

Determinantes políticos en la estabilidad en los cargos subnacionales.

Autores:

Casaretto Ibáñez, Fabiola Fátima

Estudiante de la Escuela Académica Profesional de Ciencia Política de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y miembro del Grupo de Investigación en Representación Política UARM

fabiola.casaretto@uarm.pe

Incio Coronado, José Luis

Politólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú e investigador del Grupo de Representación Política de la UARM

jincio@pucp.edu.pe

Mantilla Acosta Angélica María

Estudiante de la Escuela Académica Profesional de Ciencia Política de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y miembro del Grupo de Investigación en Representación Política UARM

angelica.mantilla@uarm.pe

Zúñiga Montaña, Leanna Sofía de los Ángeles

Estudiante de la Escuela Académica Profesional de Ciencia Política de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y miembro del Grupo de Investigación en Representación Política UARM

leanna.zuniga@uarm.pe

Área temática:

Comportamiento electoral y dinámica subnacional

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

Abstract:

La elección de autoridades de gobierno es un principio básico en las democracias representativas. Hacia mediados del siglo pasado, las interrupciones de estos, por vías no democráticas, eran una constante e inclusive, según una parte de la literatura, consideradas un rasgo característico de América Latina. Desde la tercera ola democrática de 1980, las interrupciones de los gobiernos democráticos mediante acciones dictatoriales han sucedido en casos muy especiales; no obstante, se institucionalizaron por vías propias dentro de las instituciones democráticas como la remoción del presidente por juicio político, el golpe legislativo y el autogolpe, entre los más importantes (Perez Liñan, 1994). Si bien se ha desarrollado una extensa literatura en torno a la interrupción de gobiernos democráticamente electos; el trabajo se ha concentrado en analizar predominantemente el ámbito nacional, enfocándose en las crisis de los presidencialismos latinoamericanos y dejando de lado toda una mirada sobre la representación política en la escala de observación local- distrital en los países de la región. En ese sentido, la presente investigación se orienta a comprender las dinámicas subnacionales al centrar su atención en los factores que explican la estabilidad en el cargo de las autoridades locales. Se analizará, a través de un modelo de regresión logística, factores políticos como la competitividad y/o la incumbencia, entre otros, que puedan tener algún efecto y hacer alguna diferencia entre los políticos que logran terminar su periodo y los que son interrumpidos a través de mecanismos legales (vacancias, revocatorias, etc). Se ha optado por delimitar el estudio a las autoridades electas en los comicios distritales para el período comprendido entre el año 2010 y 2014. Como se mostrará en el presente artículo, de los factores analizados, la calidad de incumbente del alcalde y la competitividad registrada en la elección previa serían factores significativos para entender la inestabilidad de las autoridades locales.

Palabras clave:

Instituciones democráticas, gobiernos democráticos, gobierno subnacional , estabilidad política.

Introducción

La literatura producida en torno a las interrupciones de gobiernos democráticamente electos a partir de la tercera ola de democratización en América Latina se ha centrado en analizar predominantemente el ámbito nacional, enfocando su interés en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y su rol en las crisis de los presidencialismos (Pérez Liñán, 2000) o en los factores que inciden en la supervivencia o quiebre de las democracias latinoamericanas (Mainwaring, 2014). Se cuenta, de ese modo, con un aporte cuantioso para el desarrollo de estudios en perspectiva comparada en la región a nivel nacional. Sin embargo, se ha dejado toda una mirada sobre la representación política en la escala de observación local- distrital en los países de la región. En esa línea, se hace pertinente que con el proceso de descentralización político- administrativa iniciado hace algunas décadas en varios países de la región, se le otorgue la relevancia necesaria a las autoridades locales.

En este marco, la presente investigación plantea la siguiente interrogante: ¿Cuáles son los determinantes políticos que darían cuenta de la inestabilidad política a nivel sub nacional en el Perú? Esta pregunta, en tanto eje central, nos orientará a indagar sobre los factores que puedan incidir en la permanencia o interrupción de los gobiernos democráticamente electos a nivel local – distrital en nuestro país, durante el período 2010 – 2014. A partir de los hallazgos presentes en diversos estudios realizados en perspectiva comparada sobre la interrupción de gobiernos democráticamente electos a nivel nacional y la caracterización que ofrece la literatura académica regional sobre las dinámicas sub nacionales, se buscará aportar desde una investigación de carácter preliminar a la comprensión de la política sub nacional como escala de observación en un contexto de evidente pérdida de influencia de los partidos tradicionales y una crisis de representación que fragmenta aún más la relación entre el Estado y el ciudadano.

La investigación que presentamos se ha organizado de la siguiente manera: primero, se revisa y discute la literatura sobre estabilidad de autoridades a nivel nacional, enfocándonos en los factores o procesos que la podrían explicar. En la segunda parte se integra la discusión de la política multinivel sobre el tema de la estabilidad. Posteriormente, en la tercera parte, se presenta la metodología y los resultados y, en la última parte; las conclusiones preliminares de este trabajo. En cuanto a la metodología de investigación, se ha considerado pertinente emplear la herramienta metodológica de la regresión logística, al permitirnos medir el grado de significancia existente entre la estabilidad política a nivel sub nacional, en tanto variable dependiente, y los factores explicativos que se están tomando en cuenta como variables independientes: población, recaudado por concepto de canon y regalías, legitimidad de origen, tipo de partido político, incumbencia y competitividad.

Si bien este esfuerzo se constituye en una ventana de oportunidad para analizar la compleja dinámica política que existe a escala local- distrital, se reconocen las limitaciones que se puedan presentar en términos metodológicos y analíticos. Por lo que, más que constituirse en una investigación que evidencie resultados definitivos, pretende ampliar el debate sobre la representación política a nivel sub nacional y, sobre todo, ofrecer nuevas perspectivas para su posterior abordaje.

