

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



“Pueblo chico, infierno grande”. La Consulta Popular de Revocatoria a alcaldes
distritales antes y después de la reforma de la Ley de los Derechos de
Participación y Control Ciudadanos

Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno que
presenta:

Autor:

Almen Jair Alva Mendoza

Asesor:

Jorge Aragón Trelles

Abril, 2019

RESUMEN

La revocatoria de mandato a alcaldes distritales en el Perú es uno de los mecanismos de la democracia directa más usado en el mundo (Tuesta, 2014, p. 54). Por tal motivo, la presente tesis se pregunta sobre los determinantes de activación de Consultas Populares de Revocatoria (CPR) a alcaldes distritales durante los periodos 2011-2014 y 2015-2018 para, consiguientemente, responder sobre las similitudes y/o diferencias entre ambos periodos. El método de investigación utilizado es el análisis de conglomerados (clusters) que se realiza a partir de una base de datos novedosa que recoge información socioeconómica y política de los distritos (unidades de análisis) donde se activaron CPR en los periodos mencionados. De esta manera, se ha logrado un planteamiento teórico y empírico de las dinámicas de activación de CPR antes y después del último cambio legislativo que regula su uso. El argumento central de la tesis es que el cambio normativo no ha logrado modificar las dinámicas detrás de las revocatorias; puesto que, condiciones como la alta competitividad política acompañada por altos ingresos presupuestales y promotores de revocatoria altamente politizados siguen siendo los principales determinantes. Esta tesis busca aportar a la comprensión de la confluencia de determinantes

sociales, económicos y políticas para la activación de CPR en los distritos del Perú.

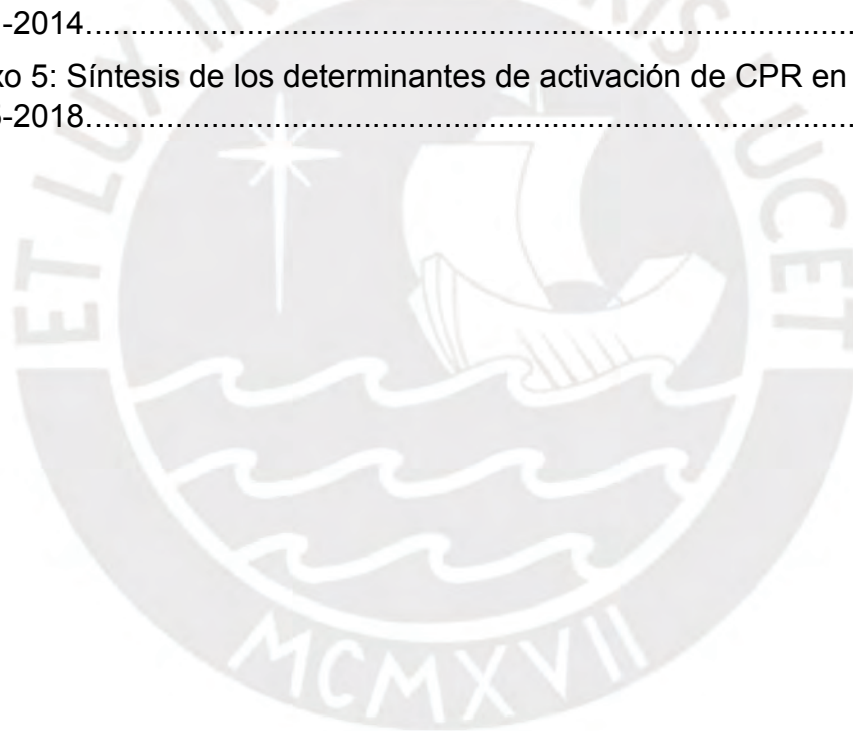
Palabras clave: Democracia Directa, Consulta Popular de Revocatoria, alcaldes, competitividad política, gestión municipal



INDICE

AGRADECIMIENTOS	I
INTRODUCCIÓN	II
CAPÍTULO 1: LA CONSULTA POPULAR DE REVOCATORIA EN AMÉRICA LATINA Y EL PERÚ.....	1
1.1. Democracia, Democracia Directa y Consulta Popular de Revocatoria .	1
1.2. Institucionalización de la Consulta Popular de Revocatoria en América Latina y el Perú	4
1.3. Dimensiones de análisis de la Consulta Popular de Revocatoria en el Perú	11
1.3.1. Historial de activación de CPR y dificultad institucional.....	12
1.3.2. Entorno social	15
1.3.3. Ingreso Fiscal	18
1.3.4. Gestión y legitimidad del alcalde sometido a CPR	20
1.3.5. Élites políticas y promotores de la revocatoria	22
1.4. Metodología	26
CAPÍTULO 2: FACTORES SOCIALES, ECONÓMICOS Y POLÍTICOS DE LOS DISTRITOS DONDE SE ACTIVÓ CPR ANTES DEL CAMBIO LEGISLATIVO.....	33
2.1. Frecuencia de activación de las CPR	36
2.2. Entorno social	38
2.3. Ingreso Fiscal.....	46
2.4. Gestión y legitimidad del alcalde sometido a CPR.....	51
2.5. Élites políticas y promotores de la revocatoria.....	58
2.6. ¿Qué tipo de distritos son aquellos donde se activó CPR antes del cambio legislativo?.....	64
CAPÍTULO 3: FACTORES SOCIALES, ECONÓMICOS Y POLÍTICOS DE LOS DISTRITOS DONDE SE ACTIVÓ CPR DESPUÉS DEL CAMBIO LEGISLATIVO.....	72
3.1. Reforma de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.....	74
3.2. Frecuencia de activación de las CPR	76
3.3. Entorno social	77
3.4. Ingreso Fiscal.....	81
3.5. Gestión y legitimidad del alcalde sometido a CPR.....	84

3.6. Élités políticas y promotores de la revocatoria.....	90
3.7. ¿Qué tipo de distritos son aquellos donde se activó CPR luego del cambio legislativo?.....	93
4. CONCLUSIONES	97
5. BIBLIOGRAFÍA	107
6. ANEXOS	115
Anexo 1: Variables de los factores de análisis.....	115
Anexo 2: Revocatoria totales, alcaldes y regidores, por año	117
Anexo 3: Requisitos para iniciar una CPR en los países de América Latina	118
Anexo 4: Síntesis de los determinantes de activación de CPR en el periodo 2011-2014.....	122
Anexo 5: Síntesis de los determinantes de activación de CPR en el periodo 2015-2018.....	123



AGRADECIMIENTOS

Hay una lista de interminable de personas a quienes agradecer, porque se interesaron en el trabajo y lo mejoraron o porque con su compañía y confianza fueron un apoyo en la carrera por el título universitario.

Especialmente quiero agradecer a mi asesor, Jorge Aragón, por la enorme paciencia y buen humor con que recibía cada idea de investigación que me asaltaba la cabeza.

A Luis Mas, Mariana Ramírez, Tomas Dosek y Juan Dolores, quienes desinteresadamente leyeron mis avances y me dieron los comentarios necesarios para mejorar el documento. Asimismo, a quienes en diversas etapas de la tesis fueron jurado. Stéphanie Rousseau, Eduardo Dargent, Rosa Alaysa y Arturo Maldonado gracias por cada una de sus críticas constructivas.

Mi eterna gratitud la tienen mi madre y padre, Yeny y Concepción, por hacer esfuerzos divinos para que yo pueda conseguir mis metas y por enseñarme a jamás rendirme. A Andrea, por ser luz en el a veces confuso camino de la vida.

A ustedes, dedico este trabajo.

INTRODUCCIÓN

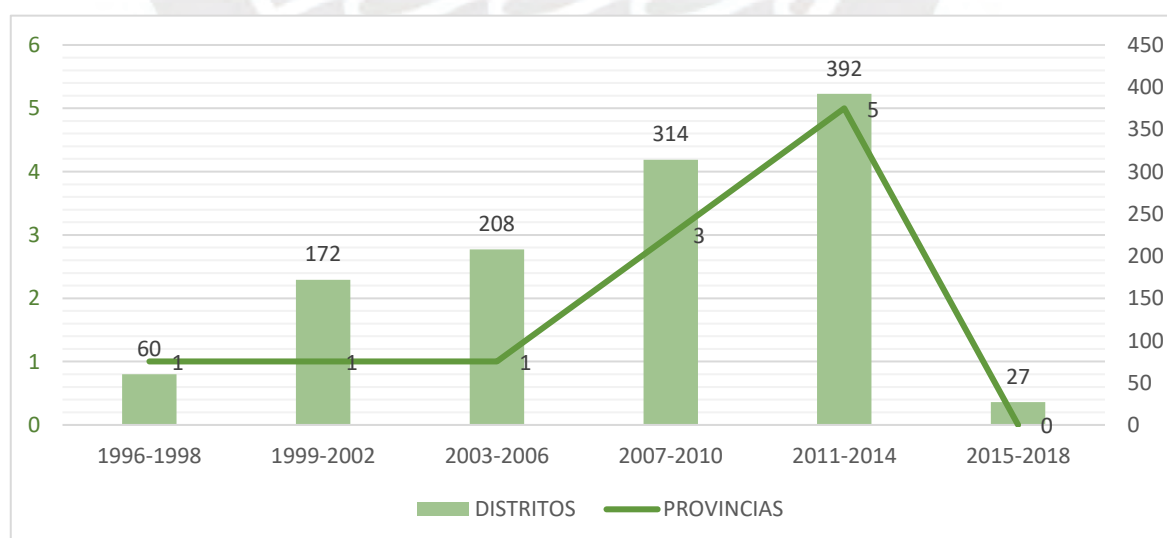
En las Elecciones Regionales y Municipales (ERM) 2010, Susana Villarán gana la alcaldía de Lima Metropolitana con el 38.4% de votos válidos. Posicionándose como la primera mujer en ocupar el sillón municipal de la capital peruana; pero, sobre todo, se posiciona como la ganadora de una competencia electoral en donde dos meses antes de las elecciones no superaba el 5% de intención de voto. Una vez en el sillón municipal, rápidamente se hizo enemigos poderosos, principalmente el exalcalde Luis Castañeda (a quien acusó de delitos de corrupción) y sectores conservadores de la ciudad (por oponerse a la construcción de un Cristo y por plantear la “zona rosa”). A inicios del 2011, un grupo de opositores políticos inician con la recolección de firmas para revocar del cargo a la alcaldesa (Tanaka & Sosa, 2014), lo cual decantó en la inestabilidad del municipio pues la alcaldesa perdió mayoría en el consejo municipal y los suplentes y nuevos regidores solo estuvieron un año, tiempo insuficiente para cumplir adecuadamente sus funciones.

Esta imagen se repite de muchas formas, según el contexto, en los distritos del Perú: alcaldes que son cuestionados como autoridades por lo que se busca poner fin a su periodo de gestión; lo cual deriva en una crisis en las

gestiones municipales del Perú, dado el ciclo de ingobernabilidad que se genera durante el cambio de autoridades (Tuesta, 2014, p. 54).

Según el artículo 20 de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (LDPCC)¹, la revocatoria es el derecho que posee la ciudadanía para destituir de sus cargos a alcaldes y regidores; presidentes regionales, vicepresidentes y consejeros regionales; y jueces de paz que provengan de una elección popular. De esta manera, las Consultas Populares de Revocatoria (CPR) han sido un mecanismo disponible para la sociedad desde 1994 (año de promulgación de la norma). Bajo dicho marco legal, desde la primera consulta activada en 1997, se ha realizado seis momentos de consulta hasta el 2017².

Gráfico 1: Número de CPR activadas en Provincias y Distritos según periodo de gobierno municipal



Elaboración: Propia; Fuentes: ONPE, JNE, Blog de Fernando Tuesta

¹ Ley N° 26300.

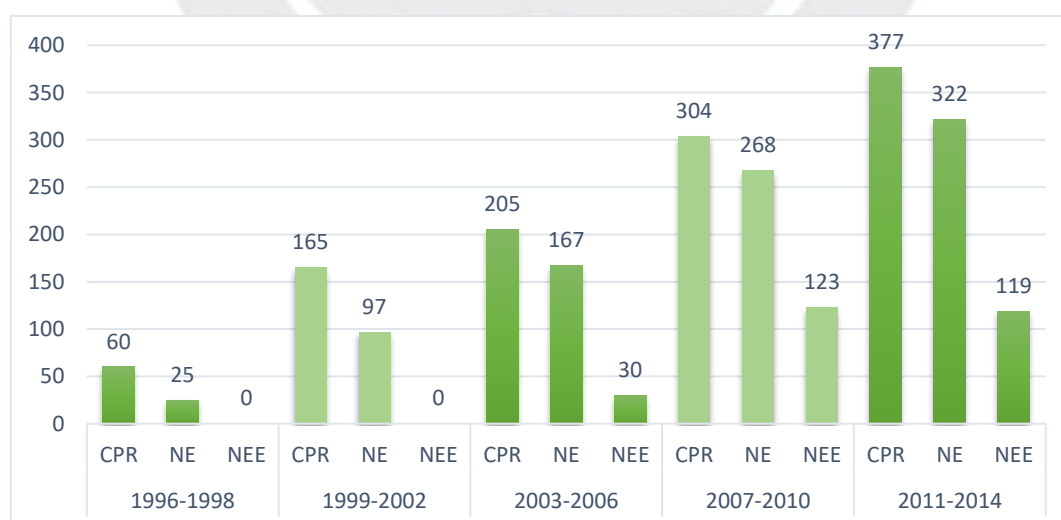
² Se entiende por "momento" la CPR llevada a cabo dentro de un periodo de gestión municipal. Para ver la cantidad de CPR activadas por año, ver Anexo 2.

Las CPR solo han sido activadas en ámbitos provinciales y distritales. De esta manera, como se observa en el Gráfico 1, desde que se promulgó la LDPCC, el número de CPR ha sido considerable y creciente desde el periodo 1996-1998 hasta el periodo 2011-2014, tanto en el ámbito provincial como el distrital. Empero, durante el periodo 2015-2018, posteriormente al cambio legislativo a la LDPCC, las CPR en espacios locales se reducen notoriamente. En las provincias se dejaron de activar; mientras que, en los distritos de activaron 27 consultas.

Literatura especializada, enfocada en las CPR antes del cambio legislativo, ha planteado que en provincias se han realizado en circunscripciones con mayor población; mientras que en distritos las CPR se han caracterizado por desarrollarse en circunscripciones pequeñas y rurales (Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 2013). En ambos niveles de gobierno, se evidencia que los alcaldes llegaron al gobierno tras una ajustada competencia política (Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 2013) donde además se gestó una alta desaprobación edil durante el desarrollo de la gestión municipal (Dammert, 2012; Ramírez, 2017; Remy, 2005a; Uchuypoma, 2015; Wiener, 2004, 2009). Finalmente, en los distritos donde se activó CPR en el periodo mencionado, se evidencia que la consulta se llevó a cabo por el interés político de élites locales (Dammert, 2012; Uchuypoma, 2015; Wiener, 2004, 2009) que veían en el proceso de revocatoria una ventana de oportunidad para adelantar las elecciones municipales (Tuesta, 2014; Welp, 2013; Wiener, 2004, 2009).

Durante los periodos previos al cambio legislativo del 2015, la norma de la LDPCC permitía que, de revocarse a más de un tercio del consejo municipal o regional, se convoquen a Nuevas Elecciones Municipales (NEM). En el Gráfico 2, se hace un recuento de las CPR activadas a nivel distrital. Así mismo, de aquel grupo, se distinguen aquellas circunscripciones donde la CPR se activó a más de un tercio del consejo municipal; vale decir, donde hubiera sido posible convocar a NEM. La tercera columna de dicho gráfico muestra la cantidad de distritos donde efectivamente se convocaron a Nuevas Elecciones. Para dicho gráfico es Nuevas Elecciones Efectivas (NEE).

Gráfico 2. Número de distritos en los que se convocó a CPR, número de CPR donde era una posibilidad convocar una nueva elección (NE) y número de nuevas elecciones que efectivamente se llevaron a cabo (NEE), Perú 1996-2014.



Elaboración: Propia. En base a ONPE, JNE, Blog de Fernando Tuesta

Como se puede observar, al igual que la activación de CPR, la activación de NE también era creciente; por lo que, con el objetivo de frenar dicha tendencia, en 2015, se modifica la LDPCC³, logrando que la cantidad de CPR activadas, correspondientes al año 2017, como se ha observado líneas arriba, se reduzca drásticamente.

La Ley N° 30315, promulgada por el diario Oficial El Peruano el 07 de abril del 2015, es la última norma que modifica la LDPCC. Las reformas que modifican sustancialmente las dinámicas en torno a la consulta son tres. La primera, es la eliminación de la posibilidad de convocar a NEM aún se hayan revocado a más de un tercio del Consejo distrital, provincial o regional. Por otro lado, se añade por primera vez la obligatoriedad de rendición de cuentas de ingresos y egresos de las personas y/u organizaciones que promuevan la revocatoria, así como su inscripción en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Finalmente, la norma anterior permitía que se activen CPR en el segundo y tercer año; aunque la revocatoria por autoridad solo procedía una vez por periodo, dicha flexibilidad en el tiempo permitía que existan dos procesos de revocatoria a nivel nacional en todos los periodos municipales (ver Anexo 2). Luego del cambio legislativo, la consulta solo procede en el tercer año de gobierno.

En perspectiva comparada, el cambio legislativo mencionado no ha impedido que el Perú siga siendo el país con la mayor cantidad de revocatorias

³ Ver en Blog de Fernando Tuesta: "Lima: Revocatorias, las de antes".

del mundo. El segundo país donde se presentaron más solicitudes para activar una CPR, en América Latina, es Ecuador. En el periodo 2010-2015, se presentaron 801 solicitudes de revocatoria para autoridades subnacionales con un 9,74% de activación efectiva; vale decir, poco menos del 10% de pedidos de revocatoria cumplieron con todos los requisitos para llevarse a cabo la consulta a través del voto popular. El país que le sigue en cantidad de solicitudes es Colombia que desde 1991 hasta el 2014, presentó 169 pedidos de activación con poco más del 20% de activaciones efectivas (Ramírez, 2017, p. 182). Mientras que, en el caso peruano, solo en el 2017, se presentaron 938 solicitudes de revocatoria.

En relación con la compra de Kits electorales de revocatoria tras el cambio normativo, su disminución es relativa, puesto que como ha planteado (Quintanilla, 2017), la compra de Kits se redujo de 2'247 para los procesos de revocatoria correspondientes al periodo municipal 2011-2014, a 938 para la consulta del periodo 2015-2018; vale decir, se redujo en un 58.26%. Sin embargo, cabe recalcar que en el último periodo municipal solo se permite la activación de CPR en el tercer año de gobierno a diferencia de los periodos anteriores donde se podía activar CPR el segundo y tercer año de gestión municipal.

Por otro lado, el JNE admitió la realización de la consulta en 27 distritos; vale decir, se obtuvo un 2,87% de activación efectiva. Dichos datos contrastan con el Índice de activación de CPR en los periodos previos al cambio legislativo, donde la tasa de activación era del 18,38%. De esta manera, el

último proceso de CPR se presenta como un caso paradójico puesto que aún el Perú se mantiene como el primer país de la región con la mayor cantidad de solicitudes de revocatoria; pero con un nivel de efectividad de activación reducido al nivel más bajo; la cual solo se encuentra por encima de Bolivia donde en el periodo 2012-2013 la tasa de activación fue de 0% (Ramírez, 2017, p. 182).

A partir de lo anterior, cabe cuestionarse qué elementos del cambio normativo han causado la reducción en la activación de CPR. Siguiendo el argumento de Mariana Ramírez, uno de los determinantes de la efectividad en la activación de un proceso de revocatoria tiene que ver con la exigencia del diseño institucional; vale decir, el grado de dificultad en los requisitos legales que deben de cumplir los promotores para llevar la decisión a las urnas. En ese sentido, realizando un análisis en función del índice de dificultad de activar el mecanismo de revocatoria municipal en el Perú, el cual tiene una dificultad de 0 de 100 puntos, antes del cambio legislativo⁴ (2017, p. 192), se evidencia que luego del cambio legislativo, el nivel de dificultad no se ha incrementado; debido a que ninguna de la dimensiones que componen el indicador se ha visto afectados por el cambio normativo.

En ese sentido, los cambios en la capacidad de activación de CPR en los distritos del Perú durante el periodo 2015-2018, responden a dinámicas locales que no están estrechamente ligados con los niveles de dificultad de los

⁴ El índice elaborado por Ramírez (2017) está compuesto por una fórmula multiplicativa entre las dimensiones de Periodo de tiempo en el que se puede activar la revocatoria (Pr), cantidad de firmas necesarias (F) y el periodo de tiempo para recabarlas (Pf). Todo lo anterior, sumado al indicador de causas (C) que en muchos países no es necesario manifestar para pedir la consulta.

requisitos de activación; por lo que, quedan pendientes preguntas sobre lo que han sido y vienen siendo las CPR en el Perú. Por tal motivo, la presente tesis busca responder a la pregunta de **¿cuáles son los factores de activación de consultas populares de revocatoria a alcaldes distritales en los periodos municipales 2011-2014 y 2015-2018?** Y consiguientemente, se plantea la pregunta secundaria **¿Cuáles son las similitudes y/o diferencias en los factores de la activación de la Consulta Popular de Revocatoria en el periodo 2015-2018 en relación con el periodo 2011-2014?**

La presente investigación busca aportar al conocimiento de las dinámicas políticas subnacionales en el Perú, en los distritos donde la CPR ha configurado las dinámicas políticas de una manera peculiar. El valor agregado del presente trabajo es el análisis que pone a prueba las principales explicaciones que se han manejado sobre el porqué de las revocatorias bajo una metodología de investigación novedosa.

Para contestar a las preguntas planteadas líneas arriba, se ha realizado, en primer lugar, un análisis de conglomerados (cluster) que permite diferenciar empírica y teóricamente a los distritos donde se activaron CPR en función de la calidad de gestión municipal y los niveles de competitividad política. Seguidamente, se realizó un análisis descriptivo-comparado de los “determinantes” socioeconómicos y políticos de los distritos donde se activaron las CPR dentro de los periodos 2011-2014 y 2015-2018 distinguiendo cada uno de los grupos formados.

Para lograr el objetivo trazado, se ha construido una base de datos que recoge información social, económica y política de los distritos que son la unidad de análisis de la investigación. Dicha información está organizada bajo cinco factores analíticos contruidos a partir de la revisión de literatura pertinente sobre el tema investigado. De esta forma, los cinco factores contienen, en total, 13 variables enfocadas en la unidad de análisis que son los distritos donde se activaron la consulta al alcalde distrital. Se excluyó de la muestra a los distritos donde se propuso en consulta únicamente a los regidores distritales, puesto que entrevistas exploratorias que se realizaron a Coordinadores de Acción Educativa (CAE's)⁵ del JNE mostraron que las CPR donde no está involucrado el alcalde distrital responde a dinámicas diferentes.

