales*. 1a ed. Documento de Trabajo 290; Sociología y política 55. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. <https://bit.ly/3SCxSUt>
- Remy, María Isabel. 2013. “Las revocatorias en el Perú: entre la participación masiva y la debilidad institucional”. *Revista Argumentos* 7(1): 29-37. <https://bit.ly/45DAOHW>
- Rodríguez Campos, Rodrigo. 2009. “La revocatoria en el Perú: apuntes constitucionales y políticos”. <https://bit.ly/4dMdolH>
- Rodríguez Burgos, Karla Eugenia. 2015. “Democracia y tipos de democracia. En *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria*, 49-66. Ciudad de México: Tirant lo Blanch. <https://bit.ly/43uBwWN>
- Rodríguez Paniagua, José María. 1994. “La democracia moderna y la distinción de moral y derecho (con especial atención a J. Rawls)”. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. ° 15-16, 307-320. <https://bit.ly/43w2woU>
- Rojas Medrano, José Carlos. 2013. *Límites de la gobernabilidad en los espacios rurales del Perú: representación política y gestión local*. 1a ed. Lima: Promoción y Capacitación para el Desarrollo; Konrad Adenauer Stiftung. <https://bit.ly/3Hg1iFj>
- Romero Ballivián, Salvador. 2008. La democracia directa en Bolivia. *Revista de Derecho Electoral*, n. ° 6, 1-16. <https://bit.ly/3SCywkR>
- Romero Ballivián, Salvador. 2022. *El ciclo electoral boliviano 2020-2021*. 1a ed. La Paz: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://bit.ly/3ZKz3oG>
- Salazar, Luis, y José Woldenberg. 2020. *Principios y valores de la democracia*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral. <https://bit.ly/4jDob3c>
- Sartori, Giovanni. 1997. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Buenos Aires: Taurus.
- Scarrow, Susan E. 2001. “Direct Democracy and Institutional Change: A Comparative Investigation”. *Comparative Political Studies* 34(6): 651-665. <https://doi.org/bv5d29>
- Schmitter, Philippe C., y Terry Lyn Karl. 1991. “What democracy is... and is not”. *Journal of democracy* 2(3): 75-88. <https://doi.org/f2nrdf>

- Seawright, Jason. 2018. "Beyond Mili: Why Cross-Case Qualitative Causal Inference Is Weak, and Why We Should Still Compare". *Qualitative and Multi-Method Research*, n. ° 16(1): 8-14. <https://doi.org/pqdk>
- Serdült, Uwe. 2014. "Una institución durmiente: historia, normas legales y prácticas de la revocatoria en Suiza." En *La dosis hace el veneno: Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, coordinado por Uwe Serdült y Yanina Welp, 225-242. Quito: Consejo Nacional Electoral.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tanaka Gondo, Martín. 2007. "La participación ciudadana y el sistema representativo". Programa Pro Descentralización PRODES - USAID. <https://bit.ly/4jx8r1m>
- Tapia Aguirre, Juan Víctor, Celso Avedaño Tapia, Carlos Enrique Coacalla Castillo, Yaneth Roxana Calla Chumpisuca, Jessica Espinoza Enciso, y Pedro Vera Maldonado. 2022. *Gestión municipal y desarrollo local*. 1a ed. Puno: Instituto Universitario de Innovación Ciencia y Tecnología. <https://doi.org/pqdm>
- Tello Mosquera, Carlos Alberto. 2023. "Análisis comparativo de la activación del referendo revocatorio en América del Sur: Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela y Bolivia (1991-2018)". Tesis de doctorado. Madrid. Universidad Autónoma de Madrid. <https://bit.ly/43OFOHq>
- Tuesta Soldevilla, Fernando. 2013. "Las revocatorias en el Perú: entre la participación y la gobernabilidad local". Presentado en el 7mo Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Bogotá, 25-27 de setiembre. <https://bit.ly/3FyF3ds>
- Tuesta Soldevilla, Fernando. 2014a. "Las revocatorias en el Perú: entre la participación y la gobernabilidad local". En *Una onda expansiva: Las revocatorias en el Perú y América Latina*, editado por Fernando Tuesta Soldevilla, 45-66. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Tuesta Soldevilla, Fernando. 2014b. "Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013)". En *La dosis hace el veneno: Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, coordinado por Uwe Serdült y Yanina Welp, 7-30. Quito: Consejo Nacional Electoral.
- Ungureanu, Camil, e Iván Serrano. 2018. "El populismo como relato y la crisis de la democracia representativa". *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, n. ° 119, 13-33. <https://bit.ly/4kmQ14F>

