

CONFLICTOS ELECTORALES EN EL ÁMBITO LOCAL

Estudio de las acciones violentas y
elaboración de un mapa nacional

Conflictos electorales en el ámbito local: estudio de las acciones violentas y elaboración de un mapa nacional. -- Lima: ONPE, 2010.

136 p. : ill.-- (Documento de trabajo; 22)

ISBN 978-9972-695-37-7

PERÚ / CONFLICTO ELECTORAL / ELECCIONES REGIONALES / ELECCIONES MUNICIPALES

*Conflictos electorales en el ámbito local:
estudio de las acciones violentas y elaboración de un mapa nacional*

Serie: Documento de trabajo N.º 22

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Jr. Washington 1894, Lima 1

Teléfono: 417-0630

publicaciones@onpe.gob.pe

www.onpe.gob.pe

Todos los derechos reservados

Jefa de la Oficina Nacional de Procesos Electorales: *Dra. Magdalena Chú Villanueva*

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

Gerente: *Teresa Watanabe*

Subgerente: *Carlota Casalino*

Coordinadora: *Sandra Morales*

Investigadores: *Omar Awapara & Gerson Julcarima*

Corrección de estilo: *Odín del Pozo*

Diseño editorial: *Erick Ragas*

Diagramación: *Fernando Reátegui*

Hecho el Depósito en la Biblioteca Nacional del Perú: 2009-15451

Primera edición

Lima, diciembre de 2010

Impresión: 500 ejemplares

TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
<i>Capítulo 1</i>	
<i>Política, conflicto y conflicto electoral: aproximaciones teóricas</i>	
1.1 <i>Política y conflicto: aproximaciones teóricas</i>	15
1.1.1 La política como relación amigo-enemigo	16
1.1.2 La política como discurso y consenso	20
1.1.3 La competencia política y el adversario	21
1.1.4 Instituciones políticas: consenso y conflicto	22
1.1.5 Los conflictos políticos y su institucionalización a través de los partidos... 24	
1.1.6 Los partidos fuertes y el control de las tensiones políticas	25
1.2 <i>Propuesta de definición de conflicto electoral</i>	26
1.2.1 Delimitando el escenario: lo local.....	28
1.2.2 Definiendo responsabilidades: el papel del Estado ante los conflictos sociales	33
1.3 <i>Resumen de los postulados del estudio</i>	36
<i>Capítulo 2</i>	
<i>Los conflictos electorales en cifras: perfil cuantitativo de los distritos que presentaron conflictos en las ERM 2006</i>	
2.1 <i>Metodología utilizada</i>	39

2.2	<i>Análisis cuantitativo</i>	43
2.2.1	Sobre los distritos	43
2.2.2	Datos electorales.....	49
2.2.3	Sobre los conflictos electorales registrados en las ERM 2006.....	54
2.3	<i>Mapa de conflictos electorales: datos cuantitativos</i>	62

Capítulo 3

Los conflictos electorales por dentro: causas y casos

3.1	<i>Informes de las ODPE: análisis de causas</i>	67
3.1.1	Supuesta presencia de electores golondrinos	68
3.1.2	Oposición a la reelección del alcalde.....	70
3.1.3	Disconformidad con los resultados electorales.....	71
3.1.4	Interacción de causas	72
3.2	<i>Dinámica particular: análisis de casos</i>	73
3.2.1	El caso de Ihuarí	76
3.2.2	El caso de Namora.....	80
3.2.3	El caso de Huampará.....	84
3.2.4	El caso de Chavín de Huántar.....	88
3.2.5	El caso de Umachiri	92
3.3	<i>Mapa de conflictos electorales: datos cualitativos</i>	96

6

Colofón

Conflictos electorales en las ERM 2010

4.1	<i>Características de las circunscripciones electorales</i>	99
4.2	<i>Tipo de acciones registradas</i>	100
4.3	<i>Estudio de caso: Atalaya</i>	101
4.3.1	El contexto electoral del conflicto	102
4.3.2	La manifestación del conflicto: de la protesta a los actos vandálicos.....	102
4.3.3	Las razones del conflicto electoral	103

CONCLUSIONES	105
--------------------	-----

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA.....	109
-----------------------------	-----

ANEXOS	117
--------------	-----

SIGLAS

AED	Academy for Educational Development
CC	Comunidades campesinas
CER	Conflicto Electoral Registrado
CPR	Consulta Popular de Revocatoria
DP	Defensoría del Pueblo
EG	Elecciones Generales
ERM	Elecciones Regionales y Municipales
FF. AA.	Fuerzas Armadas
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
IDH	Índice de Desarrollo Humano
JEE	Jurado Electoral Especial
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MM	Miembros de mesa

MP	Ministerio Público
ODPE	Oficina Descentralizada de Procesos Electorales
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
PAP	Partido Aprista Peruano
PDR	Poder Democrático Regional
MARKA	Movimiento por la Autonomía Regional Quechua
PNP	Policía Nacional del Perú
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Partidos políticos
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SCE	Sin Conflicto Electoral Registrado
SER	Servicios Educativos Rurales

PRESENTACIÓN

En el año 2002, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) publicó su primer Documento de Trabajo. Desde esa oportunidad, en cada uno de los números de esta serie se ha buscado contribuir al mejor conocimiento tanto de los procesos electorales, como de sus actores, reglas de juego y diversos aspectos técnicos propios del quehacer electoral. Luego de ocho años, nos complace entregar el presente Documento de Trabajo que tiene por título *Conflictos electorales en el ámbito local: estudio de las acciones violentas y elaboración de un mapa nacional*.