Por ejemplo, para el caso de la CPR en el distrito de Pamparomas, provincia de Huaylas en Ancash, la consulta fue activada contra las regidoras mujeres del consejo municipal. De aquellas regidoras, la que pertenecía a la lista que quedó en segundo lugar había denunciado que el alcalde estaba cometiendo actos de corrupción, por lo que se buscó revocarla para “sacarla del camino”. Aprovechando dicha circunstancia, se incluyó a la segunda regidora (del partido del alcalde) quien había sido invitada a participar en las elecciones únicamente para cumplir la cuota electoral exigida por el JNE⁶.

Por lo mencionado, la hipótesis que la presente investigación planteó fue que los determinantes de la activación de CPR en el Perú, durante el periodo

⁵ Dichos servidores públicos conocen bien las dinámicas de los distritos donde se realizan CPR, puesto que realizan actividades de Acción Educativa como campañas de información, debates entre el promotor y autoridades revocadas.

⁶ La Ley de Elecciones Regionales (Ley 27683) exige que el 30% de la lista de candidatos debe estar conformada por hombres o mujeres.

2011-2014, estarían principalmente los relacionados con la competitividad política. De esta manera, los demás determinantes relacionados a la calidad de la gestión municipal y las condiciones sociales de los distritos donde se han activado CPR, no habrían jugado un rol protagónico. Por tal motivo, los distritos antes del cambio legislativo serían, fundamentalmente, distritos donde la competitividad política, la presencia de actores políticos opositores y la inexperiencia de los alcaldes distritales serían los principales determinantes de la activación de la CPR.

En relación con el periodo 2015-2018, se hipotetizó que los determinantes de la activación de CPR habrían cambiado debido a la reforma de la LDPCC. De esta manera, dichos determinantes serían aquellos relacionados a la calidad de la gestión municipal, mientras que los determinantes relacionados a la presencia de actores políticos opositores involucrados en la activación de CPR habrían perdido importancia.

Respondiendo a la pregunta secundaria la hipótesis plantea que, tras el cambio legislativo, se habrían acentuado los factores relacionados con la calidad de la gestión municipal; en tanto la nueva norma que elimina la posibilidad de adelantar elecciones y que obliga a los promotores de la revocatoria a rendir cuentas de su campaña, habría desincentivado a los actores políticos opositores a iniciar una CPR. En ese sentido, dicho Mecanismo de Democracia Directa, habría dejado de ser utilizado como un arma política para acentuarse como un mecanismo de control ciudadano.

Finalmente, esta tesis busca aportar a la comprensión de la confluencia de determinantes sociales, económicos y políticas para la activación de CPR en los distritos del Perú. A partir de los anterior, se podrá dar luces de políticas de fortalecimiento de las autoridades locales y de la administración municipal para mejorar la gobernabilidad distrital.



CAPÍTULO 1: LA CONSULTA POPULAR DE REVOCATORIA EN AMÉRICA LATINA Y EL PERÚ

El presente capítulo tiene por objetivo definir qué se entiende por la CPR dentro del concepto de democracia. Asimismo, se realiza un breve repaso del desarrollo de dicho mecanismo en la región de América Latina; para, realizar una revisión del contexto en que se institucionaliza dicho mecanismo en el Perú y qué ha planteado la academia con relación a dicho fenómeno. Finalmente, se presenta la metodología de investigación de la presente tesis.

1.1. DEMOCRACIA, DEMOCRACIA DIRECTA Y CONSULTA POPULAR DE REVOCATORIA

El presente acápite tiene por objetivo definir qué se entiende por consulta popular de revocatoria y cómo se institucionalizó dicho mecanismo en el Perú. En tal sentido, primero se discutirá teóricamente la definición de democracia directa y los diferentes mecanismos que esta posee; por lo cual es

necesario partir desde el concepto de democracia. Por otro lado, se desarrollará de qué manera la consulta popular de revocatoria se considera un mecanismo de la democracia directa y cuáles han sido las discusiones teóricas en torno a esta.

El concepto y la práctica de la democracia nacieron en la Grecia Clásica. Sin embargo, en la actualidad, la definición clásica ha tenido que cambiar y adecuarse a la realidad del Estado-nación, sistema organizacional de mayor escala demográfica que la ciudad-Estado griega. En ese sentido, Robert Dahl argumenta que las consecuencias del aumento en la “escala de la democracia” fueron fundamentalmente ocho, que puede ser resumida de la siguiente manera: dado que los Estados son más extensos demográficamente, la democracia requiere utilizar mecanismos representativos para sostenerse; en tal sentido, se recurre al mecanismo de elecciones universales para que la sociedad sea representada. Sin embargo, dicho mecanismo no evita que se generen conflictos sociales producto de la heterogeneidad social. Causa de aquello, surge el concepto de “poliarquía”, pues dicha condición implica que la participación esté extendida a todos los ciudadanos a través de derechos y deberes; y que estos, a su vez, puedan participar del debate público (1992, p. 264). En ese sentido, la Poliarquía podría resumirse en la expansión de las dimensiones de “participación” y “contestación” ciudadana (Altman, 2013, p. 617).

No obstante, la democracia representativa posee límites conceptuales (que devienen en prácticos) que impiden un adecuado gobierno de la mayoría;

o, por el contrario, la mayoría ejerce despotismo frente a minorías. La democracia participativa surge, entonces, como solución a la crisis de representación para ampliar los grados de participación de los ciudadanos en asuntos públicos. Dichos espacios de participación se han creado fundamentalmente alrededor de la gestión de los gobiernos municipales y regionales (Mascareño, 2011, p. 184). Como ejemplo, el mecanismo de participación más difundido es el presupuesto participativo, el cual es un mecanismo organizado por el municipio para posibilitar la participación directa de los ciudadanos en la elaboración del presupuesto municipal (Ford, 2011, p. 49).

A partir de lo anterior, los Mecanismos de la Democracia Directa (MDD), “son definidos como toda consulta popular, plebiscito o referendo por el que la ciudadanía toma directamente una decisión a través de las urnas” (Welp & Serdült, 2011, p. 124). En otras palabras, los MDD surgen como una dimensión complementaria a la democracia representativa dado que es un elemento de la democracia participativa enfocados en la decisión popular en las urnas. En ese sentido, los MDD son “instituciones públicas reconocidas a través de las cuales los ciudadanos expresan sus preferencias sobre temas específicos directamente en las urnas a través del sufragio universal y secreto” (Altman, 2013, p. 621).

Sin embargo, una limitación de la complementariedad de los MDD a la Democracia Representativa consiste en que el sistema democrático requiere de sistemas de representación adecuados (sistema de partidos, organizaciones

civiles) para que el uso de los MDD mejore la calidad de la representación. En otras palabras, en contextos donde no existe un sistema de partidos u organizaciones sociales articuladas, la ilegitimidad política que dicha situación acarrea puede generar espacios para que actores políticos opositores utilicen las revocatorias, por ejemplo, como una extensión de las rivalidades previamente existentes (Tanaka, 2011, p. 162).

1.2. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CONSULTA POPULAR DE REVOCATORIA EN AMÉRICA LATINA Y EL PERÚ

Como corolario a la presentación teórica anterior, en la presente sección se describirá de qué manera se institucionaliza dicho MDD en la región de América Latina. Posteriormente, se explicará la institucionalización del referido MDD en el contexto peruano.

En América Latina, dichos mecanismos, se institucionalizaron de dos maneras. La primera, fue un tipo de reforma cuya iniciativa partió desde el poder central (*top-down*), por intereses exclusivamente políticos. El segundo tipo de reforma partió de la iniciativa popular (*bottom up*), producto de una fuerte tensión política y social que obligó a los gobernantes a la apertura de mejores mecanismos de representación.

El mecanismo de revocatoria de autoridades en el marco de los MDD deviene en una función de participación ciudadana “negativa” o de control; a

diferencia de mecanismos “positivos” o de gestión (Eberhardt, 2013, p. 15). En ese sentido, la revocatoria de autoridades se institucionaliza en Estados presidencialistas, como un mecanismo a través del cual se habilita a los ciudadanos la capacidad de poner en consideración popular el mandato de una autoridad elegida por voto popular (Lissidini, 2007, p. 4).

En América Latina, la revocatoria de autoridades contempla cuestionar el mandato desde alcaldes hasta presidentes. De esa forma, en Ecuador, Venezuela y Bolivia, contempla la revocatoria presidencial y de todos los cargos de elección del Estado Central. Del mismo modo, los tres Estados anteriores junto a Argentina, Colombia, Panamá y Perú, admiten la revocatoria a autoridades subnacionales (Eberhardt, 2013, p. 15). Particularmente, América del Sur es la subregión del mundo que más intensamente ha promovido instituciones de participación ciudadana (Schneider & Welp, 2015, p. 18).

María Eberhardt muestra que las normas de institucionalización de la revocatoria de autoridades se dieron durante la década de 1990, salvo Bolivia cuya implementación se da en la constitución de 2009. Particularmente, las consultas populares efectuadas en un menor espacio territorial tienen un menor costo-impacto político; y a medida que el alcance se incrementa, el costo-impacto también. Dado que en los Estados presidencialistas es el Ejecutivo el que tiene mayor poder, revocar al presidente implica el mayor impacto político. Tal es el caso de Venezuela y Bolivia donde fue utilizado el mecanismo de revocatoria presidencial o “referéndum revocador”. Sin embargo, Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia, lograron los efectos contrarios: fueron

ambos ratificados en su cargo tras las votaciones populares, de manera que dicho mecanismo fue un medio por el cual la oposición a ambos presidentes se “desarmó” (2013, p. 43).

Los mecanismos de democracia directa vigentes en el Perú se encuentran normados en la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (LDPCC), la cual recuperó su plena vigencia en el año 2001 tras el fin del gobierno de Alberto Fujimori. Dicha Ley concibe dos mecanismos de la democracia directa. Por un lado, el mecanismo de participación ciudadana, la cual contiene la iniciativa de reforma constitucional, iniciativa legislativa y referéndum. Por otro lado, los mecanismos de control ciudadanos son la revocatoria y remoción de autoridades y la demanda de rendición de cuentas (La Contraloría General de la República, 2014, p. 302). A continuación, se desarrollará los dos fenómenos políticos en torno la implementación de los MDD, a saber, la crisis de representación y el consecuente proceso de descentralización, los cuales explican su implementación y el contexto en el que se desarrollan las revocatorias en el Perú.

A fines de la década de 1980, Estados occidentales y latinoamericanos experimentaron una fuerte crisis de representación o clima general de descontento popular respecto a sus políticos, en parte, debido “al agotamiento del modelo económico nacional-popular estatista vigente hasta ese momento” (Tanaka, 2005, p. 13). De esta forma, los Estados latinoamericanos buscaron solucionar dicha crisis implementando diversos mecanismos que amplíen la representación social, como MDD; pero de manera no intencionada, también

generó el debilitamiento de los partidos (Tanaka, 2005, p. 10). Particularmente, en Perú y Venezuela, los partidos políticos perdieron su centralidad y hasta colapsaron; facilitando la aparición de *outsiders* que prometieron mayor participación ciudadana directa (Eberhardt, 2013, p. 18; Lissidini, 2007).

En ese sentido, la primera experiencia de la democracia directa, en el Perú, sucedió cuando alcaldes de izquierda convocaban a organizaciones populares existentes para resolver asuntos como la distribución del gasto; no como una forma de iniciativas gubernamentales, sino como canalización de demandas de la población. Sin embargo, durante el gobierno de Alberto Fujimori, dichos mecanismos se institucionalizan pues el presidente los incluyó en la redacción de la nueva constitución, tras el “autogolpe” de 1992, como una manera de acercarse a sus votantes, para luego centralizar todo el poder (Barczak, 2001, pp. 37–40). Alberto Fujimori necesitaba legitimar su accionar y recuperar credibilidad nacional e internacional, de manera que, en la Constitución Política de 1992, creó numerosas instituciones de democracia participativa, entre ellas, mecanismos de democracia directa (Schneider & Welp, 2015, pp. 19–21). Sin embargo, el uso que se le dio a dichos mecanismos permitió que los alcances de gobiernos locales se volvieran reflejo del gobierno central; esto es, organismos para legitimar la personalidad de los gobernantes a través de obras y mecanismos de clientela (Remy, 2005a, pp. 118–112); contribuyendo de esta forma, al colapso del sistema de partidos tradicionales (Levitsky & Cameron, 2003).

En otras palabras, la tensión desde “abajo” que era manifiesta hasta fines de la década de 1980 fue mermada por el gobierno populista de Fujimori, el cual implementó diversos MDD pero que fueron utilizados para legitimar políticas populistas. En otras palabras, en el Perú, los MDD se institucionalizaron bajo la forma *top-down*.

Debido a la reciente instauración de los regímenes democráticos, la “descentralización participativa” en América Latina tuvo el objetivo de garantizar metas básicas que cumplieran con su consolidación. Para comenzar, debía garantizarse la apertura de elecciones libres y directas a titulares del Ejecutivo. De esa forma se generó un continuo desde la transición a la democracia hasta la descentralización política, entendida como la transferencia de poder, recursos, y competencias, creando las bases para la democracia participativa (Schneider & Welp, 2015, p. 17).

Técnicamente “la descentralización es progresista porque permite: (i) ampliar el campo de derechos y libertades, (ii) incorporar los sectores excluidos a instituciones representativas, (iii) viabilizar un mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas” (La Contraloría General de la República, 2014, p. 98). En ese sentido, la descentralización es un proceso de reforma de las estructuras de organización y actuación del Estado que buscan acercar -al Estado y sus servicios- lo máximo posible a las personas; partiendo del supuesto que autoridades más cercanas a la población darán mejores respuestas a sus necesidades (Molina, 2016, p. 93).

De esta forma, en el Perú durante la década de 1980, se inicia con los primeros pasos de la descentralización. Durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde (1980-1985), se reinstaura la elección democrática de autoridades municipales. Con Alan García como presidente (1985-1990) se plantea la posibilidad de crear macro-regiones. En la década de 1990, se empezó a fijar los primeros componentes de la estructura de ingresos del nivel municipal. En 1997, DL 776, el Estado racionalizó las fuentes tributarias municipales, extendió a las municipalidades distritales las facultades de recaudación antes concentradas en las provinciales y se creó el Fondo de Compensación Municipal –Foncomun (Molina, 2016, p. 94).

No obstante, dichas reformas se elaboraban de manera lenta y todos los procesos terminaron con un proceso de “recentralización” (Aragón & Cruzado, 2013, p. 106). De esta manera, la política más importante por ser la reforma política e institucional más relevante de los últimos años fue la descentralización iniciada el 2002 (Aragón & Cruzado, 2013, p. 105). Esta se dio como resultado de demandas -social, política y económica- que habían adquirido un tamiz democratizador hacia los últimos años de gobiernos de Alberto Fujimori. En dicho contexto, el proceso de descentralización pudo desenvolverse con agilidad debido a la debilidad del gobierno central (Meléndez, 2004, p. 12).

En 2002, el proceso de descentralización comenzó con recuperar el nivel de gobierno regional; el cual había sido suprimido durante el gobierno de Alberto Fujimori y que fue reemplazado por una gestión centralizada del

territorio a través de organismos como Foncodes, Pronaa y Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) (Meléndez, 2004; Molina, 2016). Para el 2009, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en su informe “Hacia la primera década”, calcula que logró un avance del 95% en la transferencia de funciones sectoriales a gobiernos regionales (Molina, 2016, p. 23).

Sin embargo, el proceso de descentralización entre el 2002 y el 2008, fue un proceso que en el área fiscal se mantuvo “congelado”; dado que los ingresos que recibieron los gobiernos subnacionales se debieron a que estos se encontraban indexados al gobierno central (Aragón & Cruzado, 2013). En la segunda etapa, 2008-2012, el proceso de descentralización se ve marcado por un ajuste del Foncomun generando una serie de movilizaciones de protesta obligando al gobierno de Alan García (2006-2011) a implementar programas “especiales” para salvar dicho problema. Por todo lo anterior, se percibe un balance negativo de la descentralización fiscal.

El tema fiscal se relaciona con la descentralización como elemento que profundiza la crisis de representación; puesto que, la capacidad de manejar recursos por parte de las autoridades subnacionales es un principio de su autonomía. Por lo tanto, con una baja autonomía fiscal, funcionarios locales no podrían cumplir con sus responsabilidades y compromisos asumidos con los ciudadanos (Aragón & Cruzado, 2013, p. 128).

Por todo lo mencionado, la implementación de MDD en el Perú se ha dado en un contexto donde la crisis de representación fue canalizada por el

gobierno de Alberto Fujimori a partir de políticas populistas; donde, además, la descentralización está fallando en generar autonomía a los gobiernos locales frente al Estado central. Por lo que dichos mecanismos se han institucionalizado en un ambiente adverso (baja autonomía fiscal, ausencia de un sistema de partidos sólido) lo que podría impedir un funcionamiento adecuado.

1.3. DIMENSIONES DE ANÁLISIS DE LA CONSULTA POPULAR DE REVOCATORIA EN EL PERÚ

El presente acápite ofrece una revisión de la literatura sobre la CPR en distritos del Perú junto a una discusión teórica de cómo se ubica dicho mecanismo de la democracia directa en la realidad nacional. Para cumplir dicho objetivo, se ha dividido el estudio de las CPR en seis factores de análisis. Para las siguientes secciones dichos factores serán el marco a través del cual se realice el análisis de las dinámicas de activación de CPR (capítulos 2 y 3). De esta manera, el primer factor analítico esboza lo que se ha planteado sobre las CPR en relación con su diseño normativo y el historial de revocatoria en los distritos donde este mecanismo se activa.

El segundo factor se enfoca en la descripción del contexto estructural en el cual se ha activado CPR, esto es, las características demográficas, niveles de pobreza y presencia de conflictos sociales. El tercer factor analiza los

niveles de riqueza fiscal de los distritos estudiados, y la implicancia de ser un distrito rico o pobre en el Perú.

El cuarto factor analiza la capacidad de gestión y legitimidad de los alcaldes sometidos a CPR; de esta forma, se analiza la capacidad de ejecutar su presupuesto municipal y la experiencia política previa de las autoridades municipales, así como el margen de victoria con el que ganan los alcaldes posteriormente sometidos a CPR. Finalmente, se analiza lo que ha planteado la literatura sobre el rol de los promotores de las revocatorias, en tanto podrían ser reflejo de la presencia de élites políticas que pugnan por mayor poder en los distritos.

Cabe señalar, que, dada la estructura del acápite, los factores dialogarán con estudios cuantitativos y estudios de caso. En ese sentido, el objetivo es desarrollar los consensos y disensos en la literatura sobre las CPR en el Perú.

1.3.1. HISTORIAL DE ACTIVACIÓN DE CPR Y DIFICULTAD INSTITUCIONAL

Frente a las revocatorias de alcaldes latinoamericanos, Cecilia Schneider y Yanina Welp analizan los casos de Gustavo Petro (Bogotá), Aníbal Ibarra y Mauricio Macri (Buenos Aires), Susana Villarán (Lima) y los variados intentos en Quito. Particularmente, en el caso colombiano, los intentos de revocatoria a los alcaldes de Bogotá son constantes; pero estos no prosperaron debido a un alto grado de ausentismo y la manipulación política de la que es

objeto la consulta pero que no es legitimada por la población. El principal problema en el caso argentino es una vaya muy alta en los requisitos para iniciar con la consulta de revocatoria que hace muy difícil llevarla a cabo. Sobre Quito, las investigadoras argumentan que los intentos de revocatoria no han prosperado porque no pudieron cumplir con todos los requisitos. Por su parte, el caso peruano, se resalta de entre todos los casos latinoamericanos por ser el país con el mayor uso de dicho mecanismo (Schneider & Welp, 2015).

Sobre la complejidad institucional, el caso peruano y los demás países de la América Latina, con excepción de Bolivia y Venezuela, tienen niveles bajos de dificultad institucional (ver anexo 3). En ese sentido lo no obligatoriedad de presentar razones para iniciar con el proceso de consulta, el bajo porcentaje de firmas requeridas y el tiempo ilimitado para recabarlas son pruebas de que las reglas para activar CPR en el Perú se adecúan a otro tipo de factores (Ramírez, 2017; Schneider & Welp, 2015; Welp, 2013).

En ese sentido, uno de los determinantes de la efectividad en la activación de CPR se define por los (bajos) niveles de exigencia del diseño institucional, es cual es medido a partir del “Índice de Dificultad” compuesto por una fórmula multiplicativa entre las dimensiones de Periodo de tiempo en el que se puede activar la revocatoria (Pr), cantidad de firmas necesarias (F) y el periodo de tiempo para recabarlas (Pf). Todo lo anterior, sumado al indicador de causas (C) que en muchos países no es necesario manifestar para pedir la consulta. Dicho índice, para Perú, arroja el valor de “0” en una escala de 0 al

100, evidenciando que el sistema institucional no es un impedimento para convocar a CPR en el Perú (Ramírez, 2017).

Por otro lado, un análisis comparado con los países andinos, descarta que sea la cultura política expresada en el apoyo a la democracia (dado que un bajo apoyo podría encontrar una vía de escape en las CPR), puesto que la población de los países de la región tiene bajos niveles de apoyo a la democracia acompañado de altos niveles de insatisfacción con el gobierno local; pero no en todos se activan tantas consultas como en el Perú (Welp, 2013).

En relación con el historial de activación de CPR en el Perú, Alisha Holland y José Incio, demuestran a partir de un modelo estadístico, que la probabilidad de que se convoque a una CPR en los distritos del Perú se incrementa a medida que en dicho distrito exista historial de activación de consulta en periodo previos (Holland & Incio, 2018). En relación con ello, María Isabel Remy, plantea que existe un “vacío institucional” que reflejan el uso constante de las CPR en el Perú (Remy, 2013); vale decir, espacios a través de los cuales la CPR deja de ser únicamente un mecanismo de participación ciudadana y se convierte en una herramienta de conflicto político. En ese sentido, la poca cantidad de firmas requeridas para iniciar con el proceso de consulta, hasta la cantidad de votos necesarios para revocar a las autoridades, pasando por quienes son los que se podrían beneficiar de la revocatoria, muestra un vacío legal que puede ser aprovechado por opositores políticos de las autoridades para iniciar una CPR.

En suma, se tiene que la complejidad normativa para iniciar una CPR en el Perú no es la causa de que en este país se activen tantas consultas; puesto que, las mismas condiciones se dan en otros países del continente sin que aquello derive en usos constantes de dicho mecanismo. Los autores antes mencionados sugieren que la baja complejidad normativa se complementaría con situaciones políticas muy competitivas donde actores políticos locales utilizan dichos “vacíos” para trasladar disputas entre actores a los espacios de la democracia directa (Holland & Incio, 2018; Remy, 2013). Aquella situación la plantea la posibilidad que los distritos con problemas estructurales como la pobreza y la exclusión en un contexto de diseño institucional ineficiente, genera competencia política de las élites locales por el acceso a los recursos (Uchuypoma, 2015).

