

«Pueblo chico, infierno grande»: determinantes de la revocatoria de mandato a alcaldes distritales peruanos⁺

JAIR ALVA MENDOZA*

Pontificia Universidad Católica del Perú

jair.alva@pucp.edu.pe

<https://doi.org/108800/rcpg.201901.002>

RESUMEN

El uso de la revocatoria de mandato en el Perú es un fenómeno sorprendente; mediante esta se ha revocado a más de cinco mil autoridades subnacionales, lo que podría estar afectando la gobernabilidad subnacional. El objetivo de este artículo es identificar la combinación de factores que llevan a la activación de una revocatoria de mandato a alcaldes distritales. La contribución de este trabajo es doble. Por un lado, se identifica que existen cuatro diferentes combinaciones de factores que activan la revocatoria en el Perú. Asimismo, se analizan lo ocurrido en cada una de las dinámicas identificadas luego de un cambio normativo que, entre otras reformas, eliminó la posibilidad de convocar a elecciones adelantadas tras un proceso de revocatoria y que obliga a los promotores a rendir cuentas a los organismos electorales. En ese sentido, el estudio abarca dos periodos municipales (2011-2014 y 2015-2018) y utiliza métodos estadísticos con datos de 404 distritos donde se activaron revocatorias.

Palabras clave: mecanismos de democracia directa, revocatoria de mandato, competitividad política, calidad de la gestión municipal, análisis de clúster.

+ Recibido el 16 de noviembre de 2019; aceptado el 27 de abril de 2020.

El artículo ha sido elaborado sobre la base de la tesis del autor titulada “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, presentada para obtener el grado de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú, y sustentada en 2019.

* Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Actualmente se desempeña como investigador junior del área de investigación del Centro de Estudios Financieros de ASBANC.



«Small town, big hell»: determinants of recall referendum of Peruvian mayors

ABSTRACT

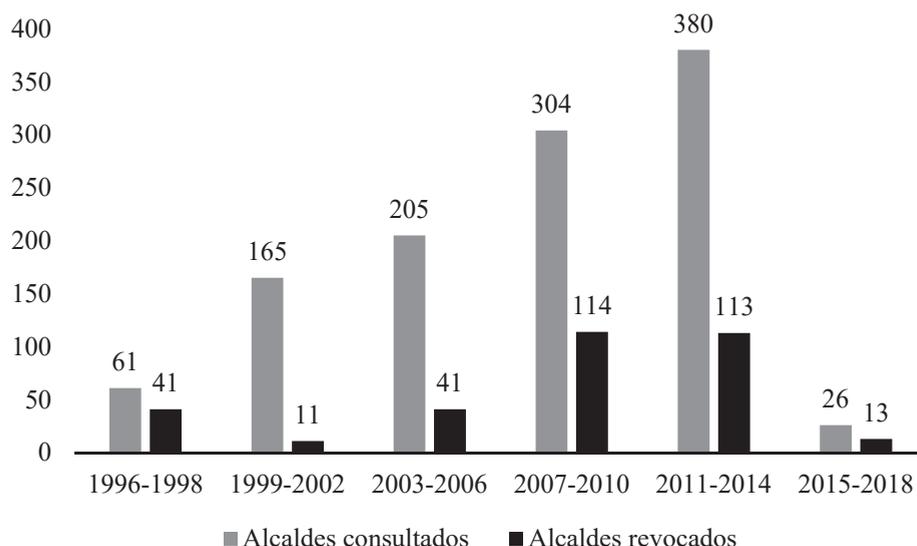
The use of recall referenda in Peru is a surprising phenomenon; since it started to be implemented more than five thousand sub-national authorities have been revoked, which may mean that sub-national governance is affected. The objective of this article is to identify the combination of factors that lead to the activation of recall referenda in the case of district mayors. The contribution of this work is twofold. On the one hand, it identifies that there are four different combinations of factors that activate the recall referenda in Peru. On the other hand, the changes that occurred in each of the dynamics identified are analyzed after a regulatory change which, among other reforms, eliminated the possibility of calling early elections after a recall process and forced promoters to be held accountable to electoral bodies. The study covers two municipal periods (2011-2014 and 2015-2018) and uses statistical methods with data from 404 districts where recalls were activated.

Keywords: mechanisms of direct democracy, recall referenda, political competitiveness, quality of municipal management, cluster analysis

INTRODUCCIÓN

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).

Figura 1. Cantidad de alcaldes provinciales y distritales sometidos a Consulta Popular de Revocatoria (CPR) y alcaldes revocados, por periodo de gestión municipal



Fuente: ONPE: <https://www.onpe.gob.pe/elecciones/>. Elaboración propia.

Como se observa en la figura 1, el uso de la Consulta Popular de Revocatoria (CPR) ha tenido un uso sostenido y ascendente hasta las revocatorias activadas en el periodo municipal 2011-2014. Dicha situación ocasionó un replanteamiento de la norma que contempla el uso de dicho mecanismo en 2015.

Este cambio de reglas modifica las condiciones consideradas como canalizadores de un «incentivo perverso» (Tuesta, 2014; Welp, 2013; Wiener, 2004, 2009) para convocar consultas populares.

Los incentivos perversos a los que se refiere la literatura, contenidos en la norma para convocar a revocatorias, son los siguientes:

- Si se revoca a más de un tercio del concejo municipal, el organismo electoral convoca a elecciones adelantadas para reemplazar a las autoridades revocadas.

- La CPR puede ser convocada dos veces dentro un periodo municipal, en el segundo y tercer año. De modo que, si no se consiguieron las firmas suficientes en la primera oportunidad, se puede seguir intentando la revocatoria al año siguiente, lo que podría generar zozobra en el distrito durante todo ese tiempo.
- Los promotores de las revocatorias no estaban obligados a rendir cuentas de sus ingresos y egresos en la campaña.

En ese sentido, los cambios implementados en 2015 (ley 30315) eliminan las elecciones adelantadas. Sin importar la cantidad de autoridades revocadas, quienes culminan el periodo de gestión municipal son los accesitarios. Asimismo, la convocatoria se realiza únicamente en el tercer año de gestión. Respecto a los promotores de la revocatoria, estos están obligados a rendir cuentas a los organismos electorales sobre sus ingresos y egresos en campaña.

Todos los cambios implementados apuntaron a que los opositores políticos que pudieran beneficiarse de un posible adelanto de elecciones o que pudieran financiar la campaña del promotor de revocatoria tengan menos incentivos al involucrarse en esta. Entonces, se esperó que la reforma respondiera únicamente a un sentido de control ciudadano que mitigue la influencia de actores políticos en la consulta.

Luego de la implementación de la reforma, la cantidad de revocatorias activadas se redujo drásticamente. Así, en 2017 se activaron consultas en 27 distritos (en 26 de ellos a alcaldes distritales). Con esta reducción, el argumento intuitivo ha sido que, al eliminar los incentivos perversos, ya no hay interés de iniciar una revocatoria (ONPE, 5 de julio de 2016).