- Vásquez Oruna, Essy Mirella. 2014. "Las pretensiones revocadoras: el caso de Lima". En *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*, editado por Fernando Tuesta Soldevilla, 67-98. Lima: Jurado Nacional de Elecciones; Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Velasco Ayala, Sofía. 2020. "Ciudadanía versus Ejecutivo: el uso de la consulta popular en Ecuador". *Democracias* 8, 83-114. <https://doi.org/pqhb>
- Verdugo Silva, Julio. 2014. "Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación". En *La dosis hace el veneno: Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, coordinado por Welp, Yanina y Uwe Serdült, 135-158. Quito: Consejo Nacional Electoral.
- Welp, Yanina. 2009. "La democracia insuficiente". En *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, coordinado por Welp, Yanina y Uwe Serdült, 17-44. Buenos Aires: Prometeo.
- Welp, Yanina, y Cecilia Schneider. 2011. "Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional: Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich". *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales* 56 (211): 47-68. <https://doi.org/pqdn>
- Welp, Yanina, y Uwe Serdült. 2012. "¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos". *Desafíos* 24(2): 169-192. <https://bit.ly/3T8w2L6>
- Welp, Yanina, y Uwe Serdült. 2014. La revocatoria del mandato: propuesta de análisis. En *La dosis hace el veneno: Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, coordinado por Uwe Serdült y Yanina Welp, 1-6. Quito: Consejo Nacional Electoral.
- Welp, Yanina. 2008. "La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 31, 117-130. <https://doi.org/pqdp>
- Welp, Yanina. 2013. "¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria del mandato en perspectiva comparada". *Revista Elecciones* 12(13): 53-77. <https://doi.org/pgq5>
- Welp, Yanina. 2014. "De venenos y fármacos. La regulación y prácticas de la revocatoria del mandato en Suiza y las Américas". En *La dosis hace el veneno: Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, coordinado por Uwe Serdült y Yanina Welp, 247-266. Quito: Consejo Nacional Electoral.
- Welp, Yanina. 2016. "El referéndum ante la crisis de legitimidad: ¿solución o síntoma del problema? Un análisis de América Latina en el siglo XXI". En *Partidos políticos*

*y elecciones. Representación política en América Latina*, editado por Fernando Tuesta Soldevilla, 143-157. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

Wiener Bravo, Elisa. 2004. "Municipios, poder y nuevas élites locales: el caso de las revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla". En *Perú: El problema agrario en debate*, editado por Fernando Eguren, María Isabel Remy y Patricia Ollart, 277-317. Lima: SEPIA.

Wiener Bravo, Elisa. 2009. "Alcaldes sin poder. El permanente conflicto por la municipalidad de Asillo". En *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual*, editado por Romeo Grompone y Martín Tanaka, 125-198. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Zovatto, Daniel. 2001. "Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina. Un balance comparado: 1978-2001". *Justicia Electoral*, n. ° 16, 27-44. <https://bit.ly/4mQtWgM>

Zovatto, Daniel. 2014. "Las instituciones de la democracia directa". En *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, compilado por Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto, 13-70. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México; IDEA Internacional.

## Apéndice

TABLA A1

### Personas clave entrevistadas o consultadas

Distrito	Entrevistado/a	Cargo	Fecha
Huamali	Marcelo Rosales Egoavil	Alcalde distrital	3-abr
	AP-001-H	Actor político	8-abr
	AP-002-H	Actor político	21-abr
	Gorki Bacilio Vera	Promotor	25-abr
	AS-001-H	Actor social	3-abr
	AS-002-H	Actor social	3-abr
	AS-003-H	Actor social	4-abr
	José Alvarado	Jefe ODPE	24-abr 22-may
	Julcamarca	AP-001-J	Actor político
AP-002-J		Actor político	16-abr
AP-003-J		Actor político	14-abr
AP-004-J		Actor político	25-abr
Julio César		Actor político	22-abr
Marino Bilbao		Juez de paz	12-abr
Atencio Lagunas		Jefe ODPE	21-abr 22-may

Fuente: Elaboración propia



[Sobre las personas autoras]

#### MANUEL PONTE TORREL

Politólogo de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y maestrando en Estadística Aplicada por la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM). Actualmente se desempeña como investigador en la ONPE y como predocente en la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Perú (PUCP). Fue coordinador de investigación en la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del JNE. Además, trabajó como consultor en estudios de democracia, participación política y conflictividad para instituciones como IDEA Internacional, el PNUD y el Instituto de Estudios Peruanos. Es autor de publicaciones sobre política subnacional, participación y comunicación política.

#### MARIUXY BUSTOS OCAMPOS

Antropóloga por la Universidad Nacional Federico Villarreal (UNFV). Actualmente se desempeña como investigadora en la ONPE. Además, ha participado como árbitro de artículos, editora y coautora en publicaciones sobre paridad y alternancia, violencia política y democracia interna. Sus tópicos de interés incluyen empoderamiento y participación política desde el enfoque de género, participación política de comunidades indígenas y conflictos electorales.

#### ÁLVARO CARBAJAL ROSAS

Politólogo por la PUCP y maestrando en Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Escuela de Posgrado por la misma universidad. Actualmente se desempeña como investigador en la ONPE y como predocente en la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP. Anteriormente se desempeñó como colaborador en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, así como asistente de docencia en la PUCP. Además, es miembro del Grupo de Investigación del Poder Ejecutivo y Legislativo (GIPEL – PUCP). Actualmente, sus líneas de investigación abarcan relaciones Ejecutivo-Legislativo y crisis políticas a nivel nacional y subnacional.

**OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES**

JIRÓN WASHINGTON 1894, CERCADO DE LIMA

TELÉFONO: (01)417-0630

JUNIO 2025 LIMA, PERÚ





الليبا  
**ONPE**  
Oficina Nacional de Procesos Electorales  
**REVOCATORIA**

ISBN: 978-612-5192-02-8



9 786125 119202 8

**SERIE**  
**DOCUMENTO**  
**DE TRABAJO N. ° 55**