El estudio que presentamos trata sobre los conflictos sociales surgidos de la competencia por el poder, en el marco de los procesos electorales. De manera particular, se ilustra y analiza la dinámica en que estos conflictos surgen en el ámbito local, especialmente cuando se producen en el marco de comicios regionales y municipales. El lector encontrará, así, la descripción del escenario del conflicto y un análisis de sus actores y causas.

Entre los principales aportes del presente Documento de Trabajo podemos mencionar que se encontrará una definición de conflicto electoral, el análisis de casos tanto de manera cuantitativa como cualitativa y la ubicación geográfica de los conflictos. Asimismo, el estudio demuestra que las tres principales causas del conflicto electoral —existencia de los denominados «electores golondrinos», el desconocimiento de la autoridad elegida y el rechazo a los resultados— abordan tres aspectos del proceso electoral: el padrón, los candidatos y el sistema electoral propiamente dicho.

Con esta publicación, la Oficina Nacional de Procesos Electorales pone a disposición de los funcionarios del sistema electoral, de los observadores electorales y de los ciudadanos en general, un conjunto de conocimientos sobre un tema poco estudiado en nuestro país. Estamos seguros de que la información empírica expuesta en este Documento de

Trabajo, así como las conclusiones del mismo, servirán para que los actores mencionados consideren en sus actividades electorales este fenómeno o, si forma parte de sus competencias, mejoren los mecanismos destinados a prevenir los conflictos electorales y se garantice así el ejercicio del derecho a sufragio de todos los ciudadanos.

Lima, diciembre de 2010
Área de Información e Investigación Electoral
Oficina Nacional de Procesos Electorales

INTRODUCCIÓN

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) publicó en el año 2003 un estudio sobre algunos distritos en los que se habían registrado acciones violentas durante las elecciones locales. En *Las malas artes. Violencia en elecciones locales*, se dio cuenta de cincuenta distritos que durante las Elecciones Regionales y Municipales (ERM) de 2002 registraron acciones de violencia que buscaban anular tales comicios.

En las ERM 2006, el número de distritos con acciones de violencia registrada ya había aumentado a 206, lo cual significa un incremento de más de cuatro veces con respecto al registrado en las ERM 2002 (véase mapa 1). Ello demandó que la ONPE desarrollara el estudio que presentamos en esta oportunidad, en especial porque durante los años 2008 y 2009 los ciudadanos tuvieron la oportunidad de ejercer el derecho a revocar sus autoridades, y se presumía que dicho mecanismo ayudaría a disminuir las tensiones políticas en el ámbito local.

Las manifestaciones empíricas de los conflictos suelen ser diversas; estas pueden ir desde protestas o bloqueos de carreteras hasta la retención de personas y la destrucción o incineración de material electoral. Hay casos en los que, además de ello, se destruyeron locales en los que se estaba llevando a cabo la votación (casi siempre la escuela de la localidad), se quemaron vehículos (del alcalde que buscaba la reelección, patrulleros de la Policía Nacional) y se atacaron otros inmuebles (el local municipal, los locales de las instituciones electorales, la casa del alcalde, etc.).

Las manifestaciones de violencia ocasionan a menudo la intervención de las fuerzas encargadas de mantener el orden y salvaguardar los materiales electorales (Policía Nacional y Fuerzas Armadas). Los resultados de ello muchas veces son personas denunciadas,

heridos y hasta muertos. Pero ¿por qué se producen tales enfrentamientos?, ¿qué motiva a la población a llevar a cabo acciones tan violentas?, ¿en qué circunstancias se producen?

Este trabajo identifica y analiza la dinámica de los conflictos electorales que surgen en el ámbito local. Además, enfoca los escenarios en los que dichos conflictos se presentan, sus actores y sus causas. A partir de ello, se elabora un mapa nacional en el que se puede visualizar la conflictividad electoral.

El estudio de los conflictos sociales es un tema que ha sido abordado desde diversos enfoques. Desde el punto de vista sociológico se trata de un fenómeno universal y necesario para el cambio social (COSER 1961, DAHRENDORF 1966), mientras que la perspectiva filosófica nos remite al concepto mismo de guerra (CLAUSEWITZ 2006 [1832], SCHMITT 1985 [1932]). Desde una orientación más política, se reconoce en los conflictos sociales la expresión de la pluralidad necesaria en un sistema democrático, no totalitario (ARENDR 2006, LECHNER 1994, MOUFFE 2007). En todos los casos, los conflictos sociales son tomados como actos de racionalidad que se producen cuando se busca una reforma social, un cambio en la estructura o en el orden (político) establecido. Partimos entonces reconociendo en el conflicto social una lucha, un acto racional que busca modificaciones en el ámbito sociopolítico.