Sin embargo, en perspectiva comparada, el caso peruano sigue destacando en la región. Si se observan los casos más resaltantes, como el ecuatoriano y el colombiano, se aprecia que estos no han activado más de 78 y 34 revocatorias, respectivamente, en todo el periodo que regula su uso (Ramírez, 2017, p. 182).

Por otro lado, se reconoce el valor de la literatura referente al tema; no obstante, la producción sobre los determinantes de activación de revocatorias es deficiente, en parte, debido a la complejidad que este análisis exige (Uribe, 2016). Para el caso peruano, la mayoría de las investigaciones son estudios de caso que se han concentrado principalmente en una zona del país: el sur andino; mientras que los estudios transversales describen, a grandes rasgos, las características resaltantes de los distritos donde se han activado revocatorias, pero no profundizan en la dinámica existente de las variables analizadas.

En ese sentido, esta investigación tiene dos objetivos. Por un lado, busca mejorar la comprensión de los determinantes de activación de revocatorias a partir de un estudio empírico sobre la configuración de las diversas variables que subyacen detrás de una consulta popular. Por otro lado, pretende analizar lo ocurrido en las dinámicas de activación de revocatorias después del cambio de reglas que redujo la cantidad de activaciones. Por tal motivo, se analizan todos los casos de activación de revocatorias a alcaldes distritales en los periodos municipales 2011-2014 y 2015-2018.

Se argumenta que existen cuatro configuraciones distintas que determinan la activación de una revocatoria. Asimismo, dentro de cada una de ellas existe un determinante principal. De esta manera, una primera configuración, denominada «política-perversa», evidencia la presencia de élites políticas locales que compiten por el poder político y económico. La segunda configuración es de «alta-insatisfacción» porque no muestra promotores de revocatoria politizados ni indicios de una gestión municipal deficiente, razón por la cual las condiciones de bajos ingresos municipales generan un contexto de insatisfacción social que decanta en el uso de revocatorias. La tercera configuración es la «crítica-participativa», pues se evidencia a ciudadanos críticos respecto a la gestión del alcalde, lo que los lleva a usar los mecanismos de democracia directa (MDD) como una herramienta de *accountability* en relación con sus autoridades. Finalmente, se ha encontrado una configuración «participativa-institucional» en la que hay evidencias de una gestión municipal deficiente; en consecuencia, el descontento es canalizado por actores políticos opositores al alcalde.

Luego del cambio normativo se constata que, en espacios rurales con pocos habitantes, donde existen condiciones de pobreza con autoridades políticas sin experiencia, se generan mejores condiciones para la activación de revocatorias. En este nuevo escenario, las revocatorias se siguen activando, principalmente, en configuraciones de política-perversa y participativa-institucional. Contrariamente a lo que se sugirió, el cambio normativo no ha generado revocatorias alejadas de la pugna por el poder local; por ende, podría decirse que las élites políticas locales aún encuentran en las revocatorias un mecanismo útil para continuar con sus disputas.

En cuanto a su estructura, este artículo consta de cinco partes: la primera es la introducción, la segunda se enfoca en la revisión de literatura referente a lo escrito sobre el uso de revocatorias en el Perú, la tercera explica la metodología utilizada, la cuarta desarrolla los hallazgos y, finalmente, en la quinta parte se exponen las conclusiones de la investigación.

REVISIÓN DE LITERATURA. UN ACERCAMIENTO A LOS DETERMINANTES DE ACTIVACIÓN DE REVOCATORIA

Las investigaciones que buscan explicar los factores detrás de la activación de revocatorias en el Perú son diversas. Sin embargo, estas no han planteado cómo dichos determinantes se configuran en la activación de revocatorias. El trabajo de recopilación de información ha permitido determinar cinco ejes temáticos que dan luces sobre las razones que activan las revocatorias. A continuación, se desarrolla cada eje en función de las principales propuestas de la literatura.

Historial de activación de CPR

Desde la revocatoria de 1997 hasta la última, en 2017, se han podido activar consultas a los alcaldes distritales de cada distrito hasta en seis veces. Por ello, existen distritos con un uso constante de CPR como otros que han activado dicho mecanismo por primera vez (ver Tuesta, 2014, pp. 54-55). De esta forma, se ha planteado que la probabilidad de que se convoque a una CPR se incrementa en la medida que dichos distritos tengan un historial de uso constante (Holland & Incio, 2019). En relación con ello, existiría un «vacío institucional» que refleja 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.

Entorno social

Al analizar el entorno social de los distritos en los que se convoca a una CPR, se ha encontrado una mayor presencia de distritos rurales. No obstante, no se ha hallado suficiente evidencia estadística de que haya una asociación en la condición de distrito rural con la convocatoria de consultas (Holland & Incio, 2019; ONPE, 2013). En efecto, es significativa la relación entre los distritos con una población reducida (menor a cinco mil habitantes) con aquellos donde se activan consultas (ONPE, 2013), aunque en el periodo posterior al cambio normativo no se encuentra ninguna relación (Holland & Incio, 2019).

En tercer lugar, sí existe relación estadísticamente significativa entre los distritos donde se activan CPR y altos niveles de pobreza. En ese sentido, puede afirmarse que la pobreza ha sido un elemento resaltante de los distritos donde se activan CPR (ONPE, 2013, p. 11).

En relación con los conflictos sociales en distritos donde se activan CPR, se ha argumentado que en estos persisten conflictos sociales vinculados a la extracción minera (Tuesta, 2014, p. 56). Complementariamente, Elisa Wiener argumenta que los conflictos sociales se relacionan directamente con la activación de CPR, pues esta institución surge como una solución a los conflictos que, comúnmente, se desarrollan en espacios locales en torno a los gobiernos municipales (2009, pp. 126-127).

En suma, las investigaciones han testeado variables sociales que podrían determinar la activación de revocatorias distritales. Sin embargo, analizarlas de manera global podría desvanecer los matices que pudieran surgir entre cada caso. En otras palabras, «[que el Perú sea] el país con más procesos de revocatoria del mundo y que estos se hayan instaurado particularmente en zonas rurales no es algo natural» (Uchuypoma, 2015, p. 89), lo que muestra la necesidad de profundizar en la interacción de los determinantes de revocatorias.

Ingreso fiscal

Se ha sugerido que un elemento peligroso, sumado a la falta de un sistema de partidos institucionalizado, es el incremento de recursos económicos en los distritos (Welp, 2013, p. 68; Wiener, 2009, p. 134) porque estos incentivan que las élites locales busquen perdurar en la competencia política con el fin de alcanzar dichos recursos. En el Perú, debido a las actividades económicas extractivas, como la minería o la explotación de petróleo, diversos distritos reciben ingresos directos. Frente a ello, una hipótesis en debate es que en los distritos con ingresos de canon, el conflicto por el poder político sería constante (Holland & Incio, 2019; ONPE, 2006; Tuesta, 2014).

La postura contraria plantea que no se ha encontrado ninguna asociación significativa entre distritos con CPR e ingresos por canon minero en los años 2004, 2008 y 2012 (ONPE, 2013); además, que la cantidad de distritos que presentan ambas condiciones es muy reducida (Quintanilla, 2013, p. 111).