1.3.2. ENTORNO SOCIAL

Un estudio fundamental para entender el escenario nacional de las revocatorias es el documento de trabajo elaborado por la Oficina de Procesos Electorales (ONPE), donde se realiza un análisis sobre las características de los distritos en donde se ha dado CPR hasta el periodo 2011-2014. En un estudio correlacional de los años 2004, 2008 y 2012⁷ de CPR, dicha investigación busca corroborar o desestimar cuatro hipótesis en torno a la dinámica social de consulta en los distritos del Perú (Oficina Nacional de

⁷ Toman las consultas del primer año de los periodos municipales 2003-2006, 2007-2010 y 2011-2014.

Procesos Electorales (ONPE), 2013). En primer lugar, respecto a la ubicación geográfica de los distritos en donde se realizó CPR (costa-sierra-selva) se muestra que la asociación entre la activación de CPR y ubicación-sierra, que para el 2004 era significativa, en los años 2008 y 2012 dejó de ser significativa; en otras palabras, la ubicación geográfica de los distritos no son un factor determinante de la activación de CPR.

En segundo lugar, respecto al ámbito de residencia (Rural-Urbana) aunque existen más consultas de revocatoria en distritos rurales, no existe una relación significativa entre ambas variables, según la institución citada. En tercer lugar, el mismo estudio encontró una asociación significativa entre “hubo CPR” y proporción de electores; de tal forma que estas se activan, principalmente, en distritos pequeños con menos de cinco mil electores.

En cuarto lugar, el documento de trabajo citado sí encuentra relación estadísticamente significativa entre distritos donde se activa CPR y niveles de pobreza; donde los distritos más pobres son aquellos con mayor tendencia a activar dicho MDD. La pobreza ha sido un elemento resaltante de los distritos donde se activan CPR (Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 2013, p. 11).

En ese sentido, Fernando Tuesta, advierte del incremento constante del uso de las revocatorias en un contexto general de mayor crecimiento económico y mejora de los índices de pobreza y desempleo en el Perú, como un mecanismo que otorga un instrumento político de control de la autoridad

elegida, sobre todo en escenarios de disconformidad por la imposibilidad de satisfacer necesidades básicas (2014).

Por último, en relación con los conflictos sociales en distritos donde se activan CPR, se ha argumentado que, dado que los distritos analizados se ubican en departamentos con ingresos de canon, se generan constantes conflictos sociales (Tuesta, 2014, p. 56). Del mismo modo, Elisa Weiner argumenta que los conflictos sociales son un mecanismo usualmente relacionado a la activación de CPR, pues esta institución surge como una vía de solución a los conflictos que comúnmente se desarrollan en espacios locales en torno a los gobiernos municipales (2009, pp. 126–127).

De esa manera, se ha planteado que la acción colectiva no ha perdido su importancia en espacios subnacionales; al contrario, la presencia de los ciudadanos en las decisiones públicas a niveles micro de gobierno significa un elemento necesario en la ejecución de políticas públicas y el mantenimiento o mejora de la capacidad estatal –evaluada por los recursos financieros (recursos) e institucionales (burocracia)- que incluso pueden trascender al nivel nacional (Augusto, Dargent, & Rousseau, 2017; Jaramillo, 2002). Sin embargo, la acción colectiva en el Perú carece de nexos suficientes para conseguir las mejoras en la calidad de vida; en otras palabras, la acción colectiva necesita de intermediarios (como gobiernos locales o partidos políticos) que canalicen adecuadamente las demandas al gobierno central (I. Muñoz, Paredes, & Thorp, 2006; Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 2006, p. 13). Como se ha mencionado a lo largo del presente texto, la crisis de los partidos políticos

que tuvo lugar en la década de 1990 ha generado que en la actualidad no exista una adecuada intermediación entre acción colectiva y gobierno central.

Por todo lo mencionado, sobre el entorno social de los distritos donde se han activado CPR, la literatura especializada ha planteado que factores asociados al ámbito de residencia rural, con altos niveles de pobreza y una población reducida (menor a los cinco mil electores) son escenarios propicios para que se active el MDD estudiado. Asimismo, la presencia de conflictos sociales, asociados a necesidades insatisfechas acompañadas de un gran desafecto hacia el gobierno nacional, estarían gestándose al mismo tiempo que se busca activar la revocatoria.

1.3.3. INGRESO FISCAL

En el presente acápite se discute lo que la literatura ha planteado como un factor explicativo de la activación de CPR en el Perú: los recursos económicos. En ese sentido, se sugiere que una combinación peligrosa a la falta de un sistema de partidos es el incremento de recursos económicos en los distritos (Welp, 2013, p. 68; Wiener, 2009, p. 134). En el Perú, debido a las actividades económicas extractivas, como la minería o la explotación de petróleo, diversos distritos reciben ingresos directos por dichas actividades que son realizadas en su territorio. De esa manera, los distritos tienen la oportunidad de utilizar directamente el canon pagado por las empresas. Frente a ello, ONPE busca encontrar algún tipo de relación entre montos de canon

minero que reciben y la activación de CPR, en los años 2004, 2008 y 2012. De esta manera, no se encontró relación significativa entre distritos donde hubo CPR y la variable “recibe montos por canon minero” (Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 2013); del mismo modo, Alfredo Quintanilla argumenta que para el 2012 un porcentaje muy reducido figura como distrito minero (2013, p. 111). De esta forma, se argumenta que los montos percibidos por los distritos, a través del canon, no es un factor que propicia la activación de consultas populares.

Sin embargo, desde otro punto de vista, se ha argumentado que los distritos donde se han convocado CPR han sido circunscripciones pertenecientes a departamentos con mayores inversiones de industrias extractivas e ingresos del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun); en consecuencia, se incrementan los conflictos sociales (Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 2006, p. 11; Tuesta, 2014, p. 56). Por lo mencionado, se encuentra un disenso en el rol que puede jugar los ingresos municipales, particularmente sobre el canon que reciben los distritos por la actividad extractiva.

En la misma línea de argumentación, otro tipo de ingreso fiscal en los municipios donde se activaron CPR podría jugar un rol influyente en la activación o no la CPR, a saber, el ingreso fiscal solicitado por los alcaldes distritales durante su primer año de gestión. Dicho factor podría considerarse como un elemento de la capacidad estatal, puesto que el presupuesto implica la proyección de las autoridades locales en ejecución de obras públicas e

inversión. Aunque para el caso peruano se ha demostrado que mayores ingresos no necesariamente implican un Estado más capaz (Dargent, Feldmann, & Luna, 2017), en un contexto local, la proporción de ingresos en relación con la gestión anterior es un indicador aceptable de mejores o menores posibilidades de realizar una buena gestión, en función de obras públicas de corto plazo (Murakami, 2013).

En ese sentido, en estudios de caso de distritos donde se activan CPR se ha planteado que la disputa política radica en intereses económicos por controlar los recursos locales para beneficios privados (Uchuypoma, 2015, p. 27). Asimismo, el ingreso presupuestal genera mayores expectativas en la población sobre la calidad de la gestión municipal (Uchuypoma, 2015, p. 56).

De esta forma, se argumenta que los ingresos fiscales de los distritos donde se ha activado CPR es un factor de análisis que ha generado cierto debate; sin embargo, queda evidencia por demostrar en este aspecto.

1.3.4. GESTIÓN Y LEGITIMIDAD DEL ALCALDE SOMETIDO A CPR

En los distritos, los gobiernos municipales representan la única presencia del Estado, por ser la institución más antigua y cercana a la población, de manera que concentran las demandas y expectativas ciudadanas para una mejora de la calidad de vida (Dammert, 2012; Remy, 2005a).

“quienes fueron elegidos como alcaldes y regidores, y quienes quedaron en la contienda, son conocidos; las personas tienen referentes directos sobre ellos. Los productos de una buena o mala gestión son directamente

apreciados por la población. De esta manera, muchas de las imágenes sobre lo político y sus actores se forjan, en los pueblos y ciudades pequeñas, en torno de los municipios” (Remy, 2005a, p. 111).

En ese sentido, un alto nivel de CPR puede significar la respuesta a demandas y expectativas no satisfechas que la población depositó en los gobiernos locales. En ese sentido, Elisa Weiner argumenta que los procesos de revocatoria se activaron producto de una mala administración municipal; la cual es evidencia del déficit de programa partidario, ideología y del despotismo que suele caracterizar a los alcaldes (2004). Vale decir, se gestó un descontento generalizado de las comunidades hacia su clase política.

Particularmente, en un estudio de caso en el distrito de Asillo en la Provincia de Azángaro en Puno, se argumenta que “desde 1997 la revocatoria de autoridades ha sido el principal mecanismo utilizado, pese al esfuerzo de las mesas de concertación” (Wiener, 2009, p. 127), tras la deficiente gestión municipal, que es ahondada por la fragmentación partidaria que ocasiona autoridades municipales inexpertas. Por su parte, en el distrito de Amantani, también en Puno, elaborado por Diego Uchuypoma se concluye que el mecanismo de CPR en dicho distrito es utilizado como una “válvula de escape” para los problemas de representación y de la mala gestión edil; puesto que, la percepción de una buena gestión se evidencia a partir de la capacidad del alcalde en ejecución de obras públicas. De esta manera, la mala gestión municipal está relacionada con una falta de “legitimidad de origen”, pues las autoridades municipales fueron elegidos con un estrecho margen de votos (2015, pp. 37–44).

Por su parte, Cecilia Schneider y Yanina Welp han argumentado que en el Perú “la actual fragmentación y baja institucionalización de los partidos a erosionado aún más las prácticas de estos mecanismos [MDD]” (2015, p. 36). Mientras que diversos estudios han demostrado los ajustados márgenes con los que ganan los alcaldes que posteriormente son sometidos a consulta (Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 2006, p. 33; Quintanilla, 2013, p. 113). Asimismo, se ha planteado que la experiencia política de los funcionarios municipales puede jugar un rol decisivo para evitar la activación de CPR, puesto que autoridades inexpertas y con poca capacidad de negociación son más vulnerables a ser revocados (Vásquez, 2014, p. 78).

1.3.5. ÉLITES POLÍTICAS Y PROMOTORES DE LA REVOCATORIA

Esta última sección de análisis se deslinda del acápite anterior, puesto que la evidencia que han planteado los estudios sobre la competitividad partidaria genera la necesidad de enfocarse en las élites políticas subnacionales, así como el rol político que cumplen los promotores de la revocatoria.

Vilfredo Pareto define a la élite política como la “clase selecta de gobierno” –distanciada del “estrato inferior o no selecta” (las masas), y de la “clase selecta no de gobierno” – que ocupa los “cargos políticos no demasiado bajos”; vale decir, senadores, ministros, diputados, directores generales, etc. (1980, p. 66). En la misma línea, Gaetano Mosca argumenta que una sociedad

siempre se va a dividir en dos clases, los que gobiernan, y los gobernados. Siempre la clase de gobernantes es pequeña respecto a los gobernados; pero también es cierto, que esta clase no es un tipo de ser humano particular, sino cualquier grupo social, en condiciones específicas, puede convertirse en una élite política (1975, pp. 106–125).

En ese sentido, sobre la emergencia de las élites políticas, un estudio sobre América Latina argumenta que miembros de la élite política de gobierno se constituyen, por un lado, por las relaciones que estos poseen con altos funcionarios insertados dentro del aparato público; o, por otro lado, gracias al resultado de un proceso educativo que dota a los sujetos con potencial para ejercer la función que esta élite demanda (Fresán, 2017, p. 4).

Para el caso peruano, particularmente en espacios locales, a consecuencia de los gobiernos militares de la década del 70, los alcaldes municipales dejaron de ser hacendados o “cercaños” a estos, para ser campesinos escolarizados, migrantes de retorno y/o de dirigencia social (Remy, 2005a, p. 116). Del mismo modo, argumenta Alejandro Diez⁸ que, durante la primera mitad del siglo XX, las élites políticas y económicas estaban conformadas por terratenientes y comerciantes con una fuerte influencia en sus regiones; mientras que, pasado el tiempo, estas élites fueron reemplazadas, paulatinamente, por los hijos de campesinos que lograron acceder a la educación y estudiaron en la universidad (Diez, 2003). En ese sentido, las luchas de organizaciones campesinas e indígenas por el control de los

⁸ Aunque su investigación se centra en los departamentos de Ayacucho y Puno, se considera que sus conclusiones podrían ser imagen de lo ocurrido en el resto del país.

municipios distritales (especialmente los rurales) han dado lugar puesto que estos gobiernos han sido utilizados por las viejas élites para mantener el control político y económico de la localidad (Cameron, 2009, p. 65).

Por lo mencionado, en espacios locales, la élite es definida como:

“toda persona o institución que es reconocida como poseedora de capacidad de influencia sobre los asuntos públicos, por su poder económico (como es el caso de los empresarios), político (partidos o movimientos y autoridades) o simbólico (las asociaciones profesionales, instituciones educativas, la prensa, etc.)” (P. Muñoz, Guibert, Guadalupe, & Torres, 2016, p. 15).

Particularmente, en el ámbito electoral, el surgimiento de nuevas élites locales a fines del siglo XX mostró su complejidad, pues la participación política se disgregó en múltiples listas que volatizaron el voto, generando gobiernos inestables dado que ganaban con brechas muy cortas respecto a los puestos siguientes y, sin posibilidad de alianzas; en otras palabras, todo grupo que no ganaba se convertía en oposición (Remy, 2005a, p. 126).

De esta manera, las élites políticas subnacionales se deslindaron del pasado terrateniente y pasaron a ser parte de una clase emergente que accedió a la educación. Por esa misma condición, la élite puede ser más heterogénea, con la posibilidad de que cada sujeto con ciertas posibilidades de ser gobernante deje de lado las alianzas y se inicie en una lucha de todos contra todos.

Durante el primer gobierno democrático del siglo XXI (2001-2006), el oficialismo y la oposición en el gobierno coincidieron en la convocatoria a Elecciones Regionales. Esta reforma descentralista surgió como la posibilidad

de fortalecer los alcances de los partidos políticos nacionales, subordinando las élites regionales a las limeñas; sin embargo, no se analizó con cuidado las funciones que estos nuevos gobiernos pudiesen adquirir. En ese sentido, se conformaron Gobiernos Regionales con los mismos ingredientes que caracterizaban al Estado de la década de 1990: debilidad e ineficacia (Meléndez, 2004; Molina, 2016). Paulatinamente, los partidos centralizados perdieron importancia y "los líderes locales vuelven [volvieron] a tener acceso al poder y a los recursos, con la posibilidad de desarrollar sus propios modelos de patronato en detrimento del interés de los partidos nacionales" (Meléndez, 2004, p. 18). En ese sentido, la falta de experiencia política y la falta de horizonte de las autoridades convirtió el ejercicio de la gestión pública en un tema de "pura supervivencia" (Zavaleta, 2014, pp. 147–149).

En ese sentido la activación de mecanismos de CPR serían reflejo de la continuidad de conflictos entre el grupo ganador y los perdedores de las elecciones municipales (Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 2006, p. 11; Vásquez, 2014, p. 68). Un interesante aporte sobre los procesos de revocatoria analiza el cambio estructural que atravesaron los distritos de Julcamarca y Congalla en la Provincia de Angares en Huancavelica, producto del descenso de la vieja élite política conformada por los "mistis" del siglo XX, y la formación de una nueva élite política que encontró en los estudios universitarios la vía para poder ser parte de la vida política de su comunidad (Wiener, 2004). Por su parte, el proceso de revocatoria en el distrito de Pucará-Puno en 2006, muestra que los municipios se vuelven propensos a ser foco de conflictos políticos. De esa manera, los municipios aparecen como un botín de

recursos públicos para opositores del gobierno del alcalde (Dammert, 2012). Asimismo, actores políticos se organizan para llevar a cabo las revocatorias “en algunos casos por adversarios poco conocidos que utilizan este mecanismo para darse a conocer como preámbulo al próximo evento electoral” (Franco-Cuervo, 2014, p. 68).

Por tal motivo, se ha planteado que incentivos no previstos como la posibilidad de “adelantar las elecciones” parece más certera en la explicación a la cantidad de CPR activadas en el Perú (Tuesta, 2014; Welp, 2013; Wiener, 2004, 2009); puesto que, a “más recursos, más fragmentación política y nuevos canales de participación directa, parecen jugar aquí un papel clave” (Welp, 2013, p. 68). La gran cantidad de CPR en el Perú, “podrían estar socavando la estabilidad de la gestión municipal y, a su vez, la gobernabilidad en el ámbito subnacional” (Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 2013, p. 53).

No obstante, se ha minimizado el rol directo de excandidatos como promotores de las CPR, pues para las CPR del 2008 los promotores “revanchistas” (excandidatos) fueron el poco menos del 25% de los promotores (Quintanilla, 2013, p. 111).

1.4. METODOLOGÍA

La presente investigación buscará responder a la pregunta de cuáles son los factores que han sido determinantes en las consultas populares de revocatoria hacia alcaldes distritales, durante los periodos municipales 2011-

2014 y 2015-2018. Consiguientemente, se responderá sobre las similitudes o diferencias de los determinantes de CPR en el periodo 2015-2018 en relación con el periodo 2011-2014. Por tal motivo, las unidades de análisis son los distritos donde se activaron CPR hacia alcaldes distritales en los periodos mencionados, puesto que las variables utilizadas brindan información de las características sociales, económicas y políticas de dichas circunscripciones.

Para lograr dicho objetivo, se ha realizado un análisis estadístico de todos los distritos donde se han activado CPR a alcaldes distritales en ambos periodos mencionados, a partir de una base de datos novedosa que fue construida en función de los factores de análisis planteadas por la literatura. Como se puede observar en el Anexo 1, se han seleccionado 13 variables como componentes de cinco factores de análisis: (1)historial de activación de CPR, (2)entorno social, (3)ingreso fiscal, (4)gestión y legitimidad del alcalde sometido a CPR, y (5)élites políticas y promotores de la revocatoria. A partir dichos factores se podrá responder a las preguntas planteadas.

Ahora bien, aunque la literatura consultada ha sugerido diversos factores que podrían explicar las causas de las CPR, existen dos dimensiones significativas a partir de las cuales se entiende la existencia y el uso de dicho MDD. La primera dimensión se encuentra relacionada a la insatisfacción social derivada de una mala gestión municipal que lleva a la ciudadanía a activar el mecanismo de revocatoria. De esta manera, diversos autores han planteado que detrás de la activación de CPR se encuentran expectativas sociales insatisfechas que fueron depositadas en los gobiernos locales por ser los más

cercanos a la población (Dammert, 2012; Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 2013; Ramírez, 2017; Remy, 2005a; Tuesta, 2014; Uchuypoma, 2015; Wiener, 2004, 2009).

La segunda dimensión hace referencia a la competitividad política existente en los distritos. En ese sentido, se plantea la CPR como un mecanismo que ha sido activado producto de incentivos de actores políticos que persiguen sus propios intereses ya sea para beneficiarse se los recursos del municipio, buscar acceder a cargos municipales antes de las elecciones para poseer poder político, social y económico y/o como un mecanismo para promover su carrera política (Dammert, 2012; Franco-Cuervo, 2014; Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 2006, 2013; Quintanilla, 2013; Schneider & Welp, 2015; Tuesta, 2014; Uchuypoma, 2015; Vásquez, 2014; Welp, 2013; Wiener, 2004, 2009).

En ese sentido, la presente investigación argumenta que a partir de las dos dimensiones planteadas (grado de competitividad política y tipo de gestión municipal), es posible postular la existencia de cuatro dinámicas de activación de la CPR distintas, para los distritos que se están analizando (ver Tabla 1).

Tabla 1. Agrupamiento de distritos donde se activa CPR según las dimensiones de gestión municipal y competitividad política

	Baja competitividad política	Alta competitividad política
Buena gestión municipal	II	I
Mala gestión municipal	III	IV

Fuente: Elaboración propia.

Los distritos que pertenecen al Cuadrante I son aquellos donde existe una buena gestión municipal, pero se caracterizan por una alta competitividad política; de manera que, se utiliza la CPR como un mecanismo “perverso”, puesto que los actores políticos perseguirían únicamente sus objetivos individuales. En los distritos del Cuadrante II, se plantea que, debido a que existe una buena gestión municipal acompañada de una baja competitividad política, lo que podría estar generando la activación de CPR es la insatisfacción generalizada con el rol que el Estado cumple en dichas circunscripciones, puesto que existen brechas estructurales insatisfechas (fundamentalmente la pobreza) que llevan a la ciudadanía a activar CPR como mecanismo de protesta.

Los distritos del Cuadrante III son aquellos donde existe una mala gestión municipal, por lo que los ciudadanos activan el mecanismo de la revocatoria para castigar a las autoridades municipales. Todo ello, sin la presencia de actores políticos interesados en la revocatoria de las autoridades municipales. Finalmente, en los distritos del Cuadrante IV confluyen la insatisfacción ciudadana producto de una mala gestión municipal con los intereses de actores políticos opositores a dicha gestión.

Para poder diferenciar empírica y teóricamente los distritos en función de la tipología planteada, se ha realizado un análisis estadístico de conglomerados (*clusters*) agrupando los casos de estudio en función de la combinación de: tipo de gestión municipal y grado de competitividad política.

Con relación a la calidad de la gestión municipal, esta ha sido analizada a partir de la ejecución presupuestal en obras, en tanto el respaldo popular responde a políticas de corto plazo (Murakami, 2013; Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 2013, p. 97; Uchuypoma, 2015). De esta manera, autoridades municipales que no cumplen con dichas condiciones podrían estar propiciando su desaprobación social, dando espacio a la activación de CPR.

Por su parte, el grado de competitividad política puede ser medida a partir de la diferencia entre la proporción de votos obtenidos por los alcaldes durante y el contendor que obtuvo el segundo lugar en las elecciones municipales (Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 2013, p. 97). De esta manera, ajustados márgenes de victoria podrían configurar situaciones

de escasa legitimidad que derivarían en luchas por el control municipal (Remy, 2005b).

El método de agrupamiento (clusters) utilizado ha sido el método jerárquico aglomerativo. Si bien es cierto, que la literatura recomienda realizar agrupamiento jerárquico para definir el número de grupos y el agrupamiento no-jerárquico de K-medias para conformar dichos grupos (Hair & Black, 2000, p. 183), para la presente investigación se ha decidido utilizar únicamente el método jerárquico. Dicha metodología es ventajosa para estudios que buscan generar tipologías (taxonomía) de grupos compactos no muy diferentes entre sí (Kaufman & Rousseuw, 2005, pp. 39–45). En otras palabras, la metodología utilizada es conveniente para formar las tipologías de distritos antes planteadas, de manera que permita entender las lógicas de activación de CPR en cada grupo.