Marco teórico

En función de los objetivos de esta investigación, a continuación se presentará de manera concisa los principales estudios que tratan de explicar las interrupciones de gobiernos democráticamente electos. Dado que la literatura producida a partir de la tercera ola de la democratización en América Latina es bastante amplia, se ha optado por fragmentar la producción académica en dos dimensiones de análisis, correspondientes al nivel nacional y sub-nacional, respectivamente. Mientras que para la primera dimensión resultará de suma utilidad rescatar los trabajos de Linz (1990), Pérez Liñán (2000;2001) y Mainwaring(2014), entre otros; para la segunda, se realizará lo propio con autores como Julieta Suárez de Cao, Carlos Gervasoni y Jacqueline Behrend, quienes nos permitirán, en última instancia, situarnos en el terreno en el que se desarrollará la investigación. Con esta revisión exploratoria se espera facilitar el acercamiento a la literatura sobre la estabilidad política a nivel sub – nacional en el Perú, y a los factores explicativos que esta última le atribuye a nuestro objeto de estudio.

Como un primer acercamiento, resulta pertinente tomar como base el análisis histórico de la evolución de la democracia que presenta Mainwaring *et al* (2014:5). En este se evidencia que, a inicios de la segunda mitad del siglo XX, nos encontramos frente a un panorama marcado por la caída de regímenes competitivos, entendidos como democracias o semi democracias, según el nivel general de democracia (completa o parcial) que presenten. Esta última tipología fue construida a partir de una definición de democracia que incluye cuatro criterios: a) la elección de autoridades a través de elecciones abiertas, justas y competitivas y la posibilidad de alternancia en el poder (sea este un sistema presidencial o parlamentario); b) una aproximación al sufragio universal; c) la protección de derechos civiles; y d) el ejercicio efectivo del poder de las autoridades electas (*Brinks et al*, 2007: 123-160).

En función de esta clasificación, Mainwaring *et al* (2014:6) señalan que muchos de los regímenes competitivos (democracias y semidemocracias) que existían antes de 1970, colapsaron después de establecerse y permanecieron débiles hasta 1978; pero a partir de la década de 1980, las nuevas democracias comenzaron a sobrevivir a crisis más importantes, aumentando la cantidad de transiciones hacia regímenes competitivos (*Ibid*). Así, para 1991, 18 de los 20 países de la región contaban con regímenes competitivos. Este período de cambios constantes en nuestro contexto político motivó a autores como O'Donnell a trabajar sobre el autoritarismo burocrático durante la década de 1970 y, posteriormente, sobre las transiciones a la democracia(1988, pp. 41-71). Autores como Mainwaring y Pérez Liñán(2014:139 - 168), reconocen su importancia para la posterior realización de estudios cuantitativos sobre la democracia en América Latina.

En la literatura posterior a los sucesos de la década de 1970, hay que resaltar la labor de autores como Pérez Liñán (2000: 67-74). Según este último, con la tercera ola de democratización que recorrió América Latina en la década de 1980, el surgimiento de golpes de estado y/o gobiernos militares parece haber quedado en el pasado. No obstante, algo que aún sigue azotando a los presidencialismos latinoamericanos son las crisis constitucionales, producidas por los conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso. La diferencia es que, en un contexto democrático, dichos conflictos se resuelven dentro del marco de la legalidad (*Ibid*).

En este punto remarca que hay que tener dos dimensiones en cuenta. Por un lado, más allá de las circunstancias históricas, el intento de una rama del gobierno por anular a la otra, en el marco de un presidencialismo que no ofrece condiciones para ello, genera las condiciones de laboratorio para el colapso del régimen. Esto no indica que toda ruptura esté asociada a las crisis presidenciales; pero una gran mayoría de estas podrían llevar al colapso de un régimen. Cabe aclarar que, según esta teoría, las crisis presidenciales se entienden como toda forma de conflicto constitucional en el cual uno de los dos poderes electivos del presidencialismo (ejecutivo o congreso) promueve o acepta la disolución del otro (Pérez Liñán, 2001:3). Por otro lado, los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo no son exclusivos de los regímenes democráticos, como han enfatizado anteriormente autores como Linz al presentar los peligros del presidencialismo (1990: 51 – 69).

Partiendo de las dos dimensiones señaladas, Pérez Liñán identifica la generación de *seis tipos ideales que reflejan los patrones históricos de resolución de las crisis en América Latina*. A continuación las describimos brevemente e ilustramos su naturaleza con casos emblemáticos: La remoción del presidente por juicio político, consistente en un proceso constitucional por el cual el congreso delibera para remover al presidente de su cargo (2000: 67 – 74). Se ubica en esta categoría los casos de Fernando Collor de Mello en Brasil (1992) y Carlos Pérez en Venezuela (1993). El golpe legislativo, que sucede cuando el congreso y los militares actúan conjuntamente para deponer al presidente, como en el caso de la deposición de Eric Delvalle en 1988 a favor de Noriega en Panamá. La disolución constitucional del congreso, mecanismo excepcional que no ha sido empleado entre 1950 y 1996, existiendo; no obstante, situaciones aproximadas como la del presidente colombiano César Gaviria en 1991. El autogolpe, que es una alianza del presidente y los militares para clausurar el congreso (Liñán citando a Cameron, 1994: 146). La estabilización política, entendida como una *categoría residual en la que la crisis presidencial se desactiva sin llegar a la disolución de ningún poder electo*. Y, por último, la junta militar, en la que se produce la derrota mutua del Ejecutivo y Legislativo. En este último, los casos típicos son los de Chile en 1973 y Argentina en 1976.