Por otro lado, otro tipo de ingreso fiscal en los municipios estudiados es el aquel solicitado por los alcaldes distritales durante su primer año de gestión, denominado Presupuesto Institucional Modificado (PIM). Dicho ingreso podría considerarse como un elemento de la capacidad estatal, puesto que el presupuesto implica la proyección de las autoridades locales en la ejecución de obras públicas e inversión. A pesar de que 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, un distrito con mayores ingresos generaría mayor expectativa en su población respecto a la resolución de necesidades cotidianas a partir de las obras públicas (Uchuypoma, 2015, p. 56).

Por todo lo anterior, se ha planteado que la disputa política, que deriva en CPR, puede radicar en el interés por controlar los recursos locales para beneficios privados (2015, p. 27).

Sin embargo, en distritos donde no hay recursos económicos que pudieran ser atractivos para opositores políticos, ¿ello implicaría que no se activarán CPR? En un contexto donde la mayoría de distritos del Perú tienen un nivel considerable de pobreza resulta inviable plantear tal afirmación. Entonces, no se ha respondido sobre los determinantes de las revocatorias en espacios con ingresos municipales bajos.

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).

Un alto nivel de CPR puede significar la respuesta a demandas y expectativas no satisfechas de la población respecto a los gobiernos locales. En ese sentido, Elisa Wiener (2004) argumenta que los procesos de revocatoria se activaron debido a una mala administración municipal que evidencia el déficit del programa partidario, la ideología y el despotismo que suele caracterizar a los alcaldes. Dicho de otro modo, se gestó un descontento generalizado de las comunidades hacia su clase política.

En general, se ha dicho que en el Perú «la actual fragmentación y baja institucionalización de los partidos ha erosionado aún más las prácticas de estos mecanismos [MDD]» (Schneider & Welp, 2015, p. 36). Por su parte, diversos estudios han planteado los ajustados márgenes con los que ganan los alcaldes que luego son sometidos a consulta (ONPE, 2006; Quintanilla, 2013; Uribe,

2016). Asimismo, se ha expuesto que la experiencia política de los funcionarios municipales puede ser decisiva para evitar la activación de CPR, puesto que las autoridades inexpertas y con poca capacidad de negociación son más vulnerables a ser revocadas (Vásquez, 2014, p. 78).

Élites políticas y promotores de la revocatoria

En espacios locales, la élite está compuesta por:

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.). (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, lo que generó gobiernos inestables, dado que ganaban las elecciones 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 (Diez, 2003). Por esa misma condición, las élites son heterogéneas y propician que cada sujeto con ciertas posibilidades de ser gobernante deje de lado las alianzas y se inicie en una lucha de todos contra todos.

METODOLOGÍA. UNA PROPUESTA NOVEDOSA PARA ESTUDIAR EL FENÓMENO DE ACTIVACIÓN DE REVOCATORIAS

La metodología de investigación consiste en la aplicación de una investigación cuantitativa de los distritos donde se activaron CPR a alcaldes distritales en los periodos inmediatamente antes y después de la reforma aplicada a las reglas de revocatorias.

Para cumplir dicho objetivo, un primer paso ha sido operacionalizar los cinco ejes de análisis identificados en la literatura, tal como se muestra a continuación.

Tabla 1
Operacionalización de los ejes de análisis de los determinantes de activación de revocatorias distritales

Eje de análisis	Variable	Operacionalización	Fuente
1. Historial de activación de CPR	Número de revocatorias a alcaldes distritales	Variable numérica de la cantidad de veces que se activó la revocatoria a un alcalde distrital	ONPE
2. Entorno social	Ámbito de residencia (rural)	Variable dicotómica si el distrito es rural o urbano	Decreto supremo 090-2011-PCM
	Cantidad de electores	Variable numérica de la cantidad de electores	ONPE
	Promedio de pobreza	Variable numérica de la pobreza distrital	Mapa de pobreza INEI-2013
	Porcentaje de conflictos sociales que involucran algún nivel de gobierno	Variable nominal del tipo de conflicto social	Reportes de la Defensoría del Pueblo
3. Ingreso fiscal	Ingreso por canon	Variable numérica de los ingresos por canon minero, petrolero e hidrocarburos	MEF
	Margen de ingreso presupuestal	Variable numérica de la diferencia entre el PIM del primer año de gestión del alcalde menos el PIM del año anterior	MEF
4. Gestión y legitimidad del alcalde sometido a CPR	Ejecución presupuestal	Variable numérica del porcentaje de PIM ejecutado	MEF
	Índice de Competitividad	Variable numérica del margen de victoria del alcalde en las elecciones municipales (mientras más pequeño el índice, mayor competitividad política)	JNE
	Fragmentación	Variable numérica del número efectivo de partidos que tienen presencia en el distrito	JNE
	Alcalde reelegido	Variable nominal de si el alcalde se presenta a una reelección	JNE
5. Élités políticas y promotores de la revocatoria	Posibilidad de adelantar elecciones	Variable dicotómica de si en la consulta se ha convocado a más de un tercio del consejo	ONPE
	Promotor afiliado a un partido que participó en las elecciones municipales	Variable nominal de la afiliación partidaria del promotor	JNE
	Promotor (exautoridad/ excandidato o futuro candidato)	Variable nominal de los cargos ocupados por el promotor	JNE

Como se observa en la tabla 1, se han operacionalizado catorce variables cuya información es proporcionada por fuentes oficiales del Estado peruano.

Para responder la pregunta de investigación planteada, se ha decidido agrupar los casos de estudio según características similares, para poder comprender mejor las dinámicas de cada eje de análisis. Por eso, un segundo paso de la investigación ha consistido en analizar el conglomerado para agrupar los distritos.

El agrupamiento de casos se ha dado a partir del eje sobre la gestión y legitimidad del alcalde sometido a CPR. Puesto que una consulta de revocatoria es, a grandes rasgos, un cuestionamiento de la capacidad del alcalde de continuar con su gestión, se considera que el núcleo del análisis debe estar centrado en dos dimensiones. La primera de ellas se relaciona con 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 hay expectativas sociales insatisfechas que fueron depositadas en los gobiernos locales por ser los más cercanos a la población (Dammert, 2012; ONPE, 2013; Ramírez, 2017; Remy, 2005a; Tuesta, 2014; Uchuypoma, 2015; Wiener, 2004, 2009). La variable más aceptable para medir la calidad de la gestión municipal es la ejecución presupuestal del rubro «solo proyectos» durante el primer año de la gestión del alcalde, a pesar de que este puede ser un indicador poco fiable para medir la capacidad de gestión de la autoridad. Por otro lado, las expectativas ciudadanas en espacios locales se concentran en la realización de obras públicas, con lo que se espera que una baja ejecución presupuestal esté directamente relacionada con la satisfacción ciudadana respecto a sus autoridades.