La prueba estadística mencionada ha sido aplicada a los distritos analizados de los periodos 2011-2014 y 2015-2018, por separado. De esta forma, en el capítulo 2 se analizarán los grupos formados en el periodo 2011-2014 en función de los factores de análisis propuestos por la literatura. Mientras que en el capítulo 3 se realizará el mismo análisis para el periodo 2015-2018. En tal sentido, se podrá responder a la pregunta de cuáles son los factores que han sido determinantes para la activación de la CPR en ambos periodos.

El cuarto capítulo, donde se presentan las conclusiones, responderá a la pregunta secundaria planteada en la presente investigación, en tanto se

determinará las similitudes y/o diferencias de los factores que han determinado la activación de CPR en el periodo 2015-2018 en relación con el periodo anterior (2011-2014).

La metodología de investigación presentada permitirá responder a las preguntas planteadas de manera más detallada, generando evidencia relevante para el entendimiento de la CPR en el Perú.



CAPÍTULO 2: FACTORES SOCIALES, ECONÓMICOS Y POLÍTICOS DE LOS DISTRITOS DONDE SE ACTIVÓ CPR ANTES DEL CAMBIO LEGISLATIVO

En el presente capítulo se analizará los factores de la activación de CPR en el Perú en el periodo 2011-2014. En ese sentido, cada sección del capítulo analizará cada uno de los cinco factores de análisis planteados. Se recalca que cada factor igualmente distinguirá entre los cuatro tipos de distritos conformados tras el análisis de conglomerados (ver tabla 2). Finalmente, en la sexta sección se presentará un análisis de las dinámicas de activación de CPR distinguiendo las diferencias y similitudes entre cada grupo y de qué manera dialogan los hallazgos con la literatura sobre el tema.

El método de agrupamiento utilizado para los casos de distritos donde se activó CPR en el periodo 2011-2014 ha sido el método jerárquico aglomerativo de enlace completo o del “vecino más lejano”. Se ha seleccionado dicha metodología pues los elementos de cada grupo formado poseen la máxima similitud entre sí (Hair & Black, 2000, p. 178); en otras palabras, el método aglomerativo forma grupos más compactos -esto es más homogéneos entre sí-

de manera que permite generar tipologías para cada grupo (Kaufman & Rousseuw, 2005, pp. 39–45).

Tabla 2. Agrupamiento de la CPR según el análisis de conglomerados (2011-2014)

	Baja competitividad política	Alta competitividad política
Buena gestión municipal	II 35 (9.3%)	I 290 (76.7%)
Mala gestión municipal	III 9 (2.4%)	IV 44 (11.6%)

Fuente: Elaboración propia.

El análisis de conglomerados jerárquico aplicado para los 378 casos de revocatorias a alcaldes distritales en el periodo 2011-2014, sugirió que, en función de las variables utilizadas, se debían conformar cuatro grupos. Cabe resaltar que para tener seguridad de que los grupos son diferentes entre sí, se ha realizado la prueba estadística de ANOVA o pruebas robustas de igualdad de medias⁹

⁹ La utilización de cada prueba depende de la homogeneidad de varianzas entre cada grupo, en tanto es requisito necesario para poder comparar las medias de varios grupos. De esta manera, si las varianzas

Previamente, se ha realizado la prueba estadística de Levene, la cual permite determinar si las varianzas de las variables (ejecución presupuestal y competitividad) son distintas en cada uno de los cuatro grupos.

Sobre la variable de ejecución presupuestal, se ha obtenido una significancia de 0.02 en la prueba de Levene, demostrando que las varianzas dentro de cada grupo (I, II, III y IV) no son iguales (debido a la significancia menor a 0.05), por lo que se utiliza la prueba robusta de igualdad de medias Brown-Forsythe para comprobar que cada grupo es estadísticamente diferente entre sí (Magallanes, 2012, p. 58). Al obtener una significancia de 0.00 en la prueba Brown-Forsythe, se afirma con total certeza que cada uno de los cuatro grupos formados tienen diferentes niveles de ejecución presupuestal.

Del mismo modo, para la variable de competitividad política se obtuvo 0.57 en la prueba de Levene, demostrando que cada grupo sí tiene varianzas homogéneas, por lo que para determinar la diferencia entre los grupos se utilizó la prueba de ANOVA. En ese sentido, al realizar la prueba mencionada se obtuvo una significancia de 0.00, por lo que se afirma con seguridad que los grupos formados son estadísticamente diferentes con relación a sus niveles de competitividad política

2.1. FRECUENCIA DE ACTIVACIÓN DE LAS CPR

Desde que entró en vigor la Ley N° 26300, en 1997, se ha podido activar el mecanismo de la CPR solo una vez por periodo de mandato. Dado que desde 1997 al 2013 han pasado cinco periodos municipales¹⁰, son cinco la máxima cantidad de procesos de revocatoria que pudieron activarse por cada distrito.

En la variable trabajada a continuación, se han considerado las experiencias de revocatoria donde se buscó revocar al alcalde. En aquellos distritos donde solo se inició el proceso de consulta hacia uno o más regidores, no se han considerado, puesto que se considera que las revocatorias que no involucran a los alcaldes son dinámicas políticas diferentes a aquellas donde sí se pone en consulta a los alcaldes.

¹⁰ Los periodos municipales son: 1996-1998, 1999-2002, 2003-2006, 2007-2010, 2011-2014.

Tabla 3. Cantidad de CPR activadas en los distritos sometidos a CPR según grupo (2011-2014)

Grupo de distrito	Promedio de veces que se activó la CPR	Mediana de la cantidad de activaciones de CPR
I	2	2
II	2	1
III	1	1
IV	2	1

Fuente: Elaboración propia. En base a ONPE (s/a).

De esta forma, como se observa en la Tabla 3, el estadístico que goza de mayor representación de la cantidad de activaciones de CPR es la mediana¹¹, la cual arroja un estado de 1 para tres grupos de distritos, a saber, II, III y IV; mientras que, para el grupo I, se obtiene un estado de 2. Dicha información permite plantear que es más usual la activación de CPR en distritos del grupo I donde se presentan mayores niveles de competitividad política.

De esta manera, los bajos requisitos para activar una CPR como mencionaron diversas autoras (Ramírez 2017; Schneider y Welp 2015; Welp, 2013) podría hacer más usual la activación de dicho mecanismo en contexto de alta competitividad entre actores políticos (Holland e Incio, 2018; Remy, 2013;

¹¹ La variable en cuestión es una variable ordinal, donde cada estado contiene a los estados anteriores. En otras palabras, que un distrito tenga un estado de 3 implica que la revocatoria se activó 1 y dos veces antes.

Uchuypoma, 2013). Sin embargo, dicha evidencia no permite distinguir tan claramente la influencia de la competitividad política en la activación constante de dicho mecanismo puesto que el grupo IV que también posee altos niveles de competitividad política no presenta un uso constante de activación de las revocatorias.

2.2. ENTORNO SOCIAL

La presente sección busca realizar un análisis del contexto sociodemográfico de los distritos donde se activaron CPR en el periodo 2011-2014. De esta manera, se analizan cuatro variables: (1) ámbito de residencia, (2) cantidad de electores, (3) niveles de pobreza, y (4) presencia de conflictos sociales. De esta manera, se podrá realizar un análisis del contexto distrital donde se activan las CPR.

En relación con el ámbito de residencia, según la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), en su artículo N°139, un distrito o capital de provincia es rural si es que su población urbana no es mayor que el 50% de su población total. Esta información se complementa con la definición del INEI que tipifica un centro poblado como urbano si es que tiene como mínimo 100 viviendas agrupadas contiguamente. La diferencia entre la definición del INEI con la LOM es que, para la primera, las capitales de provincia siempre son urbanas aún no cumplan con la condición previamente mencionada.

A partir de la definición de la LOM, el Decreto Supremo N° 090-2011-PCM, establece que los distritos rurales en el Perú representan más del 70% de todos los distritos.

Tabla 4. Porcentaje del ámbito de distritos donde se activó la CPR según grupo (2011-2014)

Grupo de distrito	Urbano	Rural
I	15.5	84.5
II	5.7	94.3
III	11.1	88.9
IV	36.4	63.6

Fuente: Elaboración propia. En base a Decreto supremos N°090-20111-PCM

De esta manera, la Tabla 4 muestra que todos los tipos de distritos, la proporción dominante es el ámbito rural, por lo cual se argumenta que los espacios rurales son espacios propicios para la activación de CPR en el Perú. No obstante, se recalca que los distritos donde confluyen la desafección social con los intereses políticos; vale decir, en los distritos del grupo IV, se han activado CPR en espacios urbanos en una mayor proporción que el resto de los grupos. De esta manera, el argumento de ONPE (2013) es confirmado pues la mayor presencia de distritos rurales en la activación de CPR es resaltante; por lo que condiciones inherentes a los espacios rurales, como “problemas

relacionados alrededor de las gestiones rurales” (Uchuypoma, 2015, p. 89), estarían generando que se activen con mayor facilidad en dichos espacios.

Tabla 5. Cantidad de electores en distritos donde se activaron CPR según grupo (2011-2014)

Grupo de distrito	Promedio de electores	Mediana de la cantidad de electores ¹²
I	2'799	1'685
II	1'615	978
III	2'436	1'103
IV	3'594	3'129

Fuente: Elaboración propia. En base a Padrón electoral ERM2010. ONPE.

Como se observa en la Tabla 5, los distritos donde se activó la CPR en el periodo 2011-2014 son circunscripciones pequeñas, con menos de cinco mil electores (Organismo Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 2013). Sin embargo, se resalta que en los distritos del grupo IV, donde hay mayor grado de competitividad política y una gestión municipal con bajos niveles de ejecución presupuestal, la población es mayor, superando los tres mil electores. Por el contrario, en los distritos del grupo II, donde hay bajos niveles de competitividad política y una gestión municipal con altos niveles de

¹² La variable cantidad de electores es numérica; sin embargo, dado que la variable no tiene una distribución normal (verificado con la prueba de normalidad Shapiro-Wilk), se ha optado por utilizar la mediana.

ejecución presupuestal, la población es la más reducida entre los cuatro grupos.

En relación con los niveles de pobreza, el Mapa de Pobreza (MP) elaborado por el INEI (2015) es producto de una metodología que determina el rango probabilístico de pobreza hasta el nivel distrital, a un nivel de confianza del 95%. Dicho rango muestra los niveles mínimo y máximo de pobreza de los distritos del Perú. Cabe resaltar que, en el MP, se entiende por pobreza la carencia monetaria; en ese sentido, se define como distrito pobre aquella circunscripción donde los individuos residentes tienen un gasto per cápita mensual por debajo del valor de una canasta de productos que permite satisfacer las necesidades mínimas. La estimación del gasto considera tanto los gastos monetarios, el autoconsumo, auto-suministro, donaciones y/o transferencias (Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2015, p. 12). Para la presente sección se ha elaborado un promedio de los niveles mínimo y máximo de la pobreza en los distritos donde se activaron CPR en periodo 2011-2014, de manera que permita la comparación con la estimación nacional del mismo año.

Tabla 6. Niveles de pobreza en los distritos donde se activó la CPR según grupo (2011-2014)

Grupo de distrito	Promedio de pobreza	Mediana de los niveles de pobreza
I	46.85	47.20
II	47.13	46.75
III	52.29	52.00
IV	35.96	30.18

Fuente: Elaboración propia. En base al Mapa de Pobreza provincial y distrital (INEI 2015).

Cabe resaltar que, en los tres primeros grupos, el promedio de pobreza es más del doble que la pobreza nacional, pues esta era en promedio de 23.9 en el 2013 (INEI, 2018). De esta manera, se puede distinguir, a partir de la Tabla 6, que en los distritos del grupo III hay mayores niveles de pobreza que los otros tres tipos de distritos. Con lo que se confirma que la CPR está relacionada a altos niveles de pobreza (ONPE, 2013), que están acompañados de disconformidad social por la incapacidad de satisfacer sus necesidades básicas (Tuesta, 2014).

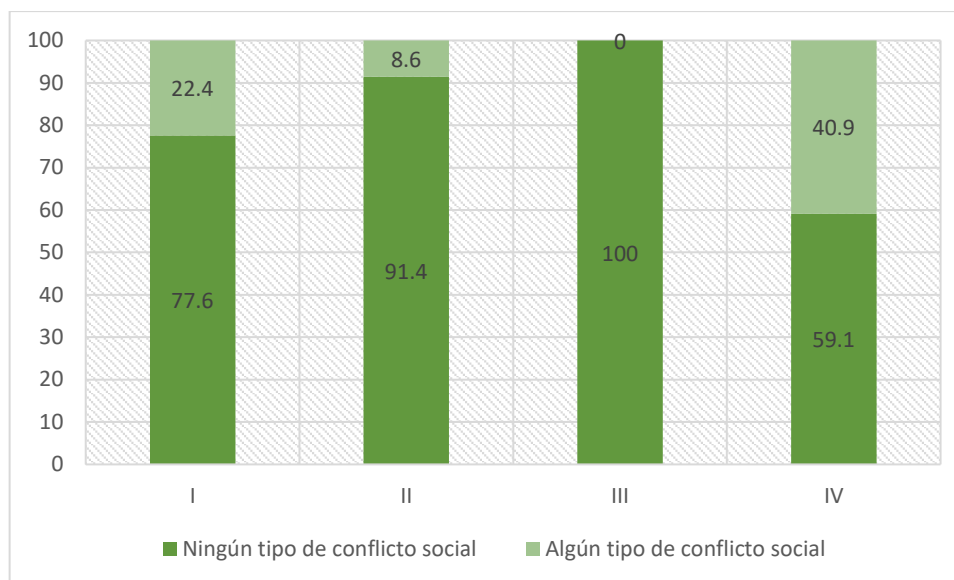
Sin embargo, los distritos del grupo IV, se presentan como una excepción a lo planteado por los autores antes citados. De manera que el alto grado de competitividad política y la baja ejecución presupuestal se presenta como una dinámica en la que sectores insatisfechos de la sociedad convergen sus demandas con los intereses de actores políticos opositores a la gestión

municipal. Dicho contexto adquiere relevancia puesto que se presenta evidencia que en condiciones con bajos niveles de pobreza, la población tiene mejores capacidades de utilizar mecanismos a través de los cuales pueden influir en la agenda pública; sin embargo, la presencia de intermediarios con intereses particulares podría influir en el descontento ciudadano para fines personalistas (Muñoz et al, 2006, p. 29).

De esta forma se puede afirmar que en la mayoría de los distritos se evidencia que la pobreza es bastante acentuada por lo que las CPR que se activan por la ineficacia de la gestión municipal para satisfacer necesidades básicas. Por otro lado, un grupo más reducido de distritos activaría la CPR como un mecanismo crítico hacia la gestión municipal pero que no está relacionado con necesidades básicas.

En relación con los conflictos sociales, en esta investigación se toma la definición de la Defensoría del Pueblo quien define un conflicto social como “un proceso complejo en el que sectores de la sociedad, el Estado o las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios” (Defensoría del Pueblo, s/a).

Gráfico 3. Proporción de conflictos sociales en los distritos donde se activó CPR según grupo (2011-2014).



Fuente: Elaboración propia. En base a reportes mensuales de conflictos sociales Defensoría del Pueblo (2011-2012).

De esta manera, se observa que en los distritos de los grupos II y III, los conflictos son muy reducidos; por lo que se relativiza el planteamiento de Tuesta (2014) y Weiner (2009) quienes argumentaban que los conflictos sociales están muy relacionados con la activación de CPR.

Por el contrario, en los distritos del grupo I y IV, los conflictos sociales están presentes hasta en el 40% de los casos (ver Gráfico 3). Con lo cual se argumenta que la acción colectiva confluye de manera más natural cuando hay actores políticos capaces de canalizar el descontento social (Muñoz et al, 2006). De esta manera, se muestra que en los distritos donde confluye un alto grado de competitividad política existe mayor capacidad de la población para la

acción colectiva; mientras que, donde no hay competitividad política, la capacidad de la sociedad de organizar la acción colectiva es casi nula.

Tabla 7. Porcentaje de conflictos sociales según grupo (2011-2014).

Grupo de distrito	Conflicto socioambiental	Conflicto con algún nivel de gobierno
I	75.38	24.62
II	100	0.00
III	0.00	0.00
IV	61.11	38.89

Fuente: Elaboración propia. En base a reportes mensuales de conflictos sociales Defensoría del Pueblo (2011-2012).

Ahora bien, si se profundiza en los tipos de conflictos que acontecen en los tres tipos de distritos, se observa que en los grupos donde hubo conflictos sociales predominan los conflictos socioambientales. Sin embargo, es resaltante que, en los distritos con altos niveles de competitividad política, la proporción de distritos con conflictos locales, regionales o nacionales es mayor (ver Tabla 7).

De esta manera, se muestra que el argumento que ha planteado la literatura sobre la presencia de conflictos sociales en los distritos donde se activa CPR (Tuesta, 2014; Weiner, 2009) adquiere relevancia cuando se

evidencia altos niveles de competitividad política; donde los conflictos se enfocan con mayor intensidad en los gobiernos locales.

2.3. INGRESO FISCAL

El factor analizado en esta sección es una dimensión de análisis del ingreso de los distritos donde se activaron CPR durante el periodo 2011-2014. En ese sentido, se ha elaborado dos variables que brinden información sobre los ingresos de dichos distritos, a saber, (1) el ingreso por canon pagado por las empresas que realizan actividades extractivas, y (2) el ingreso presupuestal que solicitan los alcaldes al MEF al inicio de cada año fiscal, esto es, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM). En ambas variables se utilizan datos del primer año de gestión; es decir, se recopilan datos del 2011.

El canon es un impuesto que pagan las empresas por actividad extractiva. En el Perú rige dicho impuesto para la actividad minera, petrolera, de hidrocarburos, gasífera, pesca, y forestal. En el presente estudio, la variable Canon contempla la sumatoria de ingreso por canon minero, hidrocarburos y petrolero; por ser las actividades que generan las mayores rentas de los municipios del Perú. No obstante, de entre los tres impuestos considerados, el canon minero es el ingreso más abundante en los municipios donde se realiza la actividad extractiva; en definitiva, el canon minero define las tendencias de este rubro fiscal.

La construcción de la variable canon es la sumatoria del canon de los tres tipos de actividad mencionados, durante el primer año de gestión municipal; es decir el ingreso por las actividades extractivas en el 2011.

Tabla 8. Distribución del canon en Nuevos Soles según grupo (2011-2014).

Grupo de distrito	Media	Mediana ¹³
I	991'013	358'366
II	388'637	103'108
III	1'211'256	1'034'181
IV	2'682'222	842'570

Fuente: *Elaboración propia. En base a Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Local y EPS – INEI (2011).*

En los distritos donde se han activado CPR en el periodo 2011-2014, aquellos que reciben mayor cantidad de canon son donde el tipo de revocatoria activada ha tenido que ver con una mala gestión municipal (ver Tabla 8). Puesto que los distritos que reciben mayores ingresos de dicho recurso son los del grupo III y IV, se argumenta que en aquellas circunscripciones se generan mayores expectativas de desarrollo debido a los ingresos por canon; por lo que, una mala gestión municipal puede derivar en la activación de CPR. Para los grupos mencionados, se muestra que los ingresos de canon son un

¹³ Debido a que la distribución del canon per cápita recibido en los distritos no es normal (verificado con la prueba de normalidad Shapiro-Wilk), la mediana es la medición con mayor poder explicativo.

determinante de la activación de CPR como consecuencia de necesidades que no son satisfechas por el gobierno local (ONPE, 2006; Tuesta, 2014).

Sin embargo, en los grupos donde la gestión municipal se caracteriza por un alto grado de ejecución presupuestal, vale decir los grupos I y II, los ingresos de canon minero no son relevantes. Para dichos casos se confirma que los ingresos de canon no son un determinante relevante de la activación de CPR (ONPE, 2013; Quintanilla, 2013).

Por lo mencionado se argumenta que el disenso en la literatura sobre el rol que los ingresos de canon juegan en la activación de la CPR, puede relativizarse en función de la calidad de la gestión pública. De esta manera, dado que los mayores ingresos de canon se presentan en los distritos con baja ejecución presupuestal (grupos III y IV), se plantea que cuando no se satisfacen expectativas de desarrollo existiendo vías para lograrlo (ingresos por actividades extractivas), la insatisfacción social que se genera incrementa las posibilidades de activación de CPR.

Con relación al margen presupuestal, esta es una variable que permite observar la capacidad prospectiva del gasto por parte de las autoridades locales en comparación a su predecesor. Aunque dicho monto no implique necesariamente la ejecución total, el ingreso presupuestal es un *proxy* de la capacidad del gobierno local.

El ingreso presupuestal que reciben los municipios se denomina Presupuesto Institucional Modificado (PIM), el cual es el presupuesto corregido a partir del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) que proponen los

alcaldes a comienzos de cada año fiscal. De esta manera, la variable que ha sido construida está compuesta por la diferencia del PIM de primer año de gestión municipal menos el PIM del año anterior (último año de gestión del alcalde predecesor). Adicionalmente, el PIM analizado es el presupuesto de la sección “solo proyectos” del MEF, con lo cual se centra el análisis en proyecciones de inversión del municipio, exceptuando así, las proyecciones de gasto corriente, como salarios.

Tabla 9. Porcentaje del margen presupuestal 2011 versus 2010 según grupo (2011-2014).

Grupo de distrito	Menor presupuesto	Mayor presupuesto
I	28.3	71.7
II	28.6	71.4
III	44.4	55.6
IV	31.8	68.2

Fuente: Elaboración propia. En base a Consulta Amigable MEF – 2011 versus 2010.

Como se observa en la Tabla 9, en los cuatro grupos el presupuesto del primer año de gestión del alcalde sometido a CPR es mayor respecto al presupuesto de la gestión precedente. Cabe resaltar que la diferencia no es tan pronunciada en los distritos del grupo III. Del mismo modo, los niveles de

ingreso presupuestal son superiores en los distritos de los grupos I y IV (ver Tabla 9).

Tabla 10. Niveles del margen presupuestal 2011 versus 2010 según grupo (2011-2014).

Grupo de distrito	Media	Mediana ¹⁴
I	367'889	339'945
II	283'558	294'748
III	157'954	43'525
IV	791'075	407'602

Fuente: Elaboración propia. En base a Consulta Amigable MEF – 2011 versus 2010.

En ese sentido, se argumenta que los tipos de distritos donde hay mayores niveles de competitividad política, mayores recursos locales incentivan a los actores políticos opositores a la gestión municipal a recurrir a la activación de un MDD, en este caso la CPR. Entonces, se confirma que la competencia por recursos se da en contextos de alta competitividad política (Uchuypoma, 2015; Weiner, 2009, Welp, 2013), donde los actores políticos extienden sus luchas, más allá de los procesos electorales ordinarios, para acceder al poder económico y político, que tras el proceso de descentralización adquiere mayor relevancia en espacios locales (Cameron, 2009, p. 65).

¹⁴ Debido a que la distribución del margen presupuestal en los distritos no es normal (verificado con la prueba de normalidad Shapiro-Wilk), la mediana es la medición con mayor poder explicativo.