En función de esta tipología y a través de un modelo de regresión logística, Pérez Liñán trata de indagar si es que las crisis de gobernabilidad entre el ejecutivo y el legislativo generan más inestabilidad política cuando el régimen es menos democrático. El resultado, irónico según el autor, es que, los 39 casos históricos entre 1950 y 1996 tomados para el análisis reflejan que siguen existiendo conflictos institucionales, pero la capacidad de procesarlos por parte de nuestros regímenes es mayor. Para dicho autor, de ser cierta su afirmación, la estabilización y juicio político debieran ser más recurrentes en las crisis latinoamericanas venideras. Como se evidencia hasta el momento, la producción académica en torno a la inestabilidad política se ha situado, mayoritariamente, en el plano nacional (Lipset 1988; Przewoski 2000; Mainwaring 1993). Sin embargo, para los fines de esta investigación, el foco de interés es el análisis de la interrupción de gobiernos democráticamente electos a nivel sub nacional. Por eso, a continuación se tratará de realizar una exploración de los principales estudios realizados por comprender dicho fenómeno en la región.

En este punto, se debe rescatar la importancia del análisis multinivel. Autores como Freidenberg y Došek(2013), señalan que *“realizar el análisis de la política en distintos niveles en la región latinoamericana nos ayuda a comprender la dinámica de los actores y partidos políticos, así como hacer un balance de la articulación entre los distintos niveles y realizar comparaciones*

entre los países de la región". Asimismo, estudios como los de Gibson y Suárez Cao 2010; Freidenberg, y Suárez Cao 2013, concuerdan en que no se pueden estudiar aisladamente los procesos nacionales, ya sea en Estados unitarios o en Estados federales, porque, en la práctica, dichos procesos coexisten con la dinámica sub nacional que, a su vez, cuenta con reglas de juego distintas en materia político - electoral.

La literatura que analiza específicamente las interrupciones de gobiernos democráticamente electos a nivel sub nacional en América Latina no es muy amplia. Sí se puede remarcar el interés, tanto de organismos oficiales como de académicos, en comprender la particularidad de herramientas que inciden en dicho fenómeno, como es el caso de la Consulta Popular de Revocatoria (CpR); pero no sucede lo mismo con el estudio de los determinantes políticos y/o sociales que motivan su uso extensivo y que, en ciertas ocasiones, influyen en la permanencia o no de autoridades locales en algunos países de la región. No obstante, como se evidenciará a continuación, sí se cuenta con un valioso número de estudios (Gervasoni 2005; Suárez Cao 2011; Behrend 2011) que pueden ayudar a conocer la particularidad y complejidad de las dinámicas existentes a sub nacional en la región.

Como señala Gervasoni(2009), desde la tercera ola de democratización, la democracia se hizo rutina a nivel nacional y, eso mismo, permitió visibilizar una realidad sub nacional en la que los *caciquismos, caudillismos y coronelismos* parecían cobrar vida de nuevo; mientras que, paralelamente, procesos como el federalismo (funcional en países como Argentina y Brasil) y la descentralización revelaban la importancia política y económica de las unidades sub nacionales. Para el autor, estas dinámicas atrajeron la atención de un conjunto de estudios que analizaron, desde las relaciones políticas y fiscales entre diferentes niveles de gobierno hasta la cuestión de la democracia (Fox 1994, Cornelius 1999; Snyder 1999; Chávez 2004; Gibson 2005).

Otros autores como Freidenberg y Došek(2013: 165), señalan que en la literatura comparada sobre los sistemas de partidos también se ha estructurado desde una lógica nacional, asumiendo que la dinámica sub nacional refleja la nacional. Como marco analítico y metodológico, esta tendencia, denominada "sesgo nacional" (Rokkan 1970) o nacionalismo metodológico (Suárez-Cao y Freidenberg 2013) se evidencia cada vez más insuficiente para explorar lo sub nacional como escala de observación. Lo cual ha supuesto no solo una revolución a nivel teórico, sino también a nivel metodológico por haberse incrementado las unidades de observación posibles en la política comparada. En ese sentido, ¿cómo podemos caracterizar la política sub nacional? Para responder a dicha pregunta, será de suma utilidad recurrir a Behrend(2011:255 – 257) quien, al rescatar los estudios de Suárez Cao y Borges, Sanches Filho y Rocha, permite un acercamiento a las dinámicas sub nacionales desde la experiencia argentina y brasileña.

Para dicha autora, el caso argentino es presentado como una paradoja en el trabajo de Suárez Cao porque en este se discute la controversia existente en torno a la caracterización de Argentina como un federalismo robusto y un sistema unitario. Suárez Cao se sitúa en la discusión argumentando que en el federalismo argentino pesan más los rasgos políticos que dan centralidad a la competencia provincial y los liderazgos provinciales, que los rasgos institucionales como el federalismo fiscal, que otorga cierta discrecionalidad a los presidentes. Para la autora, esta política provincial *"es el resultado de una multiplicidad de procesos relacionados a las tradiciones provinciales, instituciones electorales y políticas de la provincia, élites y familias*

políticas, entre otros". Así, las estructuras políticas y los sistemas de partidos provinciales explicarían la provincialización de la política.

En contraste, autores como Gervasoni (2010), plantean que, en el caso argentino, el federalismo fiscal (la estructura fiscal) es lo que explica la variación territorial de la democracia y el impacto de las arenas provinciales en la política nacional. Para este autor, la vigencia de mecanismos como la ley de coparticipación federal, la ley de promoción industrial, y la ley de regalías petroleras provinciales, les proporcionan recursos fiscales generosos a las élites locales de provincias pequeñas (Santa Cruz, La Rioja y Santiago de Estero), que utilizan para consolidar su control del poder y, eventualmente, crear las condiciones para la perpetuación de enclaves autoritarios sub – nacionales (Ibid).

Para Behrend, mientras que el caso argentino se relaciona más a una desnacionalización de la competencia partidaria en la arena electoral, con el caso brasileño la política se ha nacionalizado por causa de *la competencia vertical entre distintos niveles de gobierno* (2010:256). Según esta autora, *la transición a la democracia en Brasil comenzó a nivel sub nacional, por lo que incluso se llegó a hacer referencia a una nueva política de los gobernadores* (cita de Behrend a Samuels y Abrucio, 2000). No obstante, indica que con la investigación de Borges, Sanches Filho y Rocha se denota un proceso inverso: *la nacionalización del sistema partidario brasileño y la pérdida de la capacidad de los gobernadores de aislar sus aparatos políticos de las presiones nacionales*. Behrend señala que esta mirada es clave porque *pone el foco en los patrones territoriales del voto de los partidos políticos y su relación con el clivaje gobierno – oposición a nivel estadual*]. Además, *evidencia las estrategias de cooperación y competencia entre los distintos niveles de gobierno en función de los casos de Río Grande del Norte, Bahía y Minas Gerais*.