La segunda dimensión hace referencia al rol de los opositores políticos dentro del distrito. La activación de CPR puede ser un mecanismo activado por incentivos de actores políticos que persiguen sus propios intereses, ya sea para beneficiarse de los recursos del municipio, buscar controlar el poder político, social y económico o como un mecanismo para promover su carrera política (Dammert, 2012; Franco-Cuervo, 2014; ONPE, 2006, 2013; Quintanilla, 2013; Schneider & Welp, 2015; Tuesta, 2014; Uchuypoma, 2015; Vásquez, 2014; Welp, 2013; Wiener, 2004, 2009). La variable utilizada para medir la segunda dimensión es la competitividad electoral; es decir, la diferencia del porcentaje de votos del primer y segundo lugar de las elecciones municipales ordinarias. Así pues, mientras más ajustado sea el margen, ello podría acarrear situaciones de escasa legitimidad que derivarían en luchas por el control municipal (Remy, 2005b).

Entretanto, el agrupamiento se realizó a partir del método de clústeres jerárquico-aglomerativo. Se utilizaron dos variables numéricas estandarizadas: ejecución presupuestal y competitividad electoral. Si bien es cierto que la literatura recomienda realizar el 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 esta 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 & Rousseeuw, 2005, pp. 39-45). Por tal motivo, no se espera que los grupos formados sean absolutamente distintos; por el contrario, estos tendrán muchos elementos en común, pero sus diferencias serán fundamentales para plantear una clasificación adecuada.

Cabe señalar que se ha realizado un análisis de conglomerados para cada periodo municipal. En ese sentido, el primer grupo estuvo conformado por 378 distritos donde se activaron revocatorias a alcaldes distritales antes del cambio normativo (periodo 2011-2014). El segundo grupo estuvo conformado por 26 casos, correspondientes al último grupo de revocatorias activadas luego del cambio normativo (periodo 2015-2018).

Tabla 2
Agrupamiento de los casos según las dimensiones de competitividad política y calidad de la gestión municipal

		Competitividad política	
		Baja	Alta
Calidad de gestión del alcalde	Buena	Alta-insatisfacción	Política-perversa
	Mala	Crítica-participativa	Participativa-institucional

El análisis de conglomerados o clústeres ha permitido formar grupos dentro de alguno de los cuatro cuadrantes mostrados en la tabla 2 (para ver el resultado del agrupamiento ver el apéndice 1).

Una vez formado cada uno de los grupos para cada periodo estudiado, se los ha estudiado mediante los cuatro ejes de análisis restantes. De esta manera, aparecen todos los ejes analíticos, así como su configuración particular para cada grupo.

ANÁLISIS. LAS DINÁMICAS DE ACTIVACIÓN DE REVOCATORIAS EN EL PERÚ

Como se ha mencionado en este artículo, los ejes de análisis forman distintas configuraciones en cada uno de los grupos definidos previamente. De esta forma, toda subsección es una descripción de cada grupo identificado en la tabla 2. Así pues, se presenta la configuración particular de cada grupo, que justifica la definición que se le dio a cada uno. Asimismo, el argumento de las tipologías contempla los cambios observados después de la reforma de las reglas para activar revocatorias (pueden verse los datos completos de cada grupo en el apéndice 2).

Política perversa

Aquel grupo, antes del cambio legislativo, representaba el 76,7% de los distritos donde se activaban CPR. Posteriormente, este ha seguido siendo el tipo de revocatoria que más se activa, pero ahora con el 53,8%. Esto es, las revocatorias de política perversa se han reducido relativamente.

En relación con el entorno social, estos distritos se caracterizan por ser esencialmente rurales; en efecto, la cantidad de electores no supera las dos mil personas y el promedio de pobreza es casi el doble del promedio nacional (alrededor del 47% de incidencia).

En los cuatro grupos, la intensidad de conflictos sociales ha sido bastante reducida. No obstante, en los distritos con una dinámica política-perversa, los conflictos con el municipio se reproducen con mayor intensidad. Particularmente, luego del cambio legislativo, dichos conflictos se han caracterizado por vincularse a disputas de demarcación territorial entre distritos o comunidades.

En ambos periodos estudiados, los distritos de política perversa muestran que la expectativa de la gestión municipal no sería deficiente pues la ejecución presupuestal es alta.

Por otro lado, hay evidencia de actores políticos opositores a la gestión municipal que podrían iniciar un proceso de consulta como parte de la pugna por el poder. En ese sentido, los alcaldes de este grupo han ganado su elección con un ajustado margen y la fragmentación (número efectivo de partidos) es de aproximadamente 4.5 en ambos periodos; se demuestra, además, que existen al menos cuatro actores políticos con legitimidad en el distrito. Según Muñoz, Guibert, Guadalupe y Torres (2016), si se observa que hay, al menos, más de un grupo de personas que son reconocidas por su capacidad en asuntos públicos, se puede afirmar que en estos espacios cohabitan élites políticas locales que eventualmente compiten por el poder político, económico o prestigio social.

La pugna de poder de estas élites locales se evidencia en el nivel de politización de los promotores de la revocatoria. Estos, en su mayoría, han participado en una organización política que ha competido en las elecciones municipales previas. Asimismo, han sido candidatos, exautoridades o han postulado posteriormente a un cargo de elección. Adicionalmente, se observa que, cuando la norma permitía el adelanto de elecciones, más del 80% de convocatorias incluía a más de un tercio del concejo municipal. Finalmente, de los cuatro grupos analizados, se aprecia que en este existe una tradición revocadora, de manera que, para el periodo 2015-2018, en promedio, se tentaba el tercer proceso de consulta.

La respuesta respecto a qué incentivaría la pugna por el poder político se encuentra en el presupuesto que maneja el municipio. En este grupo, aunque no concentra sus recursos en el ingreso del canon, este aporte no es marginal en comparación con los otros grupos. Sin embargo, lo que más llama la atención es que el presupuesto con el que los alcaldes inician su gestión es mucho más elevado que el de sus antecesores (alrededor de S/ 350 000 adicionales en ambos periodos).

En un contexto posreforma, en el cual no hay posibilidad de adelantar elecciones, revocar a un enemigo político podría responder a una dinámica más compleja, característica de espacios locales muy pequeños donde las pugnas políticas pueden reflejar luchas familiares. Por ello, en el contexto de este grupo analizado, revocar puede ser una forma de debilitar —o desprestigiar— a la élite que está en el poder.

Este grupo, al representar al grueso de activaciones, incluso luego del cambio de reglas, ha sido definido por la academia como la regla general detrás de la activación de revocatorias en el Perú. En estos espacios, donde los determinantes de activación de revocatorias se configuran por incentivos perversos, se podrían generar situaciones de ingobernabilidad (Tuesta, 2014; Welp, 2013; Wiener, 2004, 2009). En ese sentido, se argumenta que en los espacios donde existen luchas entre élites políticas locales históricas (reflejadas en la intensidad de consultas de revocatoria activadas), el cambio normativo no significa un desincentivo absoluto pues siempre podría haber alguna ganancia al revocar al contrincante. Cabe resaltar que el uso de MDD no es la única muestra de que existen constantes conflictos en estos espacios. En suma, detectar que este es el único grupo en el que perduran conflictos municipales implica que estos espacios tienen un cierto nivel de inestabilidad política (Wiener, 2009).