Particularmente, en los distritos del grupo III se observan ingresos presupuestales menores al de los otros grupos, con mayor proporción de menores ingresos presupuestales; lo cual muestra que en espacios donde los niveles de competitividad política son bajas al igual que el grado de ejecución presupuestal, se podría estar gestando un ambiente de insatisfacción producto de la poca capacidad del gobierno municipal de proyectar inversión (Murakami, 2012).

Por todo lo mencionado, se confirma que los ingresos fiscales en los distritos donde se activan CPR funcionan como determinantes de su consecución. Sin embargo, las dinámicas detrás estas son contrastables. Por un lado, donde hay competitividad política los mayores ingresos presupuestales funcionan como incentivo de activación de CPR; mientras que, donde existe una gestión municipal caracterizada por bajos niveles de ejecución presupuestal los bajos ingresos fiscales generan expectativas sociales que no son satisfechas por el gobierno municipal.

2.4. GESTIÓN Y LEGITIMIDAD DEL ALCALDE SOMETIDO A CPR

El factor sobre la gestión del alcalde que sería puesto a consulta tiene por objetivo analizar variables que son indicadores de la calidad de la gestión de este. Se analiza (1) la capacidad de ejecución presupuestal, así como (2) los niveles de competitividad electoral. Finalmente, se estudia (3) la experiencia

política de los alcaldes sometidos a CPR, así como los tipos de organizaciones políticas con los que participaron.

Como ha sido mencionado, las variables uno y dos del presente factor de análisis han sido los elementos que, a partir de la revisión teórica, han generado los agrupamientos en el análisis de conglomerados (*clusters*). En ese sentido, la presentación de las variables permitirá confirmar la distinción de cada grupo con relación a las variables utilizadas, así como la implicancia práctica de dichas dimensiones.

Con relación a la ejecución presupuestal, dicha variable es calculada por el MEF a partir de la ejecución del PIM. Para el presente acápite, la variable de ejecución se ha tomado del porcentaje de ejecución del PIM en la categoría “solo proyectos”, de manera que se toma solo los gastos en inversión pública.

Tabla 11. Porcentaje de ejecución presupuestal según grupo (2011-2014).

Grupo de distrito	Media	Mediana
I	78.48	79.90
II	84.47	84.60
III	47.93	51.90
IV	37.24	39.60

Fuente: Elaboración propia. En base a Consulta Amigable MEF-2011.

Como se planteó en la sección metodológica, los distritos de los grupos III y IV, son aquellos que poseen los niveles más bajos de ejecución presupuestal (ver Tabla 11). En ese sentido, se ha planteado que los intereses que llevarían a la activación de la CPR sería el descontento de la población con una mala gestión municipal (Remy, 2005a; Weiner, 2009; Uchuypoma, 2015), traducida a la incapacidad de los alcaldes en ejecutar políticas de corto plazo (Murakami, 2012).

De manera opuesta, en los distritos pertenecientes a los grupos I y II, los niveles de ejecución presupuestal son elevados; por lo que el interés de activar una CPR no estaría directamente ligada a la calidad de la gestión municipal.

Por otro lado, la variable de competitividad electoral fue la segunda variable utilizada en el análisis de conglomerados. Dicha variable permite medir el grado de competencia que existió durante la ERM2010 en los distritos donde posteriormente se convocó a CPR. De esta forma, la variable se construye a partir de la diferencia entre los votos válidos obtenidos por la lista ganadora respecto a la lista que obtuvo el segundo lugar (la que puso al regidor de minoría).

Tabla 12. Competitividad electoral en los distritos donde se activó CPR según grupo (2011-2014).

Tipo de distrito	Media	Mediana ¹⁵
I	0.06	0.05
II	0.20	0.18
III	0.22	0.23
IV	0.05	0.05

Fuente: Elaboración propia. En base a INFOGob.

De esta manera, los distritos de los grupos II y III poseen los niveles de competitividad más bajos¹⁶; por lo que, se argumenta que en estos casos los alcaldes elegidos en las ERM ganaron con mayores niveles de legitimidad. De manera opuesta, en los distritos de los grupos I y IV, los niveles de competitividad son los más altos, evidenciando que existen actores políticos con niveles de legitimidad similares a los alcaldes elegidos (ver Tabla 12).

Por lo mencionado líneas arriba, se argumenta que la conflictividad política se puede rastrear desde las elecciones locales, pues actores políticos

¹⁵ Debido a que la distribución del porcentaje de competitividad electoral en los distritos no es normal (verificado con la prueba de normalidad Shapiro-Wilk), la mediana es la medición con mayor poder explicativo.

¹⁶ Para la presente investigación se han considerado niveles de competitividad bajos a los datos de la variable de competitividad mayores de 0.1, pues aquellos valores muestran que los alcaldes sometidos a CPR tuvieron una diferencia de votos mayor al 10% con el que quedó en segundo lugar en las ERM2010.

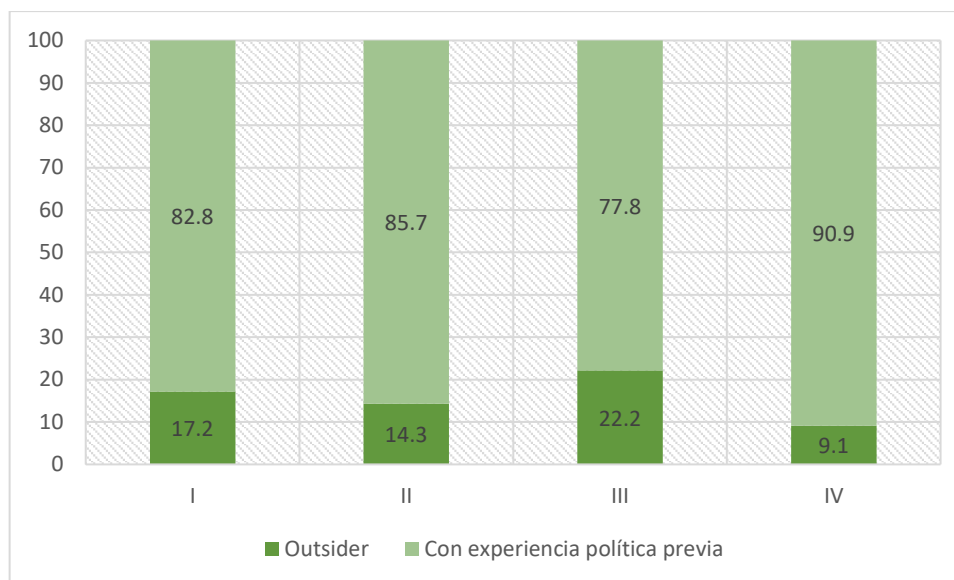
fuerzas a nivel distrital compiten por alcanzar el sillón municipal; del mismo modo, pasadas las elecciones dichas disputas persisten canalizándose en MDD (ONPE, 2006; Quintanilla, 2013; Schneider y Welp, 2015; Uchuypoma, 2015; Weiner, 2009).

Finalmente, en relación con la experiencia política de los alcaldes posteriormente sometidos a CPR, en la presente tesis se plantea que la *performance* del alcalde durante su gestión se evidencia a través de la experiencia política con la que cuentan dichas autoridades; puesto que, actores con mayor participación política poseen mejor experiencia de gestión pública y política – como la de generar alianzas – (Vásquez, 2014, p. 92). De esta manera, la variable de participación política se ha construido en base al historial inmediatamente anterior del alcalde.

Por historial previo se hace referencia a la última experiencia de participación política que tuvo el alcalde analizado. El historial puede hacer referencia a un cargo ocupado en alguna elección anterior a la del 2010, dentro del mismo distrito. Cabe resaltar que se ha considerado la última participación de la persona¹⁷ (ya sea como candidato o autoridad municipal). Por el contrario, aquellos actores que no poseen historial de participación política previa; vale decir, aquellos alcaldes que ganaron en su primera experiencia en un cargo de elección popular han sido denominados *outsiders* por venir de “fuera” de dinámicas políticas convencionales.

¹⁷ Si es que en el último historial de participación un incumbente (exautoridad) participó en una elección municipal pero no obtuvo ningún puesto, se considerará a dicha persona como “competidor”.

Gráfico 4. Porcentaje de participación política previa de los alcaldes sometidos a CPR según grupo (2011-2014).



Fuente: Elaboración propia. En base a INFOGob.

En los distritos donde se activó CPR en el periodo estudiado, se observa que la proporción de alcaldes que ganaron en su primera experiencia política (outsiders) es reducida. Sin embargo, se resalta los casos de distritos del grupo III donde la proporción de alcaldes nuevos en política es mayor (ver Gráfico 4). Sin embargo, es necesario profundizar el tipo de participación previa que tuvieron los alcaldes analizados.

Tabla 13. Proporción de la experiencia política de los alcaldes sometidos a CPR según grupo (2011-2014).

Grupo de distrito	Compitió con otro partido	Compitió con el mismo partido	Ganó con otro partido	Ganó con el mismo partido
I	42.1	17.9	24.2	15.8
II	33.3	10.0	43.3	13.3
III	57.1	14.3	14.3	14.3
IV	40.0	17.5	27.5	15.0

Fuente: Elaboración propia. En base a INFOGob.

Como se observa en la Tabla 13, en los grupos I, III y IV resalta la poca experiencia política de los alcaldes sometidos a CPR, pues, aunque estos han competido a cargos de elección popular, no necesariamente los han ocupado. Del mismo modo, la mayoría de los alcaldes sometidos son “independientes” en tanto han participado con organizaciones políticas diferentes a aquellas con las que obtuvieron la alcaldía en las ERM2014. Particularmente, en el grupo II, aunque los alcaldes han sido “independientes”, estos principalmente lograron ocupar algún cargo de elección popular, puesto que más cerca al 57% de dichos alcaldes son incumbentes; es decir, actores que se reeligieron o pasaron de ser regidores a alcaldes (ver Tabla 13).

De esta manera, se argumenta que la falta de experiencia política podría afectar la calidad de la gestión municipal y/o los alcaldes serían más

vulnerables a actores políticos opositores a la gestión municipal (Vásquez, 2014). Sin embargo, dicha condición no se cumple donde la competitividad política es baja y la gestión municipal se caracteriza por poseer altos niveles de ejecución presupuestal (grupo II).

2.5. ÉLITES POLÍTICAS Y PROMOTORES DE LA REVOCATORIA

El presente factor de análisis tiene por objetivo analizar los determinantes que pueden dejar evidencia de la presencia de élites políticas distritales que pugnan por el control de los municipios distritales. En ese sentido se ha utilizado la variable de (1) la posibilidad de adelantar elecciones; la cual consiste en categorizar los distritos entre aquellos donde se activó la CPR a más de un tercio del consejo municipal y de aquellos donde se activó la CPR a menos de un tercio del consejo. Asimismo, se analizará (2) la afiliación y/o participación de los promotores de la CPR con organizaciones políticas, así como el rol que tuvieron dichas organizaciones en las ERM2010. Finalmente se analizará (3) los cargos de elección popular ocupados por los promotores de la CPR.

En las CPR del periodo 2011-2014, al igual que en los periodos anteriores, era posible adelantar elecciones si es que la revocatoria retiraba del cargo a más de un tercio del consejo municipal. Para construir la variable de análisis, se ha considerado válida la posibilidad de NE cuando se puso en consulta a un tercio (o más) del consejo municipal.

Tabla 14. Proporción de la posibilidad de convocar a Nuevas Elecciones según grupo (2011-2014).

Grupo de distrito	No sería posible adelantar elecciones	Sí sería posible adelantar elecciones
I	15.2	84.8
II	31.4	68.6
III	0.0	100
IV	6.8	93.2

Fuente: Elaboración propia. En base a ONPE.

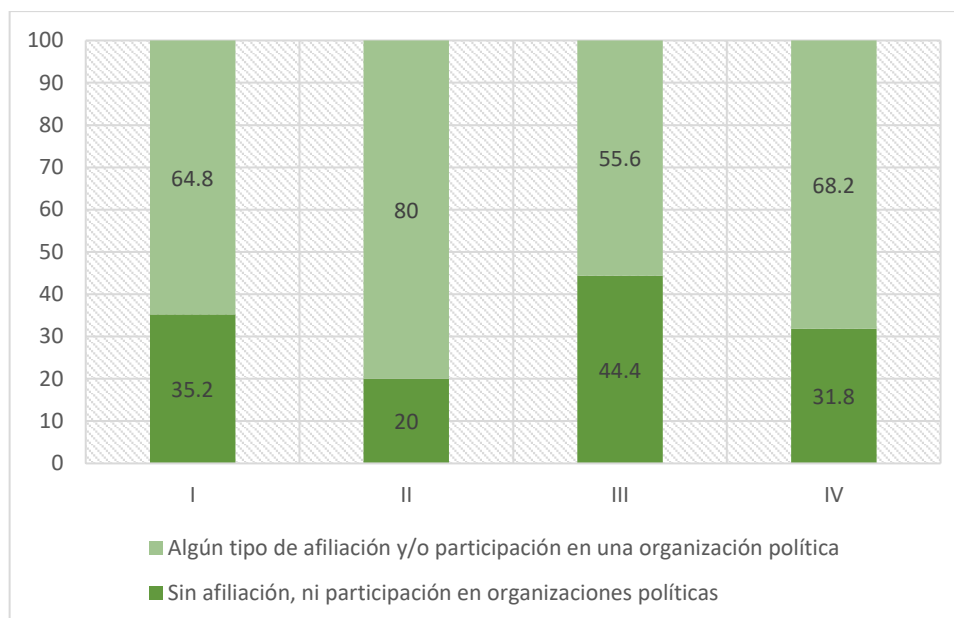
Dado que no se encuentran diferencias entre los grupos analizados; vale decir que, en todos los grupos la posibilidad de convocar a elecciones adelantadas representa una proporción mayor, se plantea que la posibilidad de adelantar elecciones puede estar relacionado con dos factores.

Por un lado, dado que en los grupos donde hay alta competitividad política (grupos I y IV) la frecuencia de posibilidad de adelantar elecciones es alta (ver Tabla 14), se argumenta que en dichos espacios la intención de adelantar elecciones se da producto de la intención de actores opositores de adelantar las elecciones para poder acceder al poder municipal (Tuesta, 2014 ;Weiner, 2004, 2009 y Welp, 2013); de esta manera, se puede obtener control económico en la localidad (Cameron, 2009).

Por otro lado, se puede afirmar que el descontento social también lleva a la ciudadanía a buscar nuevas autoridades municipales. Dado que en los distritos del grupo III se observa que la posibilidad de adelantar las elecciones también posee niveles altos, se argumenta que estos espacios, debido a los bajos niveles de ejecución presupuestal, la CPR se activa debido a la insatisfacción de una baja calidad de gestión municipal que lleva a buscar cambiar todo el consejo municipal. Finalmente, en los distritos del grupo II, se observa los niveles más bajos, en relación con los otros tres grupos, de intención de adelantar elecciones, por lo que se argumenta que cuando no hay un alto grado de competitividad política y/o baja ejecución presupuestal, la intención de adelantar elecciones pierde intensidad (ver Tabla 14).

Finalmente, como se planteó líneas arriba, se analizará la trayectoria política que han tenido los promotores de la revocatoria más allá del proceso mismo de consulta. De esta manera, la variable construida recoge la experiencia política que ha sido registrada por el JNE. En ese sentido, se ha tomado la afiliación a alguna organización política y/o la participación a cargos de elección como regidor o alcalde.

Gráfico 5. Proporción de promotores de CPR afiliados y/o que participan con alguna organización política según grupo (2011-2014).



Fuente: Elaboración propia. En base a ONPE e INFOGob.

Como se observa en el Gráfico 5, en los cuatro tipos de distritos analizados, los promotores de CPR tienen relación directa con organizaciones políticas, pues se encuentran registrados como militantes y/o han participado a algún cargo de elección en el distrito donde se activaron las CPR. Es resaltante que los promotores de los distritos del grupo II, en proporción, han participado más con alguna organización política. Mientras que en los distritos del grupo III los promotores de la CPR tienen la menor proporción de promotores de CPR afiliados o con participación en alguna organización política.

En consecuencia, es necesario dar cuenta del rol que dichas organizaciones políticas con las que participaron los promotores tuvieron en los distritos donde se llevaron a cabo las CPR del periodo 2011-2014.

Tabla 15. Proporción del rol de las organizaciones políticas con las que han participado los promotores de la CPR según grupo (2011-2014).

Grupo de distrito	Partido oficialista	Partido de minoría	Perdió en las ERM2010	No participó en ERM2010
I	5.3	22.9	37.2	34.6
II	7.1	7.1	50.0	35.7
III	0.0	0.0	20.0	80.0
IV	10.0	13.3	36.7	40.0

Fuente: Elaboración propia. En base a ONPE e INFOGob.

En ese sentido, los promotores de la CPR en los distritos de los grupos I, II y IV pertenecen a organizaciones políticas que participaron en las ERM2010, pero en su mayoría, perdieron. Contrariamente, en los distritos del grupo III, los promotores de la CPR han pertenecido a organizaciones políticas que no participaron en las ERM2010. (ver Tabla 15).

Tabla 16. Cargos ocupados por promotores de las CPR según grupo (2011-2014).

Grupo de distrito	Afiliación sin participación	Ha sido Candidato	Ha sido alcalde o regidor	Fue candidato luego de la CPR
I	20.2	48.4	13.8	17.6
II	14.3	39.3	21.4	25.0
III	20.0	40.0	40.0	0.0
IV	30.0	43.3	6.7	20.0

Fuente: Elaboración propia. En base a ONPE e INFOGob.

Como se puede observar en la Tabla 16, en los cuatro tipos de distritos analizados, los promotores de la CPR fueron candidatos que participaron en las ERM210 o antes. Es resaltante, además, que en el grupo II, los promotores de la CPR, en una proporción mayor, utilizaron la consulta popular como preámbulo de su futura participación en las ERM2014; mientras que en los distritos del grupo III, los promotores de la CPR no postularon en la siguiente elección.

2.6. ¿QUÉ TIPO DE DISTRITOS SON AQUELLOS DONDE SE ACTIVÓ CPR ANTES DEL CAMBIO LEGISLATIVO?

En esta última sección se presenta un análisis de las dinámicas de las CPR antes del cambio legislativo, distinguiendo cada uno de los cuatro grupos formados. Para realizar dicho análisis, ahora se describirán los grupos de distritos analizados de manera independiente, donde, se postularán las diferencias y similitudes entre cada grupo analizado.

La primera evidencia empírica es que, en el periodo 2011-2014 se han activado CPR en los cuatro grupos de distritos planteados empíricamente. Sin embargo, la proporción de distritos caracterizados por la mala gestión municipal es la más reducida; por el contrario, las CPR se concentran en el grupo de distritos donde la competitividad política es alta. En los cuatro grupos, los factores comunes muestran que los distritos donde se activaron CPR antes del cambio legislativo¹⁸ del 2015 fueron circunscripciones rurales y con una población reducida.

Los distritos del Cuadrante I representan casi el 77% de los distritos donde se activaron CPR en el periodo 2011-2014. Como se planteó en la sección metodológica, los distritos del Cuadrante I están caracterizados por tener una gestión municipal buena, pues la ejecución presupuestal es alta. Sin embargo, la competitividad política muestra que los alcaldes no gozaron de una

¹⁸ En esta afirmación se generaliza a las CPR incluso a periodo anteriores a los del 2011-2014 puesto que las condiciones normativas de la activación de dicho mecanismo no cambiaron.

amplia legitimidad puesto que estos ganaron con ajustados márgenes en relación con el segundo contendor.

En aquel grupo se ha mostrado que existe una tradición revocadora, pues es el único grupo que notoriamente ha activado más MDD desde periodos municipales anteriores. De esta manera, se evidencia que las tensiones políticas por el control municipal bajo un contexto de alta competitividad política son dinámicas que se replican constantemente a lo largo del tiempo (Cameron, 2009).

Asimismo, dicho grupo está representado por distritos pobres (dos veces más pobres que el promedio nacional de pobreza) con conflictividad social reducida, con presencia de conflictos que involucran directamente a gobiernos locales.

Los distritos del Cuadrante I confirman la hipótesis de que, a mayores recursos locales, los intereses de actores políticos opositores tendrán más incentivos para iniciar con una CPR. En dichos distritos, los actores no buscan específicamente controlar el presupuesto de canon (que es reducido); sino, en general su interés radica en todo ingreso municipal.

Con relación a la experiencia política de los alcaldes, estos muestran haber participado políticamente en sus distritos con organizaciones políticas distintas a con las que ganaron, de esta forma, este tipo de actor político es un “independiente” pues no milita una organización política definida (Zavaleta, 2014; Seifert, 2014, 2016).

Respecto a la posibilidad de adelantar elecciones, en el grupo I estaría definido por el interés de actores políticos de ganar la alcaldía en las elecciones complementarias tras la revocatoria, pues los intentos de revocar a más de un tercio del consejo municipal son altos. Del mismo modo, se observa que, en dichos distritos, más de dos tercios de los promotores de la revocatoria tienen afiliación o participación con organizaciones políticas que participaron en las ERM2010 en el distrito pero que perdieron u obtuvieron el segundo lugar; específicamente, la mayoría de los promotores de la revocatoria fueron candidatos durante la misma elección. De esta forma, se demuestra que la competitividad política es la causa principal de activación de la CPR en el grupo perteneciente al Cuadrante I.

El segundo grupo formado a partir del análisis de conglomerados pertenece al Cuadrante II, el cual representa casi el 20% de los distritos donde se activaron CPR en el periodo 2011-2014. El grupo II, es particular, pues presenta evidencia de bajos niveles de competitividad política, así como un alto grado de ejecución presupuestal.

En dichos distritos, no hay evidencia de un uso recurrente del mecanismo de CPR que denote una dinámica política o social de uso de MDD. Por otro lado, los niveles de pobreza representan poco más del doble del promedio nacional (23%) y con la menor incidencia de conflictos sociales, centrados en los conflictos socioambientales. Por otro lado, los distritos del Cuadrante II poseen los niveles más bajos de ingreso por canon y con ingresos presupuestales inferiores frente a los otros tres grupos. Dichas características

dan indicios que los bajos ingresos municipales, acompañados de una marcada pobreza, son problemas estructurales que genera una población con muchas necesidades básicas insatisfechas y con menos posibilidades de superarlas, posibilitando una fuerte insatisfacción que puede ser canalizada hacia la activación de MDD.

La condición previamente descrita, acompañada de alcaldes que en su mayoría han sido reelegidos, pondría en evidencia que, pese al voto de confianza de la población, estos no generaron mejoras significativas. De esa forma, la CPR se efectúa como castigo al alcalde. No obstante, se evidencia la presencia de actores políticos opositores que canalizan el descontento ciudadano, pues en dicho grupo, los promotores de la CPR son quienes presentan los mayores indicios de acercamiento a organizaciones políticas, principalmente a aquellas que perdieron en las ERM2010, donde los mismos promotores son exautoridades o excandidatos. Es resaltante que, en mayor proporción, los promotores de la CPR de dicho grupo utilicen el mecanismo de la CPR como preámbulo a su futura participación en las ERM siguientes.