En función de la revisión de esta literatura sobre política sub nacional latinoamericana, es pertinente señalar que, si bien el tema de la estabilidad política no es abordado directamente; se debe reconocer que esta no solo aporta a esta investigación al brindar un acercamiento a la dinámica sub nacional desde la experiencia argentina y brasileña, sino también porque permite situar el presente estudio en lo sub nacional, en tanto escala de observación aún poco explorada desde la política comparada. Ahora bien, ¿cuál es la dinámica a nivel sub nacional en países unitarios como el Perú en términos de estabilidad política?

La literatura sostiene que el concepto de estabilidad es uno de los tres más importantes que componen a la gobernabilidad. Esta última comprendida, además, bajo los parámetros de la legitimidad y la eficiencia/eficacia. Autores como Camou sostienen que la gobernabilidad debería entenderse como *un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz* (Camou 2001:36).

Es evidente que el concepto de gobernabilidad es complejo, pues transitaría entre tres principios que idealmente deberían permanecer vinculados. A saber, legitimidad, que devendría del reconocimiento del derecho a ejercer el poder y de la capacidad de la ciudadanía de identificarse con las instituciones del Estado; la eficiencia/eficacia, entendida como la capacidad de alcanzar los objetivos del gobierno de manera transparente, evitando el dispendio de los recursos públicos

y, la estabilidad, referida a la capacidad de adaptación a los cambios del contexto (Velit, 1999:15)

Debido a esta complejidad, algunas investigaciones han centrado su preocupación en la teorización de este concepto y en resaltar algunas definiciones que en su mayoría estarían asociadas con la legitimidad o el concepto de eficacia/eficiencia. No obstante, pocos autores como José Carlos Rojas han incorporado el concepto sobre estabilidad para dar cuenta no solo de cómo se desarrolla la gobernabilidad sino de cómo se desarrolla esta a nivel sub-nacional. Hacer esta acotación permite aclarar que la intención de esta investigación no busca, como la de Rojas, insertarse en un plano que explore sobre la gobernabilidad a nivel sub-nacional sino situarse únicamente en la identificación y explicación de los factores que influyen en la estabilidad política de las autoridades sub-nacionales.

Hecha esta aclaración y para ingresar al tema que nos compete, será oportuno señalar- citando a Camou- que la estabilidad política será entendida como la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo. En ese sentido se podría entender que un sistema será más gobernable en la medida en que posea una mayor capacidad de adaptación y una mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios en su entorno nacional e internacional, económico, social y político (Camou, 2001:35)

El contexto actual del Perú sugiere un panorama que cuestiona la eficacia, eficiencia y legitimidad no solo de los gobiernos centrales, también de los gobiernos a nivel subnacional. La permanencia de la corrupción, el surgimiento de escándalos vinculados a la práctica de ésta por autoridades a nivel subnacional, el estallido de conflictos sociales en diversas partes del país y el uso de mecanismos de revocatoria para gobiernos locales, dan cuenta de que la legitimidad social y la eficacia gubernamental son precarios. La literatura señala que la continuidad de estos malestares y la configuración y profundización de otros, podría significar la distorsión de las formas de comprender el ejercicio del poder por parte de las autoridades (y de aquellos que aspiran serlo) generando un contexto que incide en la estabilidad del mandato.

Investigaciones como las realizadas por Paula Muñoz (2014) señalan que desde el relanzamiento del proceso de descentralización en 2002 se ha visibilizado y agudizado un conjunto de problemas que afectan los principios de la gobernabilidad y con ello la posibilidad de que las autoridades subnacionales se mantengan estables en el cargo.

Autores como Fernando Tuesta han señalado que la propuesta de descentralización versaba consigo el objetivo de que las actividades de los diferentes ámbitos de gobierno puedan realizarse de manera eficiente, efectiva y transparente, pues serían asumidas por autoridades cercanas a la población. No obstante, la aplicación de esta propuesta ha despertado una compleja relación entre el nivel nacional y subnacional, donde se ha identificado con gran interés que los gobiernos locales cuentan- en comparación a décadas pasadas- con mayores funciones y recursos (Tuesta, 2013) En esa línea, la literatura y los hechos vienen describiendo un escenario donde los incentivos para disputar la obtención del poder local han incrementado e incidido también en la propia estabilidad del cargo de las autoridades subnacionales.

Para una mejor comprensión sobre el tema de interés de esta investigación, será necesario identificar, en primer lugar, los mecanismos que se contemplan normativamente y que podrían incidir en la permanencia o no de autoridades elegidas democráticamente y, en segundo lugar, los factores explicativos que se le atribuyen a su uso.

Según el artículo 25 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), la suspensión de autoridades municipales contempla cinco causales de vacancia: por incapacidad física o mental temporal, por licencia autorizada por el concejo municipal, por el tiempo que dure el mandato de detención, por sanción impuesta por falta grave de acuerdo al reglamento interno del concejo municipal y por sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad.

Las causales antes mencionadas pueden ser clasificadas en tres tipos: a). aquellas que ante la imposibilidad fáctica del miembro del concejo municipal para desarrollar la función dictada por ley, constituyen medidas que permiten el acceso de otro regidor al cargo de alcalde; b). las que señalan el alejamiento voluntario de la autoridad municipal, previo permiso del concejo municipal y c). aquellas que fungen como sanción ante una conducta considerada perjudicial para el desarrollo de los fines constitucionales de los gobiernos locales.