Alta insatisfacción¹

Se evidencia que el grupo con dinámica de alta insatisfacción ha ganado más peso luego del cambio normativo. Si antes representaba el 9,3% de los distritos donde se activaron CPR, después de la reforma se ubicó como el segundo grupo más grande con el 26,9% de casos.

En cuanto al ámbito de residencia, este grupo se caracteriza por ser esencialmente rural. Uno de los giros más resaltantes ocurre luego del cambio legislativo, al conformarse como el grupo con la población electoral más extensa, al bordear las tres mil personas. El promedio de pobreza se acentúa notablemente, luego del cambio legislativo; así, uno de cada dos habitantes es pobre, de modo que este grupo se posiciona como uno de los más pobres en los que se activan CPR.

En relación con los conflictos sociales, este grupo posee los niveles más bajos de conflictividad social, pues ningún distrito evidencia conflictos contra las autoridades locales. De esta manera, este grupo confirma la hipótesis de que la pobreza suele ser un fuerte impedimento para la acción colectiva (Muñoz, Paredes, & Thorp, 2006).

Lo peculiar de este grupo es que, aunque hay una alta ejecución del presupuesto (de aproximadamente el 70%), los ingresos municipales son reducidos. De esta manera, para el periodo 2011-2014, los distritos de este grupo tuvieron el ingreso de canon más bajo de los cuatro grupos (S/ 388 000 en promedio).

Durante el periodo anterior al cambio normativo, este grupo presentó la mayor proporción de alcaldes reelegidos, con lo que la expectativa de mejora en la calidad de vida de la población sería más alta. A ello se suma la falta de presupuesto, que pudo haber propiciado que las autoridades reelectas no cumplieran con sus promesas de campaña, lo cual gestó una fuerte desafección en grupos particulares como comités de regantes, comités de madres, etcétera.

En este contexto, en el periodo 2011-2014, los promotores de revocatoria estaban involucrados, en su mayoría, con una organización política que participó en las elecciones en las que fue elegido el alcalde sometido a revocatoria. Además, estos promotores eran exautoridades, excandidatos o utilizaron la CPR como trampolín de sus carreras políticas. No obstante, pese a la alta politización de los promotores de revocatoria, este grupo era el que en menor proporción buscaba adelantar las elecciones (casi en el 70% de los casos). Ante la evidencia

¹ Dicho término se inspiró en la definición de «renegados insatisfechos» propuesta por Hernán Chaparro para definir las subculturas de Lima. Los insatisfechos están molestos por el curso de la democracia y sus autoridades, razón por la cual no creen en la participación política y solo participan si un hecho —en este caso, la revocatoria—, les afecta directamente (2018, p. 122).

descrita, se afirma que previamente al cambio normativo, las consultas de revocatoria eran activadas por actores políticos que aprovechaban el descontento de sectores de la población para obtener beneficios políticos. Debido a una condición de esta naturaleza, este grupo fue similar al de la configuración de política perversa, con la diferencia de que ante una baja competitividad política (0.18) y fragmentación (la menor de los cuatro grupos con 3.41), las pugnas políticas estarían dirigidas por representantes de los sectores más perjudicados por el incumplimiento de las promesas del alcalde.

No obstante, esta configuración cambia tras la modificación de las reglas; asimismo, la condición económica de los distritos se mantiene. Aunque el ingreso de canon se incrementó notablemente, el presupuesto de apertura fue considerablemente menor al de la gestión anterior (S/ 400 000 menos). Por su parte, los alcaldes son, en su totalidad, autoridades que no fueron reelegidas. De esta manera, aunque no se trata de incumbentes que no pudieron cumplir sus promesas, las condiciones económicas de los distritos se mantienen igual.

A diferencia del periodo anterior al cambio normativo, no hay evidencia de la presencia de élites políticas locales, pues la competitividad política y la fragmentación son bajas en todos los grupos. La mayoría de promotores no están vinculados a una organización política que haya participado en la última elección municipal ni son exautoridades o excandidatos. Por ello, se argumenta que, en este grupo, al no haber posibilidad de convocar a nuevas elecciones, los actores políticos que se involucraron en este grupo perdieron incentivos.

Al observar que el historial de activación es bajo, al igual que los grupos con dinámicas crítica-participativa y participativa-institucional, y que los indicadores de competitividad electoral y fragmentación son los menores de los cuatro grupos, se argumenta que en este grupo no existen élites políticas que luchen constantemente por el poder económico y político del distrito. En suma, el determinante principal de la revocatoria es la insatisfacción de los sectores particulares de la población generada por la falta de recursos locales.

Crítico-participativos²

El grupo con la dinámica crítico-participativa representaba el 2,4% de los distritos donde se activaron CPR antes del cambio legislativo. Sin embargo, luego de este, ningún distrito presentó esta configuración. Este grupo adquiere la

² Dicho término fue tomado de la propuesta de Hernán Chaparro para una subcultura de Lima definida como los «críticos participativos», que se caracteriza por ser un grupo crítico hacia las organizaciones políticas y las instituciones, pero con un marcado interés en la apertura de la participación ciudadana (2018, pp. 123-124).

definición crítica-participativa porque hay evidencia que muestra que la gestión municipal tiene fuertes deficiencias que llevarían a un descontento generalizado por parte de la población; no obstante, no existen élites políticas que lideren la iniciativa revocadora.

Los distritos de este grupo eran fundamentalmente rurales, con una población electoral ligeramente superior a las mil personas. La pobreza era bastante aguda, la más notoria de los tres grupos antes del cambio legislativo (52,3%); además, era patente la inexistencia de conflictos sociales.

En ese sentido, en este grupo de distritos la ejecución presupuestal es baja (poco menos del 50% del presupuesto). Junto a ello, el presupuesto del distrito no es reducido porque presenta el monto de canon más alto entre los cuatro grupos y un presupuesto de apertura ligeramente superior al de la gestión anterior. Adicionalmente, los alcaldes son lo que menos experiencia política tienen porque, en su mayoría, se enfrentan a su primer cargo de elección popular.

Por otro lado, la competitividad política es la más baja de los cuatro grupos analizados (0.23) y los promotores de revocatoria, en su mayoría, no están vinculados a organizaciones políticas que compitieron en la última elección municipal ni han sido excandidatos ni exautoridades. Asimismo, el historial muestra que no existe un pasado revocador.

Estas condiciones llevan a plantear que, dada la falta de capacidad en la gestión de las autoridades locales, y ante una ausencia de élites políticas que canalicen la demanda ciudadana, los promotores se organizarían autónomamente para llevar a cabo la consulta. En este grupo, entonces, el uso de la revocatoria serviría como mecanismo de *accountability* respecto a sus autoridades.

Además, este grupo es diferente del grupo con la dinámica de alta insatisfacción en el rol que cumplen las autoridades locales sometidas a revocatoria. En el primero, el perfil del alcalde es el de quien ejecuta el presupuesto a su alcance, pero que empieza en desventaja porque un reducido margen del ingreso obstaculiza el dinamismo al momento de realizar obras locales. Por su parte, el alcalde del distrito con una dinámica crítica-participativa cuenta con recursos que le permitirían ejecutar mejor las propuestas de campaña, pero no lo hace.