El grupo perteneciente al Cuadrante III representa el 2.4% de los distritos donde se activaron CPR en el periodo 2011-2014. Como se planteó en la sección metodológica, los distritos mencionados poseen bajos niveles de ejecución presupuestal y un bajo grado de competitividad política.

Dichos distritos no cuentan con un historial de activación de la CPR constante. Asimismo, no evidencian presencia de conflictos sociales. De manera resaltante, los distritos de dicho grupo son los más pobres entre los

cuatro grupos, donde al menos 1 de cada dos ciudadanos está en condición de pobreza.

En relación con los ingresos fiscales, los distritos mencionados poseen los mayores ingresos de canon (alrededor de un millón de Nuevos Soles); pero con el presupuesto municipal más bajo de entre los cuatro grupos. Es resaltante, también, que los alcaldes sometidos a CPR son nuevos o han competido (pero no necesariamente ganado) con organizaciones políticas diferentes con el que ganaron en las ERM2014, demostrando que los alcaldes de los distritos del grupo III no tienen experiencia política previa.

De manera resaltante, se evidencia que en los distritos del grupo mencionado la posibilidad de adelantar elecciones es absoluta; vale decir, en todos los casos se promovió la revocatoria de más de un tercio del consejo. No obstante, no se puede afirmar que estos hayan sido incentivados bajo intereses puramente políticos, pues los promotores de la CPR presentan menos indicios de haberse relacionado con organizaciones políticas que participasen en las ERM2010.

El cuarto tipo de distrito (Cuadrante IV), representó el 11.6% de los distritos donde se activó CPR en el periodo 2011-2014. Ahora bien, como se planteó en la sección metodológica, dichos distritos se caracterizan por tener una mala gestión municipal (baja ejecución presupuestal) y altos niveles de competitividad política.

Aquel tipo de distrito no evidencia una tradición de activación de dicho MDD; puesto que su activación depende de la mala gestión municipal, por lo que no necesariamente se repite en las mismas circunscripciones.

Dichos distritos resaltan por poseer distritos urbanos en una considerable proporción, lo cual se relaciona con una mayor cantidad de electores. Por lo que se argumenta que en espacios donde confluyen altos niveles de competitividad política con un bajo grado de ejecución presupuestal. la posibilidad de activar la CPR en espacios con mayor población se incrementa. Esto se debe a que bajo dicha convergencia (entre descontento social e intereses políticos particulares) se puede generar mayor acceso a recursos por lo que pueden cumplir los requisitos de activación de CPR en espacios más poblados.

En relación con los niveles pobreza, poseen los niveles más bajos entre los tres grupos, lo cual se condice con lo planteado por Muñoz et al (2006) puesto que en espacios donde la población tiene niveles de pobreza más bajos, la capacidad de llevar a cabo una acción colectiva es mayor, por lo que los conflictos sociales son, comparativamente, mayores a la de los otros tres grupos.

En relación con los ingresos fiscales, se perciben altos ingresos de canon por actividad extractiva e igualmente mayor presupuesto en relación con la gestión municipal anterior. De esta manera, se evidencia que, en aquel tipo de distrito, los altos ingresos fiscales generan, por un lado, altas expectativas en la sociedad para mejorar la calidad de vida de sus habitantes; y, por otro

lado, el interés de actores políticos que suman sus intereses al descontento ciudadano.

Dicho grupo se caracteriza por tener alcaldes “independientes” que competieron antes con organizaciones políticas diferentes y en su mayoría no ganaban, mostrando que los alcaldes sometidos a CPR en este segundo tipo de distrito no presentan indicadores de ser actores con experiencia política.

La mala gestión municipal y la baja legitimidad de sus autoridades derivan en que la posibilidad de adelantar elecciones sea una de las más altas dentro de los cuatro grupos de análisis. De este modo, en 9 de cada 10 distritos se activa la posibilidad de convocar a elecciones anticipadas. En ese sentido, más de dos tercios de los promotores de revocatorias están relacionados a organizaciones políticas que perdieron en la ERM2010 u obtuvieron el segundo lugar; e incluso los mismos promotores fueron candidatos u ocuparon algún puesto como alcaldes o regidores.

En síntesis, se observa que las dinámicas de activación de la CPR en el periodo 2011-2014, que bien podría aplicar a revocatorias activadas en periodos previos, son lógicas compuestas por factores sociales, económicos y políticos. Sin embargo, los determinantes que juegan un rol protagónico son los políticos, puesto que los grupos más grandes se componen por condiciones de alta competitividad política, alcaldes sin experiencia política y promotores de CPR altamente politizados (grupos I y IV). Con relación a lo anterior, los determinantes económicos, brindan evidencia que cuando hay altos ingresos fiscales, se activan más revocatorias (grupos I y IV). Finalmente, los

determinantes sociales (niveles de pobreza y conflictividad social), no generan mayor impacto en la activación de CPR, puesto que las mismas condiciones se repiten en grupos grandes y pequeños – grupos I, II y III (ver Anexo 4).



CAPÍTULO 3: FACTORES SOCIALES, ECONÓMICOS Y POLÍTICOS DE LOS
DISTRITOS DONDE SE ACTIVÓ CPR DESPUÉS DEL CAMBIO

LEGISLATIVO

En el presente capítulo se analizará los factores de la activación de CPR en el Perú en el periodo 2015-2018. La primera sección planteará los principales cambios normativos de la Ley de Derecho de Participación y Control Ciudadanos (LDPCC) del 2015. A partir de la segunda y sexta sección del capítulo se analizarán en cada uno de los cinco factores de análisis planteados. Se recalca que cada factor igualmente distinguirá entre los tres tipos de distritos conformados tras el análisis de conglomerados (ver tabla 17). Finalmente, en la séptima sección del capítulo se esbozarán las conclusiones preliminares que permitirá distinguir las diferencias y similitudes entre cada grupo y de qué manera dialogan los hallazgos con la literatura que fue planteada antes del cambio legislativo.

Tabla 17. Agrupamiento de la CPR según el análisis de conglomerados (2015-2018)

	Baja competitividad política	Alta competitividad política
Buena gestión municipal	II 7 (26.9%)	I 14 (53.8%)
Mala gestión municipal	III 0 (0.0%)	IV 5 (19.2%)

Fuente: *Elaboración propia.*

El análisis de conglomerados jerárquico aplicado para los 26 casos de revocatorias a alcaldes distritales en el periodo 2015-2018, sugirió que, en función de las variables utilizadas, se debían conformar tres grupos. En ese sentido, en esta ocasión se optó por utilizar el método jerárquico aglomerativo de Ward, por ser el método más recomendado para trabajar grupos de pocos casos (Hair y Black, 2000, p. 180). Sin embargo, dicho agrupamiento fue contrastado con el método jerárquico aglomerativo de enlace completo, donde el método de Ward obtuvo grupos más homogéneos entre sí.

Cabe resaltar que para tener seguridad de que los grupos formados, con relación a las dos variables, son estadísticamente diferentes entre sí, se ha

realizado las pruebas estadísticas correspondientes para comprobarlo¹⁹. De esta manera, se ha realizado la prueba estadística de Levene, la cual permite saber si las varianzas de las variables (ejecución presupuestal y competitividad) son distintas en cada uno de los tres grupos. Al obtener una significancia de 0.06 (ejecución presupuestal) y 0.16 (competitividad), se comprueba que los grupos tienen varianzas homogéneas, por lo que para determinar la diferencia entre los grupos se debe utilizar la prueba de ANOVA (Magallanes, 202, p. 58). En ese sentido, al realizar la prueba mencionada para las variables de competitividad y ejecución presupuestal se obtiene, en ambos casos, una significancia de 0.00, por lo que se afirma con seguridad que los grupos definidos son diferentes entre sí.

3.1. REFORMA DE LA LEY DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS

La última reforma a la que fue sometida la Ley de los derechos de participación y control ciudadanos (LDPCC) fue promulgada el 06 de abril de 2015²⁰. A continuación, se analizará los cambios más relevantes para los objetivos de la presente tesis, aquello que afecta las dinámicas de la activación de CPR en distritos. En ese sentido, la primera modificación tiene que ver con la cantidad de firmas necesarias para activar el MDD analizado. Si antes se

¹⁹ En caso se obtenga que las varianzas de los grupos son homogéneas, se procederá a utilizar la prueba de ANOVA; caso contrario se utilizará la prueba robusta de medias de Brown-Forsythe.

²⁰ Lay N° 30315.

requería como máximo 400'000, la reforma plantea que, en todos los casos, se requiere las firmas de al menos el 25% de los electores de la circunscripción. Sin embargo, la modificación descrita solo afecta a Lima Metropolitana, pues en el resto de las circunscripciones del país, el 25% de la población electoral no supera la cifra mencionada.

Por otro lado, como se ha mencionado en el capítulo anterior, si la consulta popular confirmaba la revocatoria de al menos un tercio del consejo municipal se convocaban a NE. Luego de la reforma del 2015, por ningún motivo se convocan a elecciones anticipadas; de esta manera, los reemplazos de las personas revocadas terminan el periodo.

En relación la cantidad de CPR que pueden ser convocadas por periodo de gestión municipal, esta ha sido reducida a una vez. Antes del cambio legislativo se podía revocar el segundo y tercer año de gestión; mientras que a partir de la CPR del 2017 solo procede la revocatoria el tercer año de gestión.

Finalmente, la última reforma relevante para la investigación realizada es que a partir del 2015 los promotores de la revocatoria están obligados a rendir cuentas al JNE de los gastos incurridos en la campaña de revocatoria; así como, la obligatoriedad de inscribirse al JNE para quedar legitimados como promotores del proceso. De incumplir con dichos mandatos los promotores podrían afrontar una multa de hasta 30 unidades impositivas tributarias (S/. 121'000 aproximadamente).

3.2. FRECUENCIA DE ACTIVACIÓN DE LAS CPR

Las CPR en el Perú se ha podido activar una sola vez por cada periodo municipal por distrito. Sin embargo, hasta el periodo 2011-2014, las consultas podían pedirse en dos momentos, a saber, el segundo y tercer año de gobierno; en otras palabras, se activaban consultas a un grupo de distritos el segundo año y otro grupo adicional el tercer año. En el periodo 2015-2018, las consultas solo pueden pedirse una vez, en el segundo año de gestión. La reducción de chances de activar la consulta afectó notoriamente la cantidad de pedidos de estos, puesto que la compra de Kits de revocatoria se redujo, lógicamente, aproximadamente a la mitad (Holland & Incio, 2018, p. 18).

Tabla 18. Cantidad de CPR activadas en los distritos sometidos a CPR según grupo (2015-2018).

Grupo de distrito	Media	Mediana
I	3	3
II	2	2
IV	2	2

Fuente: Elaboración propia. En base a ONPE.

Hasta el periodo 2015-2018, la cantidad de CPR que pudo haberse activado en cada distrito es seis procesos. Como se observa en la Tabla 18, en los distritos del grupo I el historial de activación de CPR se caracteriza por el uso constante de dicho mecanismo, superando a los otros dos grupos. No obstante, los distritos de los grupos II y IV igualmente presentan un historial de activación constante, aunque menor al del grupo I. Se confirma, entonces, que las CPR activadas luego del cambio legislativo se han activado, principalmente, en distritos con historial previo de activación.

3.3. ENTORNO SOCIAL

El factor del entorno social, como ya se ha visto, tiene por objetivo analizar las condiciones sociodemográficas de los distritos donde se activaron CPR durante el periodo 2015-2018. En ese sentido, se utilizan cuatro variables: (1) ámbito de residencia, (2) cantidad de electores, (3) niveles de pobreza, y (4) presencia de conflictos sociales. De esta manera, se podrá realizar un análisis del contexto estructural donde se activan CPR.

Los 26 casos analizados pertenecen al ámbito rural²¹. Con relación a la cantidad de electores, en las circunscripciones de los grupos I y IV, la población se encuentra alrededor de los mil electores; mientras que, en el grupo II, estos duplican dicha cantidad (ver Tabla 19). De esta forma, se observa que luego

²¹ Información obtenida del Decreto Supremo de la PCM 2011, la cual es la información más actualizada a la fecha sobre clasificación del ámbito de los distritos en el Perú.

del cambio legislativo, los espacios donde se activan CPR, siguen siendo circunscripciones con pocos habitantes (ONPE, 2013).

Tabla 19. Cantidad de electores en los distritos donde se activó CPR según grupo (2015-2018).

Grupo de distrito	Media	Mediana ²²
I	1'598	1'128
II	2'814	2'970
IV	861	995

Fuente: Elaboración propia. En base a Padrón electoral ERM2014. ONPE.

Respecto a los niveles de pobreza, al igual que el capítulo anterior, la variable es formada a partir del Mapa de Pobreza 2013, puesto que hasta el momento sigue siendo la fuente más actualizada sobre la pobreza a nivel distrital. En ese sentido, la pobreza está enfocada en la capacidad monetaria de los individuos de acceder a una canasta básica (INEI, 2015, p. 12).

A partir de lo planteado, se observa que los niveles de pobreza son altos en los tres grupos de análisis formados; sin embargo, los niveles de pobreza en los distritos del grupo IV son los más elevados que en los entre los tres grupos. (ver Tabla 20). Por tal motivo, se plantea que la propuesta de que la pobreza es

²² Para el grupo I el estadístico de mejor representatividad es la mediana, pues no tienen una distribución normal (verificado con la prueba estadística Shapiro-Wilk).

un determinante de la activación de CPR (ONPE, 2013; Tuesta, 2014) todavía se mantiene vigente luego del cambio legislativo, lo cual evidencia que dicho determinante está relacionado con la insatisfacción social de los ciudadanos por la incapacidad de los gobiernos municipales de satisfacer sus necesidades básicas.

Tabla 20. Niveles de pobreza en los distritos donde se activó CPR según grupo (2015-2018).

Grupo de distrito	Media	Mediana
I	47.8	45.6
II	49.7	49.8
IV	60.1	63.7

Fuente: Elaboración propia. En base a Ceplan 2017.

Con relación a los conflictos sociales, estos son definidos por la Defensoría del Pueblo como “un proceso complejo en el que sectores de la sociedad, el Estado o las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios” (Defensoría del Pueblo, s/a). para el año 2015, en el Perú hubo 260 conflictos sociales, de los cuales, más del 60% estuvo relacionado con la actividad minera; mientras que los conflictos de

gobierno local representaron el 9.2% (24 casos)²³. Con la misma tendencia, en el año 2016, los conflictos sociales relacionados a actividades mineras fueron más del 60%; mientras que los conflictos de asuntos del gobierno local fueron del 10% (26 casos)²⁴. De esta forma, se observa que los conflictos sociales más usuales en los distritos peruanos son aquellos que tienen que ver con la actividad extractiva.

Tabla 21. Cantidad de conflictos sociales en los distritos donde se activó CPR según grupo (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: *Elaboración propia. En base a reportes mensuales de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo (2015-2016).*

En relación con los distritos donde se activaron CPR durante el periodo 2015-2018, estos no presentan una alta presencia de conflictos sociales; con excepción de los distritos del grupo I, donde poco más de un tercio tuvo algún

²³ Véase Decimonoveno Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República.

²⁴ Véase Vigésimo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República.

tipo de conflicto social (ver Tabla 21). En tal sentido, la propuesta de que los distritos donde se activan CPR se caracterizan por ser espacios con conflictividad social (Tuesta, 2014; Weiner, 2009) solo se cumple para el grupo I; mientras que en los grupos II y IV, los conflictos sociales son casi inexistentes.

Particularmente en los casos de conflictos sociales de la población con el gobierno municipal, uno es en el distrito de Tumay Huaraca en la provincia de Andahuaylas región Apurímac. El conflicto fue causado por la demarcación territorial; originado por la Ley de Saneamiento y Demarcación Territorial dispuesta por la provincia de Andahuaylas que afectaría el territorio de varios distritos. Del mismo modo, en el distrito de Camilaca, en la provincia de Cadarave región Tacna, el conflicto se dio por la demarcación territorial de cinco centros poblados que exigían volver a ser parte (como lo eran en 1988) del distrito de Llabaya; es decir, el conflicto es originado por centros poblados que no quieren pertenecer al distrito.

3.4. INGRESO FISCAL

El factor analizado está conformado por dos variables capaces de presentar una imagen clara de los ingresos monetarios de los distritos. La primera es la variable de canon, la cual está conformada por la suma de los ingresos por actividad extractiva en los distritos. De esta manera, se ha sumado los ingresos de canon – ya sea minero, de hidrocarburos y/o de

extracción de petróleo – recibidos por los distritos durante el primer año del periodo; es decir, durante el 2015.

La segunda variable mide el ingreso del primer año fiscal del gobierno municipal (2015-2018) en perspectiva comparada del último año del gobierno municipal anterior (2011-2014). De esta forma, la variable es la resta de Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de los años 2015 versus el 2014.

Tabla 22. Ingreso de canon en los distritos donde se activó CPR según grupo (2015-2018).

Grupo de distrito	Media	Mediana ²⁵
I	305'490	158'708
II	1'223'642	742'006
IV	181'795	129'291

Fuente: Elaboración propia. En base a Consulta Amigable MEF (2015).

Como se observa en la Tabla 22, los distritos del grupo II posee los ingresos de canon más altos; mientras que los grupos I y IV que son los que poseen altos niveles de competitividad política, presentan los niveles más reducidos de canon. De esta manera, se confirma que la variable canon, como

²⁵ Para los distritos del tipo Político, el estadístico que goza de mejor poder representativo es la mediana puesto que la distribución de las variables no cumple con el principio de normalidad (verificado con el estadístico Shapiro-Wilk).

un determinante de activación de CPR ha perdido influencia (ONPE, 2013; Quintanilla, 2013).

Por otro lado, como se ha mencionado, el margen presupuestal es una variable que permite observar la capacidad de proyectar el gasto público por parte de las autoridades locales en comparación de su predecesor. Aunque dicho monto no implique necesariamente la ejecución total, el ingreso presupuestal permite observar la capacidad del gobierno local de planificar sus gastos.

El ingreso presupuestal que reciben los municipios se denomina Presupuesto Institucional Modificado (PIM), el cual es el presupuesto corregido a partir del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) que plantea a comienzos de cada año fiscal, el municipio al MEF. De esta manera, la variable que será presentada está compuesta por la diferencia del PIM de primer año de gestión municipal²⁶ menos el PIM del año anterior, el cual es el último año de la gestión municipal previo. Finalmente, el PIM analizado es el referido a la sección “solo proyectos” del MEF, con lo cual se centra el análisis en proyecciones de inversión del municipio, exceptuando así, las proyecciones de gasto corriente, como los salarios.

²⁶ Para el periodo estudiado sería el año 2015.

Tabla 23. Porcentaje del margen presupuestal 2015 versus 2014 según grupo (2015-2018).

Grupo de distrito	Menor presupuesto	Mayor presupuesto
I	50.0	50.0
II	80.0	20.0
IV	85.7	14.3

Fuente: Elaboración propia. En base a Consulta Amigable MEF – 2015 versus 2014.

Como se observa en la Tabla 23, en los tres grupos donde se activó CPR en el periodo 2015-2018, la gestión municipal estuvo caracterizada por niveles presupuestales menores a los de la gestión anterior. De esta manera, se observa que la hipótesis de que los presupuestos municipales incentivan la activación de CPR (Uchuypoma, 2015, p. 27; Weiner, 2009, p. 134; Welp, 2013, p. 68) ya no es un determinante de la activación de las consultas.

3.5. GESTIÓN Y LEGITIMIDAD DEL ALCALDE SOMETIDO A CPR

Se ha argumentado que la calidad de la gestión municipal, basada en políticas cortoplacistas, está estrechamente relacionada con la insatisfacción ciudadana (Murakami, 2012); de manera que, una mala gestión municipal

puede ocasionar la activación de una CPR (ONPE, 2013). De esta manera, se utilizan tres indicadores que afectarían la calidad de la gestión municipal: (1) los niveles de ejecución presupuestal, (2) la legitimidad del alcalde, representada a través de la diferencia de votos que obtuvo en relación con el puesto que ocupó el segundo lugar en las ERM2014, y (3) la experiencia política del alcalde²⁷. Por tal motivo, la siguiente sección del texto busca desarrollar esos indicadores en los distritos donde se activaron CPR durante el periodo municipal 2015-2018.

Como se mencionó en la sección metodológica, las variables 1 y 2 han compuesto la operacionalización de la propuesta teórica que permitió el agrupamiento de los distritos analizados. En ese sentido, la presentación de estas variables permitirá confirmar la distinción de cada grupo con relación a las variables utilizadas, así como la implicancia práctica de dichas dimensiones.

Respecto a la ejecución presupuestal, esta es medida a partir del porcentaje de PIM que se logró ejecutar durante el año fiscal. Al igual que la sección de margen presupuestal, el análisis se basa en la ejecución de “solo proyectos” durante el primer año de gestión.

²⁷ Este indicador está dividido en dos: el historial de participación del alcalde y el tipo de organizaciones políticas con las que participó.

Tabla 24. Porcentaje de ejecución presupuestal en distritos donde se activaron CPR según grupo (2015-2018).

Grupo de distrito	Media	Mediana
I	87.2	87.5
II	68.3	73.4
IV	49.8	47.1

Fuente: Elaboración propia. En base a Consulta Amigable MEF 2015.

Entonces, en los distritos de los grupos I y II, la ejecución presupuestal es alta, por lo que se plantea que una baja calidad de la gestión municipal no es un determinante de la activación de CPR en dicho tipo de distritos (ver Tabla 24). De manera opuesta, en los distritos del grupo IV, la ejecución presupuestal es baja²⁸; con lo cual, se plantea que en dichos distritos una gestión municipal deficiente incentiva a la población a iniciar con una consulta popular. De esta manera, solo en el último grupo persiste el argumento de que el descontento de la población con la calidad de la gestión municipal incentiva la utilización de dicho MDD (Remy, 2005a; Weiner, 2009; Uchuypoma, 2015)

Por su parte, la competitividad política se plantea como la variable con capacidad de evidenciar la inestabilidad política de las circunscripciones analizadas; puesto que, se calcula a partir de la diferencia de porcentaje de votos obtenidos por el alcalde municipal respecto de quien quedó en segundo

²⁸ Para la presente investigación se está considerando baja ejecución a toda proporción por debajo del 50%.

lugar (Ruiz y Otero, 2013, p.125). Mientras menor sea el margen de victoria, mayor es la competitividad política, pudiendo desencadenar inestabilidad política; puesto que, se configuran situaciones de escasa legitimidad y alta competencia por el uso de recursos y el poder (Remy, 2005b, p. 49).

Tabla 25. Competitividad política en los distritos donde se activaron CPR según grupo (2015-2018).

Grupo de distrito	Media	Mediana
I	0.05	0.05
II	0.14	0.12
IV	0.04	0.04

Fuente: Elaboración propia. En base a INFOGob.