Normativamente, el primer grupo de causales intentan sortear situaciones ajenas a la gestión municipal pero que por sus propios efectos generan que dicha función no sea normalmente ejercida por la autoridad. En este grupo se encuentra el inciso 1,3 y 5 del artículo 5 de la LOM. El segundo grupo contempla la autorización del concejo municipal pero sin indicar la razón por la que se habilita; ello demuestra que el concejo tiene discrecionalidad para brindar la licenciatura pero restringida al marco de 30 días límite según la norma. El inciso 2 pertenece a este grupo. Finalmente, el inciso 4 da cuenta de causales que manifiestan la decisión de suspender a la autoridad por cometer una falta grave de acuerdo al reglamento interno del concejo municipal. Así, se decide aplicar un poder sancionador de la administración municipal.

En esta investigación contemplaremos como causales de vacancia los motivos asociados con denuncias de corrupción, situación que generaría inestabilidad en la gestión de la autoridad pues podría paralizarla de hacerse efectiva la vacancia.

Por otra parte, según la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, Ley N° 26300, son derechos de control ciudadano la revocatoria de autoridades, la remoción de autoridades, demanda de rendición de autoridades y otras establecidas por la presente Ley. En este trabajo se revisará con mayor detenimiento el primer mecanismo de control ciudadano.

Las iniciativas de revocatoria son consideradas como un derecho de control ciudadano que permite destituir de sus cargos a autoridades regionales y municipales como: presidentes, vicepresidentes, consejeros regionales, alcaldes, regidores y jueces de paz que provengan de elección popular.

Según el portal oficial de la ONPE, la consulta popular de revocatoria es considerada como el proceso por el que los electores de una determinada circunscripción (región, provincia, distrito) deciden a través de su voto si la autoridad en cuestión debe permanecer o dejar el cargo. Al

señalar lo anterior debiera quedar claro que el proceso de dicho derecho no implica necesariamente el término del mandato de la autoridad.

A nivel internacional el mecanismo de revocatoria de mandato es el menos extendido; no obstante, en aquellos países donde se encuentra legislado se ha observado un aumento no solo en su aplicación sino una diferencia importante respecto al proceso en cómo se aplica el mecanismo.

Por ejemplo, Estados Unidos contempla el uso del mecanismo de revocatoria de mandato en 32 condados y su aplicación se encuentra sujeta a una autoridad individual. En los últimos años se registra un aumento importante de su aplicación si consideramos que en un rango de 72 años (1908-1980) solo se aplicó el proceso de consulta popular en siete casos a diferencia del 2011, donde fueron 150 autoridades las que afrontaron dicho mecanismo. Un dato importante en la aplicación de la revocatoria del mandato en Estados Unidos, es que al estar referido principalmente a una sola autoridad, el uso a más de una debe ir acompañado de una debida justificación, que usualmente se relaciona a un acto de gestión. (del Águila, 2013)

Argentina, Venezuela y Colombia son otros ejemplos en los que la legislación concibe que el uso del mecanismo de revocatoria se remita solo a una autoridad o estipula que su aplicación está sujeta implícitamente a gobernadores y alcaldes, respectivamente. (del Águila, 2013). A diferencia de los cuatro países antes mencionado, Ecuador, Perú y Bolivia presentan mayor flexibilidad normativa para establecer cuántos sujetos pueden afrontar el proceso de revocatoria de mandato.

Autores como Alicia del Águila, María Isabel Remy, Fernando Tuesta y Paula Muñoz, han desarrollado un conjunto de literatura que reflexiona sobre la aplicación del mecanismo de revocatoria, las implicancias de su uso como una herramienta perniciosa y las consideraciones para una posible reforma en el caso peruano.

El estudio de 2014 de Muñoz sobre gobernabilidad y desarrollo subnacional señala que si bien mecanismos como los de revocatoria pueden servir para que se combata problemas de corrupción y estallido de violencia; el abuso de este derecho ciudadano- que también ha traído consigo la realización de Nuevas Elecciones Municipales (NEM)- podría estar generando inestabilidad en la gestión de las autoridades y afectando la gobernabilidad local. A partir del 2004, el porcentaje de aplicación de la consulta popular de revocatoria que ha concluido en NEM a nivel subnacional, se ha incrementado de 14.42% a 42.75% en 2014, según la información ofrecida en el estudio antes citado (Muñoz, 2014:12)

Fernando Tuesta señala que en el Perú, el mecanismo de revocatoria se emplea y considera necesario en casos de ineficacia, disconformidad, corrupción, abuso de poder y desacuerdo con las ideas de la autoridad. No obstante, la aplicación de dicho mecanismo no ha disminuido a pesar de experimentar años de crecimiento económico y mejoras en los niveles de pobreza. Para este autor, el diseño institucional peruano presenta problemas en la regulación de la aplicación del mecanismo de revocatoria. La norma y su modificación crearon incentivos perniciosos que impactaron en la aplicación del mecanismo y la gobernabilidad, especialmente en el ámbito local.

Los aspectos que resaltaron los problemas de la norma estarían asociados a: las firmas de adhesión, el pedido de solicitud fundamentada pero no aprobada, la pluralidad de la revocatoria (se refiere a la aplicación de este mecanismo a más de una autoridad), el umbral de revocatoria y las Nuevas Elecciones Municipales. Este último como modo de acceder al poder es un margen reducido de tiempo.