Este grupo cumple con la esencia teórica del uso de los mecanismos de democracia directa: una herramienta para controlar la gestión de la autoridad democráticamente elegida. Así pues, con el cambio de reglas para la convocatoria de revocatorias se esperaba una mayor concentración de este grupo. Al observar que luego del cambio normativo no se ha activado ninguna revocatoria con estas características, se argumenta que el efecto de las nuevas reglas es que en los espacios donde hay insatisfacción ciudadana respecto a la gestión

de la autoridad municipal es posible que se requiera la intervención de actores políticos que efectúen la revocatoria (Uribe, 2016).

Participativa-institucional³

Antes del cambio normativo, los distritos con la dinámica participativa-institucional representaban el 11,6% del total de revocatorias; después, la presencia del grupo se incrementó ligeramente hasta alcanzar el 19,2%.

En este grupo se ha evidenciado una modificación importante en las dinámicas sociales. Antes del cambio normativo, aquel grupo se caracterizaba por tener una proporción considerable de distritos urbanos y, por ende, una población electoral de aproximadamente tres mil personas. De igual forma, la pobreza era la más baja (35,96%) y resaltaba la mayor cantidad de conflictos sociales que involucraban a la municipalidad.

De manera opuesta, luego del cambio legislativo, dicho grupo se caracterizó por centrarse, al igual que los demás, en distritos rurales con una población menor a los mil electores, donde los niveles de pobreza son extremadamente altos (63,7%) y no hay evidencia de conflictos sociales.

Este grupo se denomina así porque, además de las condiciones sociales descritas, los factores vinculados a una gestión municipal deficiente se articulan con los ejes que reflejan la presencia de élites locales que compiten por el poder político y económico. De esta manera, los distritos de este grupo son similares a los que tienen la dinámica crítica-participativa, con la diferencia de que el descontento ciudadano es canalizado por las élites locales. En otras palabras, en estos espacios, los ciudadanos descontentos con la gestión municipal recurren a instituciones políticas que expresen su inconformidad. En un contexto local, las instituciones de canalización son las mismas élites locales.

En ese sentido, durante ambos periodos de estudio, este grupo estuvo compuesto por alcaldes que, en su mayoría, han sido reelegidos pero su ejecución presupuestal ha sido la más baja de los cuatro grupos (menor al 50%). Sin embargo, el cambio más notable en torno a la gestión municipal luego del cambio normativo se ha dado en relación con los ingresos del distrito. Antes, sus ingresos eran los más altos entre los cuatro grupos (presupuesto de apertura superior en S/ 400 000 y canon de S/ 800 000); luego del cambio de reglas, su presupuesto resultó ser el más bajo de todos.

³ Dicho término se basa en la definición de «leales institucionales» propuesta por Hernán Chaparro para caracterizar a un tipo de subculturas de Lima. Los leales institucionales son los que más simpatizan con los partidos y líderes políticos; por ello, cualquier solución debe pasar por los partidos y las instituciones (Chaparro, 2018, p. 123).

Nuevamente, después del cambio normativo, este grupo ha sido el único con una ejecución del presupuesto menor al 50%. En ese sentido, el efecto del cambio normativo ha sido que, al eliminarse la posibilidad de adelantar las elecciones, las élites locales se han involucrado, principalmente, en revocatorias en las que las condiciones sociales y políticas han generado un contexto de inestabilidad cuya salida más viable ha sido la remoción de las autoridades. En otras palabras, antes del cambio normativo las élites políticas estaban más dispuestas a canalizar el descontento ciudadano, razón por la que iniciaban campañas en circunscripciones menos pobres y con mayor población —lo que implica una mayor logística por parte del promotor—.

Por lo tanto, los promotores de revocatoria tendrían el perfil del promotor del grupo de dinámica política-perversa. Del mismo modo, estos son abiertamente politizados, pues la mayoría de ellos tienen vínculos con organizaciones políticas que compitieron en las elecciones municipales previas o son exautoridades o excandidatos.

Sin embargo, el historial de revocatoria, al ser igual de bajo que los grupos de alta-insatisfacción y crítica-participativa, confirma que en estos distritos no existe una tradición revocadora, sino que el determinante principal es la deficiente gestión municipal.

CONCLUSIONES

El aporte central de este artículo al estudio de revocatoria de mandato es la identificación de cuatro configuraciones particulares que determinan la activación de las revocatorias. De esta forma, la calidad de la gestión y la legitimidad del alcalde sometido a CPR son determinantes esenciales para analizar las dinámicas de los MDD.

Cabe resaltar que hay un eje de análisis que, luego del cambio normativo, se ha vuelto homogéneo en todos los casos. El entorno social de los distritos se ha acentuado en espacios rurales, con una población reducida (menor a 2500 electores), y donde la pobreza adquiere niveles preocupantes. Adicionalmente, un elemento común en todos los grupos es la presencia de alcaldes que no fueron reelegidos, indicador de una menor experiencia política.

Por ende, se expone que, en los espacios rurales del país, debido a que tienen una población reducida, los requisitos de activación son más fáciles de cumplir (bajo porcentaje de firmas requerido, por ejemplo) (Remy, 2013). Asimismo, las condiciones de pobreza, que ponen de manifiesto que las posibilidades de mejora no parecen cumplirse debido a la fragmentación política ocasionada

por alcaldes sin experiencia política, generan espacios propicios para que los conflictos por el control político y económico —o un profundo descontento social— decanten en la activación de CPR. En suma, «pueblo chico, infierno grande».

Llegar a estos hallazgos permite reconocer el valor de la metodología utilizada para comprender fenómenos tan complejos como los MDD. En ese sentido, el análisis de conglomerados ha sido una técnica válida y fiable porque ha hecho posible comprender las dinámicas de activación de CPR en dos periodos distintos, con consistencia analítica.

En relación con el ideal teórico de los usos de MDD como respuesta a demandas ciudadanas o debates sobre la calidad y representatividad de las instituciones (Welp, 2008, p. 127), el cambio normativo no ha supuesto una reestructuración en las dinámicas «perversas» identificadas previamente (Tuesta, 2014; Welp, 2013; Wiener, 2004, 2009). Aunque la reducción de la cantidad de revocatorias activadas en más del 90% luego del cambio normativo podría atribuirse a la eliminación del adelanto de elecciones y a la obligatoriedad de rendir cuentas por parte de los promotores, las dinámicas identificadas en esta investigación muestran que, principalmente, las CPR siguen siendo activadas por conflictos entre élites locales.

Asimismo, los distritos de política-perversa aún se mantienen como el grupo más grande, con el 53,8%. Sin embargo, la presencia de élites políticas opositoras detrás de las CPR no siempre es negativa. La configuración participativa-institucional ha demostrado que hay espacios donde las élites políticas son actores necesarios como canalizadores de las demandas ciudadanas.