Como se observa en la Tabla 25, la competitividad política es alta en los distritos de los grupos I y IV²⁹. De manera opuesta, en los distritos del grupo II, se observa que la competitividad política es baja. De esta manera, se observa que la mayoría de los distritos donde se activaron CPR en el periodo 2015-2018, las luchas políticas que se reflejaron en las ERM2014 persisten en canales institucionales como los MDD, pues buscan acceder al control del poder político o, debilitar el poder político del oponente que ganó las elecciones

²⁹ Para la presente investigación, se considera alta competitividad política a los valores menores a 0.1 puesto que implica que los alcaldes sometidos a CPR consiguieron su elección con menos del 10% de diferencia frente a su competidor más cercano.

(ONPE, 2006; Quintanilla, 2013; Schneider y Welp, 2015; Uchuypoma, 2015; Weiner, 2009).

En relación con la experiencia política de los alcaldes posteriormente sometidos a CPR, en la presente tesis se plantea que la *performance* del alcalde durante su gestión se evidencia a través de la experiencia política con la que cuentan dichas autoridades; puesto que, actores con mayor participación política poseen mejor experiencia de gestión pública y política – como la de generar alianzas – (Vásquez, 2014, p. 92). De esta manera, la variable de participación política se ha construido en base al historial inmediatamente anterior del alcalde. Dicho historial puede hacer referencia a un cargo ocupado en alguna elección anterior a la del 2014, dentro del mismo distrito. Del mismo modo, se ha considerado la última participación de la persona³⁰ (ya sea como candidato o autoridad municipal).

³⁰ Si es que en el último historial de participación una persona participó en una elección municipal pero no obtuvo ningún puesto, aún como incumbente (exautoridad), se considerará a dicha persona como “competidor”.

Tabla 26. Historial de participación de los alcaldes sometidos a CPR según grupo (2015-2018).

Grupo de distrito	Es nuevo	Compitió con otro partido	Compitió con el mismo partido	Ganó con el mismo partido
I	1	9	3	1
II	0	7	0	0
IV	1	3	0	1

Fuente: Elaboración propia. En base a INFOGob.

En ese sentido, en los tres tipos de distrito los alcaldes sometidos a CPR son, principalmente, actores políticos “independientes” pues suelen participar con distintas organizaciones políticas en cada proceso electoral (ver Tabla 26). De esa forma, dichos actores no poseen mucha experiencia política; puesto que, han participado como candidatos, pero en pocos casos han logrado ocupar algún puesto de elección popular. De esta manera, se argumenta que la falta de experiencia política podría afectar la calidad de la gestión municipal y/o los alcaldes serían más vulnerables a actores políticos opositores a la gestión municipal (Vásquez, 2014).

3.6. ÉLITES POLÍTICAS Y PROMOTORES DE LA REVOCATORIA

Como se mencionó en el primer acápite, tras la reforma de la LDPCC, para la CPR del periodo 2015-2018 en adelante, se eliminó la posibilidad de adelantar elecciones. En ese sentido, la variable de posibilidad de convocar a NE carece de sentido para el presente capítulo; por lo que las únicas variables que permiten esbozar la presencia de actores políticos distritales son (1) la afiliación y/o participación en organizaciones políticas de los promotores de la CPR, así como el rol que tuvieron dichas organizaciones en las EMR2014, y (2) los cargos de elección popular ocupados por los promotores de la CPR.

En cada proceso de CPR existe un promotor de la revocatoria quien es la persona que compra los Kits para recolectar las firmas de revocatoria. De esta manera, tras el cambio normativo de la LDPCC, es el promotor quien deberá de rendir las cuentas de los ingresos y egresos en la campaña para revocar a las autoridades municipales.

Tabla 27. Afiliación y/o participación en organizaciones políticas de los promotores de la CPR según grupo (2015-2018).

Grupo de distrito	Ninguna afiliación	Partido en minoría	Participó en las EMR2014, pero perdió	No participó en las ERM2014
I	3	0	6	5
II	3	1	1	2
IV	2	0	2	1

Fuente: Elaboración propia. En base a ONPE e INFOGob.

Como se observa en la Tabla 27, en los tres grupos analizados, los promotores de la CPR, principalmente, han estado afiliados a algún tipo de organización política. De aquellos con algún tipo de afiliación, la mayoría estuvo relacionado a organizaciones políticas que perdieron en las ERM2014. Con excepción del grupo II, donde en igual proporción los promotores participaron con organizaciones que perdieron en las ERM2014, así como en organizaciones políticas que no participaron en dicha elección (ver Tabla 27).

En relación con los cargos de elección popular que ocuparon los promotores de la CPR, se evidencia que en los distritos donde se involucra el interés de actores políticos opositores (grupos I y IV), los promotores de la CPR han participado, en su mayoría como candidatos en las EMR2014 (pero perdieron) u ocuparon antes de dichas elecciones un cargo como alcaldes o regidores; mientras que en el grupo de distritos del grupo II, los promotores

estuvieron afiliados a las organizaciones políticas pero no participaron directamente a un cargo de elección popular (ver Tabla 28).

Tabla 28. Cargos ocupados por los promotores de la CPR según grupo (2015-2018).

Grupo de distrito	Afiliación sin participación	Ha sido candidato	Ha sido alcalde o regidor	Fue candidato luego de la CPR
I	2	6	2	1
II	3	0	1	0
IV	0	2	1	0

Fuente: Elaboración propia. En base a ONPE e INFOGob.

Por lo anterior, se confirma la presencia de promotores de la CPR en distritos donde la competitividad política es alta; de manera que, se demuestra que la competitividad política es un fenómeno de lucha por el control del gobierno municipal (Cameron, 2009), donde los actores políticos se involucran directamente en dichas disputas.

3.7. ¿QUÉ TIPO DE DISTRITOS SON AQUELLOS DONDE SE ACTIVÓ CPR LUEGO DEL CAMBIO LEGISLATIVO?

En esta última sección se presenta un análisis de las dinámicas de las CPR luego del cambio legislativo, distinguiendo entre los tres grupos de análisis que se formaron tras el análisis de conglomerados (clusters). Para realizar dicho análisis, se describirán los grupos de distritos analizados de manera independiente, para mostrar las similitudes y diferencias entre cada grupo analizado.

La primera evidencia empírica es que la CPR en distritos del grupo III – que son distritos donde hay un bajo grado de competitividad política, al igual que bajos niveles de ejecución presupuestal – no se activó luego del cambio legislativo. Por el contrario, las CPR se concentraron en los distritos del grupo I y II (poco más del 80% de los casos). En general, se afirma que los determinantes en común, presentes en la mayoría de los distritos donde se activó la CPR en el periodo 2015-2018, es que son circunscripciones que usualmente activan los MDD. Asimismo, dichos distritos son rurales, con una población electoral menor a los 2'500 electores y altos niveles de pobreza. Finalmente, en todos los grupos se evidencia que los alcaldes que fueron sometidos a CPR no poseen experiencia de gestión municipal previa e inician su gestión con un presupuesto menor al de sus predecesores.

En relación con los distritos del grupo I, estos fueron el 54% de los distritos donde se activó CPR en el periodo 2015-2018. Como se planteó en la

sección empírica, los distritos del grupo I poseen los niveles más altos de ejecución presupuestal junto a un alto grado de competitividad política.

Dichas circunscripciones se caracterizaron por tener el historial de activación de CPR más activo. El entorno social se caracteriza por poseer una considerable proporción de conflictos sociales, socioambientales y de demarcación territorial. Asimismo, los distritos del grupo I no presentan altos niveles de canon; de hecho, estos tienen los ingresos más bajos por la actividad extractiva; sin embargo, sí poseen los niveles más altos de ingreso presupuestal.

Asimismo, se evidencia que los promotores de la CPR están afiliados principalmente a organizaciones políticas que participaron en las ERM2014, pero perdieron; directamente dichos promotores fueron excandidatos. De esta manera, se argumenta que la alta competitividad política de dichos distritos encuentra intereses de activar CPR con el fin de controlar los presupuestos municipales, pues los promotores de la CPR presentan evidencia de ser actores que constantemente pugnan por el control político de los distritos.

Por su parte, los distritos del grupo II representan el 27% de distritos donde se activó la CPR (7 distritos). Como se obtuvo tras el análisis de conglomerados (clusters), la ejecución presupuestal presenta altos niveles; mientras que la competitividad política evidencia grados bajos.

Dichos distritos tienen un historial de revocatorias medio, donde en general se viene utilizando la CPR por segunda vez. Dicho grupo posee una población electoral ligeramente más extensa (alrededor de 2'800 electores),

con una marcada incapacidad de acción colectiva; pues no presente conflictos sociales. Los distritos de dicho grupo poseen altos ingresos de canon; pero el presupuesto municipal más bajo entre los tres grupos.

Por otro lado, los promotores de la CPR no están directamente involucrados a organizaciones políticas que perdieron en las ERM2014 y tampoco han participado directamente a un cargo de elección popular. De esta manera, se argumenta que, en los distritos de dicho grupo, la activación de CPR está relacionado a la insatisfacción de la población de no cumplir muchas necesidades debido a que perciben bajos ingresos fiscales.

Finalmente, el último grupo analizado pertenece al Cuadrante IV, el cual está conformado por 5 distritos, que representan cerca al 20% de los distritos donde se activó la CPR en el periodo 2015-2018. Como se planteó en la sección metodológica, dichos distritos poseen los niveles más bajos de ejecución presupuestal que convergen con un alto grado de competitividad política.

Dichos distritos también presentan un historial de CPR recurrente pues en la mayoría se ha activado por segunda vez. El entorno social de dichos distritos se caracteriza por poseer los niveles de pobreza más altos de los tres grupos, con casi tres veces la pobreza nacional y una nula capacidad de acción colectiva. Con relación al ingreso fiscal, poseen bajos ingresos de canon; pero altos ingresos presupuestales.

En el grupo IV, los promotores de la CPR sí están relacionados con organizaciones políticas; así como han sido excandidatos o exautoridades. De esta manera, se argumenta que dicho grupo, la CPR se activa por una

confluencia de insatisfacción social por los bajos niveles de ejecución presupuestal que devienen en una baja calidad de gestión que es canalizada por actores políticos interesados en debilitar el poder político (y económico) de los alcaldes.

En síntesis, los determinantes políticos caracterizados por un alto grado de competitividad política y promotores altamente politizados son los determinantes que marcan el contexto de una mayor activación de CPR (grupos I y IV). Relacionado a lo anterior, se identifica que el determinante económico caracterizados por un alto ingreso presupuestal cumple un rol complementario a las condiciones políticas antes descritas. Sin embargo, se observa que el grupo II representa un importante porcentaje de CPR, el cual se caracteriza por condiciones opuestas, esto es, bajos niveles de competitividad política donde los promotores no son politizados y el ingreso presupuestal es reducido (Ver anexo 5).

4. CONCLUSIONES

A partir de lo desarrollado en los capítulos 2 y 3, se ha respondido a la pregunta principal planteada para la presente investigación, a saber, cuáles son los determinantes para la activación de consultas populares de revocatoria tanto en el periodo municipal 2011-2014 como en el periodo 2015-2018. En ese sentido, gracias al análisis de conglomerados utilizado, se ha podido distinguir cuatro grupos con lógicas de activación de CPR particulares, lo cual permitirá su consiguiente definición.

Ahora bien, en la presente sección se realiza una síntesis de los determinantes de activación de la CPR en los dos periodos analizados y, consiguientemente, se responderá a la pregunta secundaria sobre las principales similitudes y/o diferencias en los factores que han determinado la activación de la CPR en los dos periodos analizados. En consecuencia, se realizará la comparación de los hallazgos de dinámicas de activación de CPR en cada uno de los cuatro grupos identificados para medir los efectos del cambio legislativo en cada dinámica.

Previamente a la comparación de los grupos tras el cambio legislativo, la primera conclusión de la presente tesis es que la reforma de la LDPCC implementada en el 2015 ha disminuido los incentivos para activar CPR; puesto que, estas se han reducido en más del 90% de cantidad de activaciones efectivass – de 387 en el periodo 2011-2014, a 26 casos en el periodo 2015-2018. Sin embargo, se sugiere mayor investigación en este tema, puesto que la evidencia de compra de Kits electorales para activar las CPR no muestra una reducción real de la intención de activar dicho mecanismo. Si bien estas se han reducido de 2'247 Kits a 938 luego del cambio legislativo, esto se explica porque antes del cambio legislativo, había convocatoria a CPR durante el segundo y tercer año de gestión municipal, mientras que luego del 2015 solo se permite la activación de CPR en el tercer año de gestión municipal; vale decir la compra de Kits se reduce porque actualmente solo se pueden adquirir en una sola convocatoria. En ese sentido, la cantidad de Kits de revocatoria compradas se ha mantenido; pero lo que se ha reducido es la capacidad de los promotores de CPR de lograr activar dicho mecanismo.

Luego del cambio legislativo, son cinco las condiciones generales que se han acentuado o modificado en la activación de CPR. De esta forma, las similitudes en ambos periodos muestran que la activación de consultas se desarrolla en espacios rurales y con una población reducida (menor a 2'500 electores). Por otro lado, se ha intensificado, tras el cambio legislativo, la presencia de distritos con altos niveles de pobreza, donde los alcaldes no poseen experiencia política y las revocatorias se activan usualmente (más de una vez).

Por lo anterior, se argumenta que en los espacios rurales del país, por tener una población reducida, los requisitos de activación son más fáciles de cumplir (bajo porcentaje de firmas requerido). Por otro lado, las condiciones de pobreza, donde las posibilidades de mejora no parecen cumplirse debido a la fragmentación política consecuencia de alcaldes sin experiencia política, generan espacios propicios para que conflictos por el control político y económico decanten en la activación de CPR. En otras palabras, “pueblo chico, infierno grande”.

Con relación a los distritos que fueron ubicados en el Cuadrante I, en ambos periodos estudiados estos se han caracterizado por poseer altos niveles de ejecución presupuestal acompañados de un alto grado de competitividad política. Dicho grupo, si bien sigue siendo el que contiene a la mayor cantidad de distritos, ha perdido volumen; pues transitó de representar a más del 70% de los distritos donde se activó CPR antes del cambio legislativo, a poco más del 50% de distritos en las CPR siguientes.

Dichos distritos se caracterizan por presentar conflictos sociales, socioambientales y locales (particularmente conflictos de demarcación territorial). Por otro lado, aunque los ingresos de canon no son resaltantes, los ingresos presupuestales de la municipalidad han mostrado ser los más altos. Finalmente, los promotores de la revocatoria dentro de dichos distritos son actores políticos opositores a la gestión municipal, puesto que han participado en organizaciones políticas que perdieron en las elecciones municipales;

particularmente, dichos promotores han competido como excandidatos dentro de las localidades.

Por lo mencionado, se define a dicho grupo como distritos donde el determinante de activación de CPR es la **política perversa**. Dada las condiciones evidentes de una competitividad política que trasciende las elecciones ordinarias hasta las CPR, se argumenta que los actores políticos compiten por el control del poder político (o debilitamiento de los alcaldes) y económico. Dicha postura se refuerza porque no hay indicios de una mala gestión municipal, puesto que estos tienen altos niveles de ejecución presupuestal e ingresos fiscales.

Los distritos del segundo grupo (Cuadrante II) se caracterizan por presentar un bajo grado de competitividad política junto a altos niveles de ejecución presupuestal. Dicho grupo se ha incrementado ligeramente tras el cambio legislativo, puesto que pasó de representar el 20% de los distritos al 27%. En ambos periodos analizados, dicho grupo presenta bajos niveles de conflictividad local, acentuados en conflictos socioambientales. Aunque el presupuesto en el rubro de canon se incrementó en dichos distritos (luego del cambio legislativo), los presupuestos municipales, en general, son los más bajos.

Las condiciones políticas son las que más cambios han presentado en dichos grupos. Los alcaldes que fueron sometidos a CPR, pasaron de ser los que presentaban mayores indicios de experiencia política – pues eran incumbentes – a ser, luego del cambio legislativo, actores que competían en

elecciones, pero no necesariamente ocupaban los puestos. Por otro lado, antes del cambio legislativo la CPR en dichos grupos presentaban los menores indicios de buscar adelantar elecciones; pero los promotores de la CPR eran los más politizados, pues en comparación con los otros grupos habían participado en mayor proporción con organizaciones políticas que perdieron en las elecciones municipales, así como utilizaron la CPR como preámbulo de sus carreras políticas. Sin embargo, luego del cambio legislativo, los promotores de la CPR no están relacionados con organizaciones políticas que perdieron en las elecciones previas; tampoco los promotores han participado directamente en política.

Por lo mencionado se argumenta que el determinante de activación en los distritos del Cuadrante II, se debe a una **alta insatisfacción**³¹; puesto que, las circunscripciones mencionadas poseen bajos ingresos presupuestales que demuestran la poca capacidad del alcalde de ejecutar proyectos de inversión y desarrollo en las localidades. De ese modo, luego del cambio legislativo, actores políticos opositores han dejado de involucrarse en el descontento ciudadano.

Con relación al tercer grupo (Cuadrante III), ubicado en el tercer cuadrante, pasó de representar el 2.4% de los distritos donde se activaron CPR en el periodo 2011-2014, a no presentarse tras el cambio legislativo. Dichos distritos se caracterizan por poseer bajos niveles de ejecución presupuestal

³¹ Dicho termino fue inspirado por la definición de “renegados insatisfechos” propuesta por Hernán Chaparro para definir las subculturas de Lima. Los insatisfechos se encuentran molestos por el curso de la democracia y sus autoridades, por lo que no cree en la participación política y solo participan si un hecho, en este caso la revocatoria, les afecta directamente. Ver *Afectos y Desafectos: Las diversas subculturas políticas en Lima*, p. 122.

junto un bajo grado de competitividad política. De esta manera, las condiciones presentes, antes del cambio legislativo, mostraban a distritos con altos ingresos por canon; pero en general un bajo ingreso presupuestal. Adicionalmente, aunque la intención de adelantar elecciones era absoluta, estos no muestran indicios de haber sido guiados por intereses políticos particulares; puesto que, los promotores de la CPR presentaban menores niveles de participación con organizaciones políticas opositoras. De esta manera, debido a la evidencia de una mala gestión municipal – bajos niveles de ejecución presupuestal y alcaldes sin experiencia política previa – se plantea que en dichos distritos el determinante de activación de la CPR se debe a la acción ciudadanos **crítico-participativos**³².

El cuarto grupo (Cuadrante IV), incrementó su proporción tras el cambio legislativo; puesto que pasó de ser el poco más del 11% de distritos, al 20% de distritos tras el cambio legislativo. Dichos distritos se caracterizan por poseer bajos niveles de ejecución presupuestal acompañados de un alto grado de competitividad política. El mayor cambio se dio en el entorno social de dicho grupo, en tanto que, previamente al cambio legislativo, dicho grupo se caracterizó por poseer bajos niveles de pobreza que era consecuente con una mejor capacidad de acción colectiva ciudadana; sin embargo, luego del cambio legislativo, dicho grupo se caracterizó por ser los distritos más pobres con una nula presencia de conflictos sociales. Sin embargo, los ingresos presupuestales

³² Dicho término fue tomado de la propuesta de Hernán Chaparro para una subcultura de Lima definida como los “críticos participativos”. Dicha subcultura se caracteriza por ser un grupo crítico hacia las organizaciones políticas y las instituciones, pero con un marcado interés en la apertura de participación ciudadana. Ver *Afectos y Desafectos: Las diversas subculturas políticas en Lima*, pp. 123-124.

de dichos distritos se mantienen altos a pesar del cambio legislativo. Por lo mencionado, se argumenta que en dichos distritos confluyen intereses políticos particulares junto a un descontento social.

Debido a la alta competitividad política, promotores de CPR con un historial de participación en organizaciones políticas que perdieron en las últimas elecciones, así como una participación directa de dichas personas a cargos de elección popular, se evidencia que los conflictos políticos buscan beneficiarse del poder político y económico (esto último debido a los altos niveles de presupuesto municipal); o en última instancia, debilitar el poder de las autoridades elegidas. Por otro lado, la baja capacidad de ejecución presupuestal causada por autoridades municipales inexpertas, juntos a altos niveles de pobreza, evidencian un nivel de insatisfacción social que es canalizada por opositores de los alcaldes. En consecuencia, el determinante de activación de CPR en dichos distritos son la confluencia de ciudadanos **crítico-participativos junto a intereses de política perversa.**

Tabla 29. Tipología de distritos según determinantes de activación de CPR

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

Fuente: Elaboración propia.

Por todo lo desarrollado en la presente investigación, se han podido identificar cuatro tipos de distritos según las lógicas de activación de la CPR. De esta manera, se observa que, la hipótesis planteada con relación al periodo 2011-2014 ha sido confirmada a partir del análisis desarrollado; puesto que, el determinante de mayor incidencia en el periodo mencionado está directamente relacionado a la competitividad política y los factores que la acompañan.

Por el contrario, para el periodo posterior a la reforma de la LDPCC, se había planteado la hipótesis de que el determinante de calidad la gestión municipal sería el más resaltante en la activación de CPR; puesto que se esperaba que el cambio normativo reduzca aquellas revocatorias donde el interés político perverso dominaba el contexto distrital. Sin embargo, la evidencia muestra que, aunque los grupos caracterizados por un alto grado de competitividad política se han reducido tras el cambio legislativo – los grupos I

y IV que poseen esa característica se han reducido del 80% al 70%— dicho determinante sigue siendo el principal factor de activación de CPR.