Además de ello, Tuesta también considera fundamental contemplar que el mecanismo de revocatoria se ha convertido en una herramienta pernicioso a raíz de los impactos del proceso de descentralización. Este proceso buscaba complementarse con los mecanismos de participación ciudadana como la consulta popular de revocatoria; de esta manera, los gobiernos subnacionales podrían mejorar la canalización de las demandas y la población contar con un mecanismo que permita fiscalizar los recursos locales. Sin embargo, las iniciativas de revocatoria han centrado su objetivo en los incentivos institucionales que les permita acceder al gobierno local, más no en la evaluación de las autoridades (Tuesta, 2013: 10-12)

Lejos de movilizar una protesta ciudadana por el uso del gasto público y la ausencia de transparencia en la rendición de cuentas, las personas que estarían liderando un proceso de revocatoria tendrían como incentivo la disputa política o la rivalidad entre grupo, movimiento, pueblo o comunidad(Muñoz, 2014:13-14) Asimismo, podría usarse como herramienta política por la oposición o perdedores frustrados como señala Del Águila. En esa línea, Tuesta sostiene que los principales actores de las iniciativas de revocatoria son ex candidatos, ex alcaldes y organizaciones políticas. El objetivo principal del uso del mecanismo es la obtención de la alcaldía a través del incentivo institucional de las Nuevas Elecciones Municipales.

Además de lo que se ha señalado en torno al uso de mecanismos normativos para la suspensión de autoridades y de control ciudadano, mecanismos que de ser empleados de manera pernicioso y tergiversando sus objetivos podrían servir para afectar la permanencia en el mandato de autoridades locales; también será pertinente considerar que las transferencias intergubernamentales que las municipalidades y gobiernos regionales recibieron desde 2006, aproximadamente, podrían servir de incentivos para que sujetos interesados en el aumento de recursos materiales y económicos, compitan.

Este factor también podría estar impactando en la estabilidad o no de autoridades locales si tomamos en cuenta lo señalado por Muñoz:

“Para políticos oportunistas y cortoplacistas, no interesados (mayoritariamente) en la construcción de proyectos colectivos, un elevado presupuesto público genera incentivos altos (botín a repartir) para competir. En particular, los excesivos recursos recibidos por algunas jurisdicciones por concepto de canon minero y gasífero multiplican los apetitos de estos ambiciosos sujetos por acceder al Gobierno subnacional. Por ello, no es sorprendente que el número de candidatos a Gobiernos regionales y municipales haya venido aumentando en los últimos años, particularmente desde 2006 y sobre todo en distritos que reciben mayores rentas de canon (Gentsch & Mathis, 2014)” (Muñoz, 2014:15)

Ahora bien, tomando en cuenta la caracterización del ámbito subnacional en tanto escala de observación y los diversos factores y/o determinantes que, para la literatura académica inciden en nuestro objeto de estudio, la presente investigación tomará como variable dependiente la

estabilidad política a nivel subnacional y como variables independientes: la población, el canon per cápita, incumbencia, tipo de partido político, la competitividad en la elección y, por último, la legitimidad de origen. Para explorar dichas variables, se ha optado por delimitar nuestra unidad de observación al análisis de los alcaldes electos en la elección distrital del 2010.

Como se señaló anteriormente, lo que se busca indagar en la presente investigación son los determinantes políticos que inciden en la (in)estabilidad política sub nacional. Desde este estudio, esta última es entendida como la permanencia o interrupción de gobiernos locales democráticamente electos. En términos operativos, se partirá de esta definición para conocer específicamente, y a mayor profundidad, los casos de los alcaldes(a)(s) que han visto interrumpido su mandato por dos mecanismos legales: la Consulta Popular de Revocatoria (CpR), ampliamente conocida en el Perú por su uso extensivo, y la vacancia del cargo, por constituir una herramienta para destituir permanentemente a una autoridad de un cargo público.

Operacionalización de las variables y metodología

En esta sección se explicarán las variables independientes que han sido contempladas para analizar los factores que incidirían en la estabilidad del cargo de la autoridad distrital. Asimismo, se expondrá la manera en cómo han sido operacionalizadas y la metodología que ha orientado nuestra investigación.

En este trabajo se está tomando como base para la variable población, la información recopilada del Censo Nacional 2007: XI de Población y VI de Vivienda, realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Por otra parte, cuando hacemos mención a la variable canon per cápita, debemos recordar que el Estado peruano tipifica al canon como *la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales* (artículo 1 de la ley N° 27506, Ley de Canon) Este, dependiendo de su procedencia, puede ser minero, hidroenergético, gasífero, pesquero, forestal y petrolero (canon y sobrecanon), siendo regulados los primeros por los decretos 27506, 28077 y 28322 (minero, hidroenergético, gasífero, pesquero y forestal), y el último; por la legislación de cada departamento.

Además de ello, entre las obligaciones y derechos que genera la distribución del canon se encuentran: la transferencia de los recursos a la poblaciones designadas, el velar por la buena utilización del mismo y que todo tipo de gasto incurra en una fiscalización del mismo.

En el caso de la incumbencia, se entiende como la presencia de candidatos a la reelección en un proceso electoral. Para término de esta investigación, la presente variable se operacionaliza al identificar si los candidatos que fueron elegidos para autoridades en el periodo 2010-2014 provenían de una elección anterior. Cabe señalar que en este trabajo no se contemplan las elecciones anuladas en el proceso 2010. Otra variable empleada es tipo de partido, variable que se refiere al tipo de organización política con la que se presenta el candidato incumbente. Esta variable permitirá identificar si la postulación del candidato se realiza de manera independiente o si se encuentra ligada a alguna organización política; de esa manera se podrá identificar si existen diferencias cuando hablamos de estabilidad si es que la autoridad proviene de algún tipo de partido político.

La competitividad se entiende como una variable que da cuenta de qué tan competitivo es el sistema; a saber, qué tan reñido fue el proceso electoral. En ese sentido, la variable recogerá los resultados obtenidos por los candidatos en los comicios del 2010 para poder identificar la diferencia de votos entre las autoridades elegidas y otros competidores.

En cuanto a la definición de la legitimidad de origen, podemos distinguir lo señalado por Max Weber, para quien el término proviene de la manera de cómo se ejerce el poder, bajo la determinante de que se establece un mecanismo de dominación presupuesto. Para dicho autor, se pueden distinguir mecanismos de dominación que, mediante el uso de coerción, se legitiman para la sociedad.