Lo anterior sugiere que las reformas electorales y políticas deben ser integrales, pues, para el caso subnacional peruano, la presencia de alcaldes sin experiencia política en circunscripciones donde se activan revocatorias invita a plantear que se desarrollen políticas que fortalezcan la gestión municipal en espacios rurales y propicien que los actores construyan carreras políticas.

Finalmente, este trabajo identifica dos grandes limitaciones metodológicas que deben ser superadas con investigaciones venideras. Por un lado, la operacionalización de calidad de la gestión municipal a través de la ejecución presupuestal puede ocasionar serios problemas empíricos (ver Gálvez, 2017). Por otro lado, las configuraciones identificadas que determinan la activación de CPR en el Perú son las variables necesarias para que suceda tal fenómeno. No obstante, para hallar las variables suficientes, es preciso realizar estudios más amplios con casos en los que no se haya logrado activar la consulta.

REFERENCIAS

- Chaparro, H. (2018). *Afectos y desafectos. Las diversas subculturas políticas en Lima*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Dammert, J. (2012). El conflicto municipal en Pucará, Puno (2004-2006). En 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>
- Diez, A. (2003). *Élites y poderes locales: sociedades regionales ante la descentralización*. Lima: Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional DFID.
- Franco-Cuervo, A. (2014). La revocatoria en Colombia: a propósito de la iniciativa de revocatoria del alcalde mayor de Bogotá. En F. Tuesta (Ed.), *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina* (pp. 99-134). Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Gálvez, A., & Grompone, A. (2017). *Burócratas y tecnócratas. La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el Estado peruano del siglo XXI*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Geissel, B., & Jung, S. (2018). Recall in Germany: Explaining the Use of a Local Democratic Innovation. *Democratization*, 25(8), 1358-1378. <https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1398735>
- Hair, J., & Black, W. (2000). Cluster Analysis. En 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. (2019). Imperfect Recall: The Politics of Subnational Office Removals. *Comparative Political Studies*, 52(5), 777-805. <https://doi.org/10.1177/0010414018797939>
- Kaufman, L., & Rousseeuw, P. (2005). *Finding Groups in Data. An Introduction to Cluster Analysis*. Wiley-Interscience (Vol. 1). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Muñoz, I., Paredes, M., & Thorp, R. (2006). *Acción colectiva, violencia política y etnicidad en el Perú*. Documento de trabajo 1. Lima: CISEPA-PUCP.
- 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)*. Documento de investigación 7. Lima: Universidad del Pacífico. <https://doi.org/10.21678/978-9972-57-368-2>
- Murakami, Y. (2013). *Perú en la era del Chino* (2ª 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*. Documento de trabajo 9. Lima: autor.
- 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: autor.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). (5 de julio de 2016). *ONPE: Se reduce número de kits vendidos para revocatoria tras reforma* [nota de prensa]. Recuperado de <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/politica/onpe-se-reduce-numero-de-kits-vendidos-para-revocatoria-tras-reforma>
- Quintanilla, A. (2013). El debate sobre la revocatoria y las reformas de la ley 26300. *Perú Hoy. Susurros desde Babel*, 23, 103-125.
- 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. <https://doi.org/10.18800/rcpg.201602.008>

- Remy, M. I. (2005a). Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política. En 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>
- 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. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30002-7](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30002-7)
- Tuesta, F. (2014). Las revocatorias en el Perú: entre la participación y la gobernabilidad local. En F. Tuesta (Ed.), *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina* (pp. 45-66). Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- 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* (tesis de licenciatura). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Uribe, C. (2016). La activación de la revocatoria de mandato en el ámbito municipal en Colombia. Lecciones del caso de Bogotá. *Estudios Políticos*, 48, 179-200.
- Vásquez, E. (2014). Las pretensiones revocadoras: el caso de Lima. En F. Tuesta (Ed.), *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina* (pp. 67-98). Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Welp, Y. (2008). La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. *Revista de Ciencias Sociales*, 31, 117-130. <https://doi.org/10.17141/iconos.31.2008.267>
- Welp, Y. (2013). ¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria del mandato en perspectiva comparada. *Elecciones*, 12(13), 53-77.
- Wiener, E. (2004). Municipio, poder y nuevas élites locales: El caso de las revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla. En F. Eguren, M. I. Remy & P. Oliart (Eds.), *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. En 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.

Documentos legales

- Ley 30315. Ley que modifica diversos artículos de la ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. En Normas legales. Diario oficial *El Peruano*, 7 de abril de 2015.

APÉNDICE

Apéndice 1. Análisis de conglomerado para cada periodo de gestión municipal analizado

El método de agrupamiento utilizado para los casos de distritos donde se activó CPR en el periodo 2011-2014 ha sido el 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).

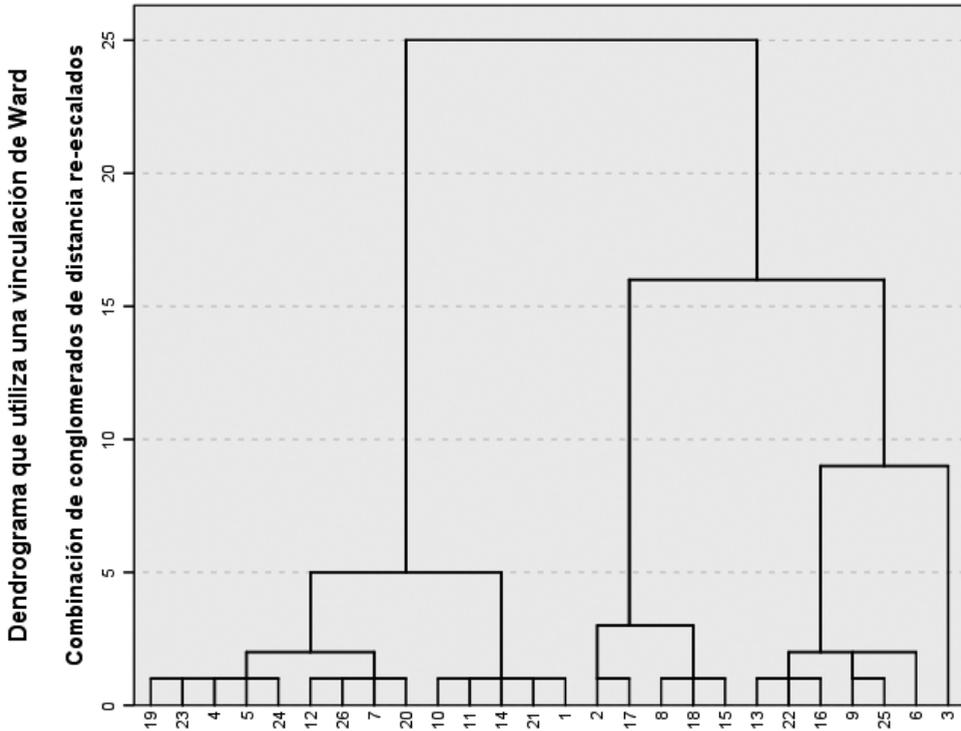
El análisis de conglomerados jerárquico aplicado para los 378 casos de revocatorias a alcaldes distritales en el periodo 2011-2014 sugirió que, en función de las variables utilizadas, se debían conformar cuatro grupos, como se muestra en el historial de conglomeración ejecutado por el *software* de análisis estadístico SPSS. Por parsimonia, se debe escoger el coeficiente 11.476 ubicado en la fila cuatro empezando desde abajo, ya que en una fila más abajo (coeficiente 16.801), los tres grupos que se formarían son demasiado heterogéneos.