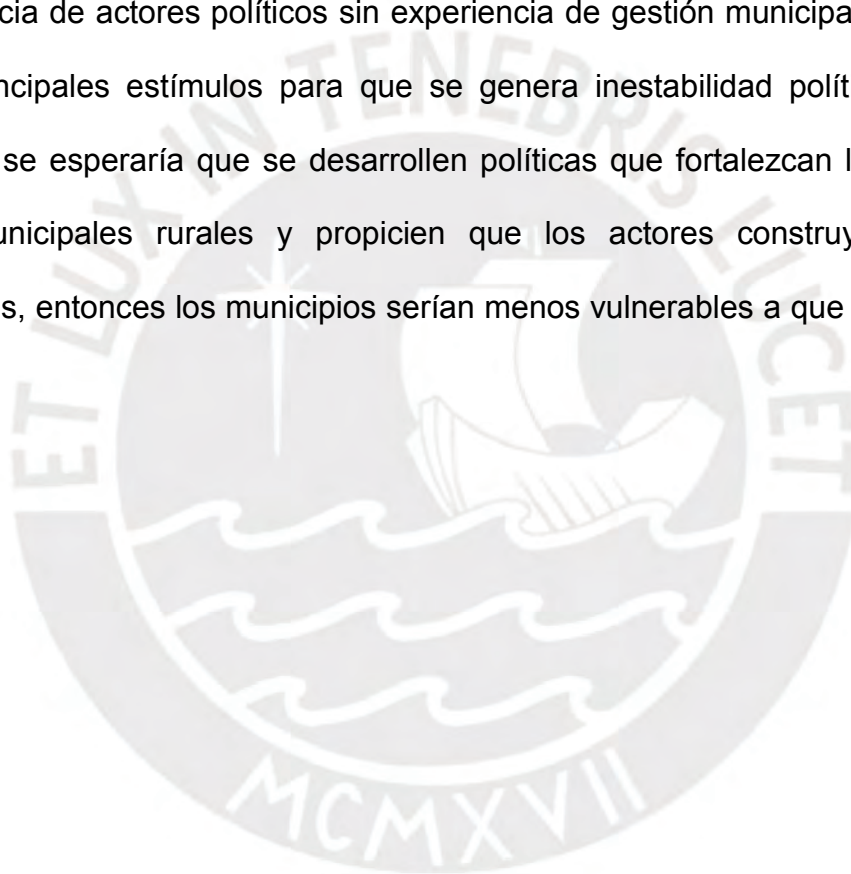
Cabe resaltar que, si bien se ha argumentado que la presencia de actores políticos opositores a la gestión municipal suele ser perjudicial para la estabilidad política (Tuesta, 2014; Weiner, 2004, 2009; Welp, 2013), dicha visión puede ser relativa; puesto que, en los distritos denominados crítico-participativo + política perversa, se evidencia la presencia de actores políticos que, aunque opositores a la gestión municipal, canalizan el descontento ciudadano producto de la mala gestión local.

En suma, las lógicas de activación de CPR se enmarcan en condiciones donde la democracia a nivel distrital encuentra condiciones adversas: espacios reducidos con altos niveles de pobreza y élites políticas fragmentadas (autoridades sin experiencia política). De esta manera, cada uno de los cuatro tipos de grupos de distritos identificados en el análisis de clusters permite entender que cada uno de sus determinantes particulares, se complementan al contexto general antes descrito para generar la activación de CPR.

Con relación a la metodología de investigación se argumenta que es una técnica válida porque ha permitido entender el fenómeno de activación de CPR en el Perú antes y después del cambio legislativo; es decir, ha logrado responder a las preguntas de investigación planteadas. Del mismo modo, se evidencia fiabilidad en su utilización porque se ha encontrado consistencia analítica en ambos periodos estudiados. La técnica utilizada, que es el análisis de conglomerados, ha permitido una aproximación al complejo fenómeno de la

práctica de los MDD; en ese sentido, se ha logrado una interpretación novedosa a la activación de CPR en el Perú.

Finalmente, la presente investigación ha permitido un acercamiento al funcionamiento de la democracia a nivel subnacional, específicamente en circunscripciones donde se activan CPR. De esta manera, se observa que la presencia de actores políticos sin experiencia de gestión municipal son uno de los principales estímulos para que se genera inestabilidad política. De esta forma, se esperaría que se desarrollen políticas que fortalezcan la gestión en las municipales rurales y propicien que los actores construyan carreras políticas, entonces los municipios serían menos vulnerables a que se activen la CPR.



5. BIBLIOGRAFÍA

- Altman, D. (2013). Bringing direct democracy back in: Toward a three-dimensional measure of democracy. *Democratization*, 20(4), 615–641. <https://doi.org/10.1080/13510347.2012.659020>
- Aragón, J., & Cruzado, E. (2013). La construcción de la descentralización fiscal en el Perú. In *Miradas cruzadas: Políticas Públicas y desarrollo regional en el Perú*.
- Augusto, M. C., Dargent, E., & Rousseau, S. (2017). Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). *Colombia Internacional*, 90, 99–125. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.04>
- Barczak, M. (2001). Representation By Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 43(3), 37–59.
- Cameron, J. D. (2009). Hacia la Alcaldía: The municipalization of peasant politics in the Andes. *Latin American Perspectives*, 36(4), 64–82. <https://doi.org/10.1177/0094582X09338586>
- Ceplan. (2017). *Información Departamental, Provincial y Distrital de población que requiere atención adicional y devengado per cápita*. Lima: Ceplan.
- Dahl, R. A. (1992). *La Democracia y sus críticos*. La Democracia y sus críticos. Barcelona: Paidós. <https://doi.org/10.2307/40184018>

- Dammert, J. (2012). El conflicto municipal en Pucará, Puno (2004-2006). In M. Tanaka (Ed.), *El Estado, viejo desconocido: Visiones del Estado en el Perú* (pp. 235–300). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Dargent, E., Feldmann, A. E., & Luna, J. P. (2017). Greater state capacity, lesser stateness: Lessons from the Peruvian commodity boom. *Politics and Society*, 45(1), 3–34. <https://doi.org/10.1177/0032329216683164>
- Defensoría del Pueblo. (s/a). (07,05,2018) *Reporte mensual de conflictos sociales*. [En línea]. Recuperado de <https://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=3#r>
- Decreto Supremo n° 090-2011*.(2011). Aprueban listado de Municipalidades Rurales del Perú. Presidencia de Consejos de Ministros.
- Diez, A. (2003). *Élites y Poderes Locales : Sociedades regionales ante la descentralización*. Lima: Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional DFID.
- Eberhardt, M. (2013). Crisis de representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas ¿La revocatoria de mandato como opción? *Elecciones*, 12(13), 13–52.
- Ford, A. (2011). Utilidad y condiciones de una política democrática participativa. In C. Mascareño & E. Montecinos (Eds.), *Democracia participativa vs. Representación. Tensiones en América Latina* (pp. 49–76). Caracas: Centro de Estudios del Desarrollo.
- Franco-Cuervo, A. (2014). La revocatoria en Colombia: a propósito de la iniciativa de revocatoria del alcalde mayor de Bogotá. In F. Tuesta (Ed.), *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina* (pp. 99–134). Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Fresán, M. M. (2017). Efecto de la movilidad académica en la configuración del perfil de los altos funcionarios en México. *Sociológica*, 32(91), 1–36. Recuperado de

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=123100651&lang=es&site=ehost-live>

- Hair, J., & Black, W. (2000). Cluster Analysis. In L. G. Grimm & P. R. Yarnold (Eds.), *Reading and understanding more multivariate statistics* (pp. 147–206). Washington, DC: American Psychological Association.
- Holland, A. C., & Incio, J. (2018). Imperfect Recall: The Politics of Subnational Office Removals. *Comparative Political Studies*, 1–29.
<https://doi.org/10.1177/0010414018797939>
- Infogob(2017). (07,95,2018). “Infografías”. Portal institucional. [En línea].
Recuperado de: <http://www.infogob.com.pe/infografias/principal.aspx>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2018). Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2017. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2015). Mapa de pobreza provincial y distrital 2013. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (07,05,2018). Población 2000 al 2015 [en línea]. Recuperado de:
<https://proyectos.inei.gob.pe/web/poblacion/>
- Jaramillo, M. (2002). Gobiernos locales, instituciones para la acción colectiva y desempeño de los servicios agrícolas públicos en el Perú. In *Desempeño de los servicios públicos y el rol del gobierno municipal* (pp. 587–623). Lima: Instituto Apoyo.
- Jurado Nacional de Elecciones(JNE).(07,05,2018). *Consulta Popular de Revocatoria de autoridades regionales y municipales 2012*. [En línea]- Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Jurado Nacional de Elecciones(JNE).(07,05,2018)."Estadística electoral"[En línea]. Portal institucional. Recuperado en:
<http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/Estad%C3>

[%ADstica%20Electoral.aspx](#)

Kaufman, L., & Rousseuw, P. (2005). *Finding Groups in Data. An Introduction to Cluster Analysis*. Wiley-Interscience (Vol. 1). New Jersey: John Wiley & Sons.

La Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Contraloría Gneeral de la República. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1054/ctim.2001.0488>

Levitsky, S., & Cameron, M. A. (2003). Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 45(3), 1–33.

Lissidini, A. (2007). *¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios*. Buenos Aires.

Magallanes, J. M. (2012). *Tour Guiado por la Estadística Básica. Conceptos, mapas, videos y más*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Mascareño, C. (2011). Representación y participación: ¿modelos de democracia contrapuestos en América Latina? In C. Mascareño & E. Montecinos (Eds.), *Democracia participativa vs. Representación. Tensiones en América Latina* (pp. 183–209). Caracas: Centro de Estudios del Desarrollo.

Meléndez, C. (2004). *¿Una descentralización sin partidos? El primer año de gestión del APRA en el gobierno regional de San Martín*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Ministerio de Economía y Finanzas(MEF). (2013). *Informe sobre disparidades resultado de la distribución del canon y regalías*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

Ministerio de Economía y Finanzas(MEF). (07,05,2018). *Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS*. [En línea]. Recuperado de

<http://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx>

- Ministerio de Economía y Finanzas(MEF). (07,05,2018). *Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable)* [En línea]. Recuperado de: <https://www.mef.gob.pe/es/seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable>
- Molina, R. (2016). Descentralización: remirando lo que entendemos y lo que hacemos en su nombre. In R. Ames, Á. Barnechea, & R. Molina (Eds.), *Perspectivas sobre la descentralización y su futuro* (pp. 93–101). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Mosca, G. (1975). *La clase política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz, I., Paredes, M., & Thorp, R. (2006). *Acción Colectiva, Violencia Política y Etnicidad en el Perú* (No. 1). Lima.
- Muñoz, P., Guibert, Y., Guadalupe, C., & Torres, J. (2016). *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)* (No. 7). Lima.
- Murakami, Y. (2013). *Perú en la era del Chino* (2nd ed.). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). (2006). *Sistema electoral local en escenarios de conflicto: El caso de Tilali en Puno* (No. 9). Lima.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). (2013). *Consulta Popular de Revocatoria en el Ámbito provincial. Hacia una comprensión de los escenarios y actores (2004,2008 y 2012)*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). (07,05,2018). (s/a). *Consulta Popular de Revocatoria*. [En Línea]. Recuperado de: <https://www.web.onpe.gob.pe/elecciones/>

- Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). (07,05,2018) “Ley de Derecho de Participación y Control Ciudadanos”. [En línea]. Recuperado de:
https://www.web.onpe.gob.pe/modCompendio/html/procesos_electorales/ley_derechos_participacion_control_ciudadano.html
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). (07,05,2018). (2017). “Revocatorias”. Portal institucional [En línea]. Recuperado de:
<https://www.web.onpe.gob.pe/elecciones/>
- Pareto, V. (1980). *Forma y equilibrio sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Quintanilla, A. (2013). El debate sobre la revocatoria y las reformas de la ley 26300. *Perú Hoy. Susurros Desde Babel*, (23), 103–125.
- Quintanilla, A. (2017, June). Record revocatorio. *Noticias SER*.
- Ramírez, M. (2017). Revocatoria de mandato subnacional en ciudades grandes de América del Sur : Lima Metropolitana (2013) en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3(6), 175–206.
- Remy, M. I. (2005a). Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política. In V. Vich (Ed.), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia* (pp. 111–136). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Remy, M. I. (2005b). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Remy, M. I. (2013). Las revocatorias en el Perú: entre la participación masiva y la debilidad institucional. *Revista Argumentos*, 7(1), 29–37. Recuperado de <http://www.revistargumentos.org.pe/revocatorias.html>
- RUIZ, L. & Otero, P. (2013). Indicadores de partidos y sistemas de partidos. *Cuadernos metodológicos 51*. Madrid: Centro de INvestigaciones Sociológicas.

- Seifert, M. (2014). *Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales. Elecciones Regionales y Municipales 2002-2010*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP.
- Seifert, M. (2016). Volatilidad partidaria: Repensando la institucionalidad democrática. *Politai revista de ciencia política. Comportamiento Político y Electoral en América Latina*, 2(13), 35-51.
- Schneider, C., & Welp, Y. (2015). Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (224), 15–44.
- Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos Perú, 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, M. (2011). Representación, descentralización y participación ciudadana en el Perú: ¿La mejor combinación? In C. Mascareño & E. Montecinos (Eds.), *Democracia participativa vs. Representación. Tensiones en América Latina* (pp. 149–182). Caracas: Centro de Estudios del Desarrollo.
- Tanaka, M., & Sosa, P. (2014). ¿Por qué, Susana, por qué? *Revista Argumentos*, 8(5), 3–15.
- Tuesta, F. (2014). Las revocatorias en el Perú: entre la participación y la gobernabilidad local. In F. Tuesta (Ed.), *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina* (pp. 45–66). Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Tuesta, F. (2017). (07,05,2018). Revocatorias. Blog de Fernando Tuesta. [En línea]. Recuperado de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/>
- Uchuypoma, D. (2015). *Los límites de la democracia directa. Proceso de institucionalización de la Consulta Popular de Revocatoria y crisis de legitimidad de las autoridades municipales del distrito de Amantani, Puno*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Vásquez, E. (2014). Las pretenciones revocadoras: El caso de Lima. In F. Tuesta (Ed.), *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina* (pp. 67–98). Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Welp, Y. (2013). ¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria del mandato en perspectiva comparada. *Elecciones*, 12(13), 53–77.
- Welp, Y., & Serdült, U. (2011). Reto, competencia y manipulación: referendo y poder político en América Latina. In C. Mascareño & E. Montecinos (Eds.), *Democracia participativa vs. Representación. Tensiones en América Latina* (pp. 123–148). Caracas: Centro de Estudios del Desarrollo.
- Wiener, E. (2004). Municipio, poder y nuevas élites locales: El caso de las revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla. In *Perú: el problema agrario en debate SEPIA X* (pp. 277–317). Lima: SEPIA.
- Wiener, E. (2009). Alcaldes sin poder. El permanente conflicto por la Municipalidad de Asillo. In R. Grompone & M. Tanaka (Eds.), *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual* (pp. 125–198). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

6. ANEXOS

ANEXO 1: VARIABLES DE LOS FACTORES DE ANÁLISIS

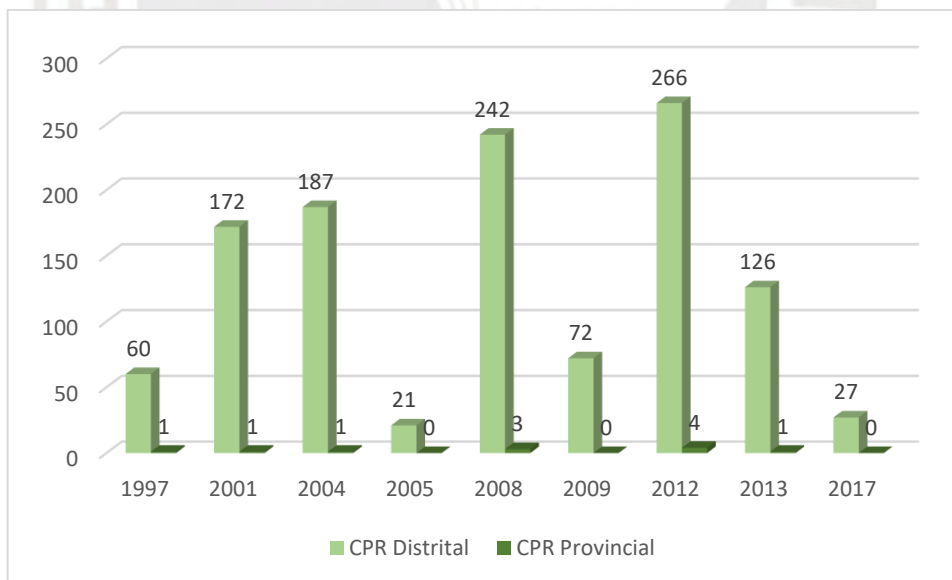
Factor	Variable	Unidad de medida	Fuente
Historial de activación de CPR	Cantidad de CPR activadas	Número de CPR activadas a alcaldes distritales por distrito	ONPE (2012/2013/2017)
Entorno social	Electores	Padrón electoral del distrito	ONPE (2012/2013/2017)
	Ámbito de residencia	Urbano/rural	Decreto Supremo N° 090-2011-PCM
	Rango de pobreza	Incidencia de pobreza total por distrito	INEI (2013)
	Conflictos sociales	Número de conflictos a nivel distrital	Defensoría del Pueblo (2011-2012/2015-2016)
Ingreso fiscal	Canon minero, hidrocarburos y	Nuevos Soles	MEF transferencias (2011/2015)

	petrolero per cápita		
	Variación de presupuesto respecto a la gestión anterior	Nuevos soles	MEF consulta amigable (2011vs2010/2015vs2014)
Gestión municipal	Ejecución presupuestal en proyectos	Porcentaje ejecutado	MEF consulta amigable (2011/2015)
	Historial de participación del alcalde	¿Participó en algún cargo de elección popular previamente? ¿Qué tipo de organización política fue?	Infogob
	Índice de competitividad	Diferencia entre los porcentajes entre el 1° y 2° en las ERM	Infogob
Élites políticas y promotores de CPR	Posibilidad de convocar a NEM	Cantidad de distritos que pusieron a consulta a más de 1/3 del consejo municipal	ONPE (2012/2013/2017)
	Afiliación y/o	¿Se afilió y/o participó	Infogob (2012/2013/2017)

	participación partidaria del promotor de la CPR	en algún tipo de organización política? ¿Qué puesto ocupó la organización política en las ERM?	
	Cargos ocupados por el promotor	¿Participó en algún cargo de elección popular previamente?	Infogob

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 2: REVOCATORIA TOTALES, ALCALDES Y REGIDORES, POR AÑO



Fuente: Elaboración propia. En base a ONPE, JNE, Blog de Fernando Tuesta

ANEXO 3: REQUISITOS PARA INICIAR UNA CPR EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

País/Provincias	Normativa	Periodo en el cual puede activarse	Causas	Firmas	Periodo para recabar firmas
Ciudad de Córdoba (Argentina)	Ley N°. 8102 - Ley orgánica de municipios (2002)	Luego del primer año del mandato y antes de los últimos 9 meses	No se especifica	10% censo electoral	No se especifica
Ciudad de Buenos Aires (Argentina)	Ley N°. 357 (2000)	Luego del primer año del mandato y antes de los últimos 6 meses	Causas atinentes al desempeño de sus funciones	20% censo electoral	12 meses
Bolivia I	Constitución (2009)	Luego de la mitad del	No se especifica	15% del censo	No se especifica

		mandato y antes del último año			
Bolivia II	Ley N°. 026 (2010) Bolivia	Luego de la mitad del mandato y antes del último año	No se especifica	25% del censo electoral a nivel departamental y regional, 20% a nivel provincial y 30% a nivel municipal	90 días
Colombia I	Ley N°. 134 (1994)	Después del primer año	Insatisfacción general de la ciudadanía o incumplimiento del programa de gobierno	40% de los votos válidos emitidos en la elección del mandatario	No se especifica
Colombia II	(c) Ley N°. 741 (2002)	Después del primer año	Insatisfacción general de la ciudadanía o incumplimiento	40% de los votos obtenidos por el mandatario	180 días

			del programa de gobierno		
Ecuador I	Constitución (1998)	Luego del primer año de mandato y antes del último	Actos de corrupción o injustificado incumplimiento del plan de trabajo	30% del censo electoral	No se especifica
Ecuador II	Constitución (2008)	Luego del primer año de mandato y antes del último	Actos de corrupción o injustificado incumplimiento del plan de trabajo	30% del censo electoral	No se especifica
Ecuador III	Ley Orgánica de participación ciudadana (2010)	Luego del primer año de mandato y antes del último	Incumplimiento de su plan de trabajo, de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana y demás	Entre el 25% y 10%	Entre 180 y 170 días

			funciones y obligaciones		
Perú	Ley 26300 (1994)	Después del primer año y antes del último	Solicitud de revocatoria es fundamentada y no requiere ser probada	25%, con un máximo de 400 mil firmas	Ilimitado
Venezuela I	Constitución (1999)	Luego de la mitad del periodo elegido del mandatario	No se requiere una justificación para ser activada	20% de censo electoral	No se especifica
Venezuela II	Resolución 030925-465 (2003)	Luego de la mitad del periodo elegido del mandatario	No se requiere una justificación para ser activada	20% de censo electoral	4 días
Venezuela III	Resolución 070207-036 (2007)	Luego de la mitad del periodo elegido del mandatario	No se requiere una justificación para ser activada	20% de censo electoral	3 días

Fuente: Ramírez 2017, pp. 190-191

ANEXO 4: SÍNTESIS DE LOS DETERMINANTES DE ACTIVACIÓN DE CPR
EN EL PERIODO 2011-2014.

Grupo de distrito	Determinantes sociales	Determinantes económicos	Determinantes políticos	Porcentaje de representación
I	<ul style="list-style-type: none"> - Altos niveles de pobreza - Reducida conflictividad social 	<ul style="list-style-type: none"> - Alto ingreso presupuestal 	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución presupuestal alta - Alto grado de competitividad política - Uso constante de las CPR - Alcaldes sin experiencia política - Promotores de CPR muy politizados 	76.7
II	<ul style="list-style-type: none"> - Altos niveles de pobreza - Reducida conflictividad social 	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo ingreso presupuestal 	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución presupuestal alta - Bajo grado de competitividad política - No hay uso constante de CPR - Los alcaldes con cierta experiencia política - Promotores de CPR muy politizados 	9.3
III	<ul style="list-style-type: none"> - Altos niveles de pobreza - Reducida conflictividad social 	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo ingreso presupuestal 	<ul style="list-style-type: none"> - Baja ejecución presupuestal alta - Bajo grado de competitividad política 	2.4

			<ul style="list-style-type: none"> - No hay uso constante de las CPR - Alcaldes sin experiencia política - Promotores de CPR no politizados 	
IV	<ul style="list-style-type: none"> - Bajos niveles de pobreza - Alta conflictividad social 	- Alto ingreso presupuestal	<ul style="list-style-type: none"> - Baja ejecución presupuestal alta - Alto grado de competitividad política - No hay uso constante de las CPR - Alcaldes sin experiencia política - Promotores de CPR politizados 	11.6
En todos	<ul style="list-style-type: none"> - Rural - Población reducida 			

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 5: SÍNTESIS DE LOS DETERMINANTES DE ACTIVACIÓN DE CPR
EN EL PERIODO 2015-2018.

Grupo de distrito	Determinantes sociales	Determinantes económicos	Determinantes políticos	Porcentaje de representación
I	- Alta conflictividad social	- Alto ingreso presupuestal	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución presupuestal alta - Alto grado de competitividad política - Uso muy constante de 	53.8

			CPR - Promotores de CPR altamente politizados	
II	- Reducida conflictividad social	- Bajo ingreso presupuestal	- Ejecución presupuestal alta - Bajo grado de competitividad política - Uso constante de CPR - Promotores de CPR no politizados	26.9
IV	- Nula conflictividad social	- Alto ingreso presupuestal	- Bajos niveles de ejecución presupuestal - Alto grado de competitividad política - Uso constante de CPR - Promotores de CPR politizados	19.2
En todos	- Rurales - Población reducida - Altos niveles de pobreza		- Alcaldes sin experiencia política	

Fuente: Elaboración propia.