Mediante la legitimidad de origen, la dominación de una población puede ejercerse sin algún tipo de inconveniente, ya que se sustenta en un consenso preestablecido en la sociedad y se encuentran amparados por los mecanismos de ejercicio del poder (Hernández, 2009). Paralelamente a esta definición, autores como Rouquié (1981:2-9) sostienen que en la dinámica de la política latinoamericana, las elecciones, más que asegurar solamente la designación de gobernantes, sirve para expresar las relaciones de fuerza. En ese sentido, la legitimidad de origen no pasa solamente por los mecanismos concordantes con la organización legal de la vida política, siendo estos mecanismos mayoritarios muy poco determinantes, ni siquiera en las democracias mejor establecidas. Tomando ambas definiciones, esta investigación comprende la variable legitimidad de origen más como el reconocimiento del ejercicio de poder de la autoridad por parte de la población y se operacionaliza al considerar el porcentaje de votos que las autoridades elegidas en el periodo 2010 obtuvieron en los comicios.

Hipótesis de trabajo

En función de la revisión bibliográfica revisada, la presente investigación sugiere las siguientes hipótesis de trabajo:

1. El recaudado por concepto de canon

Como Gentsch y Mathis(2014) han señalado, la recurrencia a mecanismos legales como la Consulta Popular de Revocatoria(CpR) y las solicitudes de vacancias de cargos públicos podrían ser aprovechados por políticos oportunistas que, siendo conscientes de los cuantiosos ingresos del municipio por concepto de canon y regalías, buscan hacerse con el “botín”, empleando dicha herramientas para satisfacer ambiciones personales. Este estudio sugiere que uno de los principales determinantes que inciden en la inestabilidad política a nivel sub nacional son los incentivos económicos que constituyen el canon minero o gasífero al interior del país, reflejándose dicho interés, además, en el aumento de candidaturas en circunscripciones con mayores ingresos por rentas y regalías (Muñoz, 2014:15).

2. Legitimidad de origen

En la actualidad, el aumento exponencial del uso de herramientas legales como la CpR al interior del país, se puede explicar por la pérdida de legitimidad social, no solo del proceso electoral en tanto mecanismo para designar a autoridades locales, sino de la representación política en su conjunto. Lo cual, en el corto plazo, termina aumentando el grado de vulnerabilidad de los

gobiernos democráticamente electos a nivel sub nacional, terminando expuestos a interrupciones de su mandato.

3. Partido político

El colapso del sistema de partidos incide en la capacidad de representación a nivel subnacional, generando efectos en la estabilidad en el cargo de las autoridades locales. Dado que los partidos políticos no tienen alcance en el ámbito subnacional, otro tipo de organizaciones políticas, coaliciones o políticos inexpertos podrían acceder al poder y desarrollar gestiones ineficientes, irresponsables y propensas a involucrarse en actos de corrupción. La identificación de este tipo de actos genera que las autoridades sean propensas a procesos de vacancia o revocatoria.

4. Competitividad e Incumbencia

Autores como Muñoz sostienen que a nivel subnacional se estaría desarrollando una lógica política faccionalista. Esta situación repercutiría en la estabilidad del mando de las autoridades pues, al no contar con organizaciones partidarias fuertes a nivel local, la competencia se desenvuelve en un marco de disputas políticas y rivalidades entre grupos o facciones. La competitividad entre los candidatos produciría que aquellos que no lograron obtener el control político empleen mecanismos como la revocatoria para interrumpir la gestión actual y acceder al cargo de alcaldes a través de las Nuevas Elecciones Municipales.

Autores como Córdova e Incio(2013), señalan que los incumbentes son aquellos candidatos que habiendo ejercido un cargo de elección popular se presentan en comicios para renovar su presencia por un periodo consecutivo de su gestión. Frente a otros candidatos, el incumbente podría tener ventajas de ganar dado que al controlar los recursos del gobierno y al tener experiencia en el cargo, estaría mejor dotado para atender las demandas de los electores, fortalecer sus estrategias de campaña y construir alianzas con grupos influyentes. No obstante, al ganar los comicios puede incitar disputas políticas por parte de otras agrupaciones o candidatos independientes, quienes encabezarían un proceso de revocatoria contra la autoridad. Desde esta perspectiva, la revocatoria se usa como herramienta de revancha política por otros candidatos o coaliciones de independientes que no pudieron obtener el control del poder local y están interesados en retirar a la autoridad del cargo de alcalde y paralizar la gestión.

Análisis de Resultados

Modelo

Como se puede apreciar, de los resultados obtenidos con el modelo propuesto, solo dos de las variables independientes trabajadas resultaron significativas: Competitividad (95%) e Incumbencia (90%). En el primer caso con un efecto positivo, es decir el alcalde por su calidad de reelecto tiene mayor probabilidad de ser alejado en comparación con el alcalde que no lo es. Sobre competitividad la evidencia nos muestra que distritos en donde la competencia fue más reñida los alcaldes tienen mayor probabilidad de ser removidos de su cargo.

```

> regress1<-glm(DEPENDIENTE~Promedio + Incumbente + Tipo.Partido + Competitividad +
+ Legitimidad.de.Origen, data=base2, family=binomial)
> summary(regress1)

Call:
glm(formula = DEPENDIENTE ~ Promedio + Incumbente + Tipo.Partido +
    Competitividad + Legitimidad.de.Origen, family = binomial,
    data = base2)

Deviance Residuals:
    Min       1Q   Median       3Q      Max
-0.7118 -0.4243 -0.3641 -0.2934  2.7695

Coefficients:
                Estimate Std. Error z value Pr(>|z|)
(Intercept)      -1.9036521   0.5590694  -3.405 0.000662 ***
Promedio          -0.0000989   0.0002111  -0.469 0.639403
Incumbente         0.4058084   0.2359643   1.720 0.085471 .
Tipo.PartidoMOVIMIENTO REGIONAL -0.0467622   0.3959727  -0.118 0.905993
Tipo.PartidoORGANIZACION LOCAL (DISTRITAL)  1.0065393   0.6133462   1.641 0.100784
Tipo.PartidoORGANIZACION LOCAL (PROVINCIAL)  0.0533766   0.8213314   0.065 0.948184
Tipo.PartidoPARTIDO POLÍTICO      0.4306266   0.3953705   1.089 0.276078
Competitividad    -4.3295790   1.9398269  -2.232 0.025619 *
Legitimidad.de.Origen -1.4706251   1.4589558  -1.008 0.313455
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

(Dispersion parameter for binomial family taken to be 1)

    Null deviance: 827.82  on 1604  degrees of freedom
Residual deviance: 800.46  on 1596  degrees of freedom
AIC: 818.46

Number of Fisher Scoring iterations: 6