Historial de conglomeración

Filas 301 a 377 de 377 

Etapa	Conglomerado que se combina		Coeficientes	Etapa en la que el conglomerado aparece por primera vez		Próxima etapa
	Conglomerad o 1	Conglomerad o 2		Conglomerad o 1	Conglomerad o 2	
360	1	3	2,249	336	317	368
361	45	47	2,337	345	354	371
362	52	53	2,676	350	343	365
363	37	39	2,846	358	353	370
364	335	353	3,015	346	332	372
365	52	65	3,308	362	342	371
366	328	331	3,796	338	0	369
367	337	342	4,144	355	351	372
368	1	2	4,321	360	359	373
369	326	328	4,380	337	366	375
370	36	37	5,818	357	363	374
371	45	52	7,450	361	365	374
372	335	337	7,842	364	367	376
373	1	11	11,116	368	356	375
374	36	45	11,476	370	371	376
375	1	326	16,801	373	369	377
376	36	335	24,366	374	372	377
377	1	36	35,932	375	376	0

Por su parte, 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 esta ocasión se optó por utilizar el método jerárquico aglomerativo de Ward, por ser el método más recomendado para trabajar con grupos de pocos casos (Hair & Black, 2000, p. 180). Para aquel grupo, el dendrograma sugiere que son tres los grupos aceptablemente homogéneos.



Apéndice 2. Tablas de los factores de análisis para cada grupo formado

Grupo 1: Política-perversa			
Eje de análisis	Variable	Prerreforma N=290	Posreforma N=14
1. Historial de activación de CPR	Promedio de revocatorias previas hacia alcaldes distritales	1.8	2.5
2. Entorno social	Ámbito de residencia (rural)	84,5%	100%
	Promedio de electores	2,799	1,598
	Promedio de pobreza	46.85	47.8
	Porcentaje de conflictos sociales que involucran algún nivel de gobierno	2,4%	14.3%
3. Ingreso fiscal	Ingreso por canon	S/ 991 013.18	S/ 305 409.06
	Promedio del margen de ingreso presupuestal	S/ 339 945	S/ 376 565.36
4. Gestión y legitimidad del alcalde sometido a CPR	Promedio de ejecución presupuestal	78,48%	87,21%
	Promedio de Índice de Competitividad	0.06	0.05
	Porcentaje de alcaldes reelegidos	33,1%	7,1%
	Índice de fragmentación	4.33	4.57
5. Élités políticas y promotores de la revocatoria	Porcentaje de distritos donde se podría adelantar una revocatoria	84,8%	-
	Porcentaje de promotores afiliados a un partido que participó en las elecciones municipales	42,3%	42,9%
	Porcentaje de promotores (exautoridad/excandidato o futuro candidato)	51,8%	64,3%
Grupo 2: Crítica-participativa			
Eje de análisis	Variable	Prerreforma N=35	Posreforma N=7
1. Historial de activación de CPR	Promedio de revocatorias previas hacia alcaldes distritales	1.6	1.9
2. Entorno social	Ámbito de residencia (rural)	94,3%	100%
	Promedio de electores	1,615	2,814
	Promedio de pobreza	47.13	49.65
	Porcentaje de conflictos sociales que involucran algún nivel de gobierno	0%	0%
3. Ingreso fiscal	Ingreso por canon	S/388,636.76	S/1'223,642.43
	Promedio del margen de ingreso presupuestal	S/. 294 748	S/. -4 220 256

4. Gestión y legitimidad del alcalde sometido a CPR	Promedio de ejecución presupuestal	84,47%	68,3%
	Promedio de Índice de Competitividad	0.20	0.14
	Porcentaje de alcaldes reelegidos	48,5%	0%
	Índice de fragmentación	4.31	4.21
5. Élités políticas y promotores de la revocatoria	Porcentaje de distritos donde se podría adelantar una revocatoria	68,6%	-
	Porcentaje de promotores afiliados a un partido que participó en las elecciones municipales	51,4%	28,6%
	Porcentaje de promotores (exautoridad/excandidato o futuro candidato)	68,5%	14,3%
Grupo 3: Crítico-participativo			
Eje de análisis	Variable	Prerreforma N=9	Posreforma N=0
1. Historial de activación de CPR	Promedio de revocatorias previas hacia alcaldes distritales	1.4	-
2. Entorno social	Ámbito de residencia (rural)	88,9%	-
	Promedio de electores	2,436	-
	Promedio de pobreza	52.29	-
	Porcentaje de conflictos sociales que involucran algún nivel de gobierno	0%	-
3. Ingreso fiscal	Ingreso por canon	S/ 1 211 255.7	-
	Promedio del margen de ingreso presupuestal	S/ 43 525	-
4. Gestión y legitimidad del alcalde sometido a CPR	Promedio de ejecución presupuestal	47,93%	-
	Promedio de Índice de Competitividad	0.22	-
	Porcentaje de alcaldes reelegidos	22,2%	-
	Índice de fragmentación	3.73	-
5. Élités políticas y promotores de la revocatoria	Porcentaje de distritos donde se podría adelantar una revocatoria	100%	-
	Porcentaje de promotores afiliados a un partido que participó en las elecciones municipales	11,1%	-
	Porcentaje de promotores (exautoridad/excandidato o futuro candidato)	44,4%	-

Grupo 4: Participativa-institucional			
Eje de análisis	Variable	Prerreforma N=44	Posreforma N=9
1. Historial de activación de CPR	Promedio de revocatorias previas hacia alcaldes distritales	1.5	2
2. Entorno social	Ámbito de residencia (rural)	63,6%	100%
	Promedio de electores	3,594	861
	Promedio de pobreza	35.96	60.06
	Porcentaje de conflictos sociales que involucran algún nivel de gobierno	11,4%	0%
3. Ingreso fiscal	Ingreso por canon	S/2 682 221.69	S/ 181 795.60
	Promedio del margen de ingreso presupuestal	S/. 407 602	S/ -575 688
4. Gestión y legitimidad del alcalde sometido a CPR	Promedio de ejecución presupuestal	37,24%	49,78%
	Promedio de Índice de Competitividad	0.05	0.04
	Porcentaje de alcaldes reelegidos	38,6%	20%
	Índice de fragmentación	4.17	5.06
5. Élités políticas y promotores de la revocatoria	Porcentaje de distritos donde se podría adelantar una revocatoria	93,2%	-
	Porcentaje de promotores afiliados a un partido que participó en las elecciones municipales	40,9%	40%
	Porcentaje de promotores (exautoridad/excandidato o futuro candidato)	47,6%	60%