```

Conclusiones preliminares

Los resultados del modelo propuesto tienen que tomarse como preliminares y en el contexto de un modelo que todavía tiene un carácter explicativo débil¹. Sin embargo, es necesario seguir enfocándonos en el estudio de estos fenómenos a nivel subnacional, dado que existen muchos sentidos comunes sobre el sistema político (por ejemplo el canon como variable suficiente) que debemos revisar y tratar de comprobar para mejorar nuestro entendimiento de las dinámicas políticas en los diferentes niveles de gobierno.

Referencias bibliográficas

- Behrend, J. (2011). Introducción: política subnacional y democracia. *Revista SAAP*, 5(2), 0-0.
- Caicedo, J. A. (2013). Estabilidad y crisis de representación en los sistemas de partidos latinoamericanos: ¿El triunfo de la participación electoral? *Revista de Relaciones internacionales, Estrategia y Seguridad*, 8(1), 161-188.
- Camou, A. (2001) Los desafíos de la gobernabilidad. México D. F.: Flacso-Iisunam. Recuperado en: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LOS%20DESAFIOS.pdf>
- Castillo, A. M. J., & Gómez, M. H. (2004). Sistema político y sociedades complejas: estabilidad y cambio. *Revista de estudios políticos*, (126), 177-224.

¹ Con un Pseudo R2 de 0.18

Córdova, B. Incio, J. (2013) La ventaja del incumbente en el ámbito subnacional: un análisis de las dos últimas elecciones municipales en Perú. *Papel Político*. Bogotá, Colombia. Vol. 19 No 2. Pp 363-776. Recuperado en: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/7341/5849>

Del Aguila, A. (2013) La revocatoria en análisis comparado: notas para la reforma en el Perú. *Argumentos. Revista de análisis y crítica*. Edición No 2. Recuperado en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/la-revocatoria-en-analisis-comparado-notas-para-la-reforma-en-el-peru/>

Dosek, T., & Freidenberg, F. (2013). La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición. *Politai. Revista de Ciencia Política*, 7(segundo semestre), 161-178.

Gervasoni, C. (2005). Poliarquía a nivel sub-nacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales. *Colección*, (16), 83-122.

Gervasoni, C. (2011). Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales. *Journal of Democracy en español*, 3, 75-93.

Gervasoni, C. (2013). Los efectos de las transferencias federales sobre la competitividad electoral subnacional: una estimación de la ventaja oficialista de gobernadores en provincias rentísticas (1983-2011). In *XVI Seminario de Federalismo Fiscal (La Plata, 2013)*.

Gibson, Edward L. (2010). "Subnational Authoritarianism and Territorial Politics: Charting the Theoretical Landscape". Ponencia presentada en la conferencia Sub-national Democratization: Latin America, the United States, Russia and India in Comparative Perspective, Buenos Aires

Linz, J. J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of democracy*, 1(1), 51-69.

Méndez, I. (2003) Competencia y competitividad electoral: dos conceptos clave de la transición democrática. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*. vol. 1, núm. 3. Pp. 27-48. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72610303>

Muñoz, P. (2014) Gobernabilidad y desarrollo subnacional. *Agenda 2014. Propuestas para mejorar la descentralización*. Universidad del Pacífico. Centro de investigación. Pp 1-27. Recuperado en: <http://agenda2014.pe/publicaciones/agenda2014-gobernabilidad-desarrollo-subnacional-1.pdf>

Pérez-Liñán, A. (2009). ¿ Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. *América latina hoy*, 26.

Pérez Liñán, A. (2001). Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 8, 281-298.

Pérez-Liñán, A., & Mainwaring, S. (2015). La supervivencia de la democracia en América Latina (1945-2005). *América Latina Hoy*, 68, 139-168.

Rojas, J. (2013) Límites de la gobernabilidad en los espacio rurales del Perú: representación política y gestión local. Konrad-Adenauer Stiftung. Oficina en Perú. Recuperado en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_36113-1522-4-30.pdf?131120223813

Suárez Cao, J. (2011). ¿ Federal en teoría pero unitaria en la práctica?: Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina. *Revista SAAP*, 5(2), 0-0.

Tuesta, F. (2013) Las revocatorias en el Perú: entre la participación y la gobernabilidad local. Ponencia presentada en el Séptimo Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Bogotá, Colombia. Recuperado en http://www.academia.edu/4631478/Las_revocatorias_en_el_Peru_entre_la_participacion_y_la_gobernabilidad_local._Bogota_2013

Tuesta, F. (2013) Revocatoria sin incentivos perversos. Recuperado de <http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/revocatoria-sin-incentivos-perversos>

Velit Granda, J. (1999) La gobernabilidad en el Perú y su impacto internacional. *Agenda Internacional*. vol. 6 No 13. Pp 15-25. Consulta en: [file:///C:/Users/Usuario/Desktop/7218-28222-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Desktop/7218-28222-1-PB%20(1).pdf)

Yanina, W.E.L.P. (2015). Flavia FREIDENBERG y Julieta SUÁREZ-CAO (coords.). «Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina». Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2014. 386 pp. ISBN: 978-84-9012-481-9. *América Latina Hoy*, 69, 171-173.

Normativa consultada

Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano N° 26300

Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972

Ley de Canon N° 27506