12

Los modos en los que se plasma la violencia son diversos, así como las razones que la motivan. Se pueden distinguir distintos tipos de conflictos sociales: los referidos a la pugna por acceder a recursos, por el poder, por valores, por creencias, entre otros. Nos interesa en este trabajo solo los conflictos relacionados con la competencia por el poder, es decir, las elecciones. Ello incluye su organización, las reglas y el modo mediante el cual esos procesos se llevan a cabo. Se excluyen entonces los conflictos generados entre la población y sus autoridades debido a la gestión o al manejo de los recursos económicos, los llamados conflictos locales¹ o conflictos por asuntos de gobierno local.² Nos centramos entonces en los conflictos electorales —especialmente en aquellos que devinieron en actos violentos—, por lo que abarcamos aspectos tanto teóricos como un análisis cuantitativo y cualitativo del tema. El contenido de nuestro análisis se organiza en tres capítulos, a través de los cuales exponemos información organizada acerca de las variables sociales, electorales y políticas que intervienen en los conflictos electorales.

En el capítulo 1 proponemos una definición de conflicto electoral, resultado de una revisión de la teoría referida al tema. La definición que se propone es: «el desacuerdo de carácter público, que puede expresarse de forma violenta o no, entre grupos organizados de actores que compiten por el poder o entre estos y los organismos electorales, donde el factor de conflicto está dado por el rechazo o el presunto incumplimiento de algún procedimiento o regla electoral». Este concepto deriva de la definición de conflicto social, por lo que se procede a identificar las características particulares que lo distinguen. Asimismo,

¹ Acuñación utilizada por la organización no gubernamental SER (Servicios Educativos Rurales).

² Frase utilizada por la Defensoría del Pueblo.

se analiza la relación entre este concepto y otros como autoridad, política y democracia. Además, se determina la responsabilidad del Estado en los conflictos electorales.

En el capítulo 2 realizamos el análisis cuantitativo de los conflictos presentados en las ERM 2006. Para ello se elaboró una base de datos que contiene los casos registrados por las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE) y por otras instituciones involucradas en dicho proceso, ya sea ejerciendo funciones de organismo electoral (JNE), de supervisión (Defensoría del Pueblo)³ o de observación (Asociación Civil Transparencia). Con esa información disponible se formó una base de datos de 206 distritos a partir de los cuales se hizo el análisis cuantitativo. En este capítulo se exponen las características estructurales que comparten tales distritos y que podrían estar asociadas al surgimiento de un conflicto electoral.

En el capítulo 3 abordamos cualitativamente las causas de los conflictos electorales. En el análisis se utilizaron los reportes de las ODPE, y la información obtenida en el trabajo de campo. El objetivo de este capítulo es mostrar la dinámica política particular que tienen los conflictos electorales y ahondar en sus causas. Se han ubicado principalmente tres, que explicarían la existencia de conflictos electorales: presencia de supuestos electores golondrinos, rechazo a la reelección del alcalde y disconformidad con los resultados. Así, profundizamos en la descripción de dichas causas a partir de la revisión de los informes cualitativos elaborados por los coordinadores de distrito en las ERM 2006. En esta primera parte del capítulo se detalla el modo en el que surgieron los conflictos, de acuerdo con el tipo de causa aducida. En la segunda parte se presentan los resultados de los estudios de caso realizados en cinco distritos, que han sido elegidos entre los 206 casos tomados para el análisis cuantitativo. Se trata de los sucesos registrados en Ihuari (provincia de Huaral, Lima), Namora (provincia de Cajamarca, Cajamarca), Huampara (provincia de Yauyos, Lima), Chavín de Huántar (provincia de Huari, Áncash) y Umachiri (provincia de Melgar, Puno).

Finalmente, presentamos como conclusiones los principales hallazgos y aportes de este estudio. En primer lugar, se reafirma lo obtenido con respecto a las tres causas encontradas, las cuales son recurrentemente utilizadas para iniciar un conflicto electoral a escala local. Además, se identifica el perfil de los distritos que registraron conflictos electorales en las ERM 2006: distritos con poblaciones pequeñas, con alto índice de carencias, mucha fragmentación política, electorado joven, educado (la mayoría con educación primaria como mínimo).

Los conflictos electorales atañen de manera directa a la gestión de la ONPE, porque las denuncias realizadas en contra del proceso (padrón, resultados, etc.) pueden restar legitimidad y transparencia a un proceso electoral. Es, en este sentido, necesario que se conozcan y analicen las dinámicas de los conflictos electorales que se producen en el escenario local, en especial como insumo para quienes tienen la función de planificar, or-

³ En cumplimiento del artículo 162.º de la Constitución Política del Perú.

ganizar y ejecutar los comicios. Además, en los conflictos electorales se ponen en riesgo la integridad del material electoral, lo cual atenta contra los derechos de los ciudadanos de elegir con libertad a sus autoridades, y la integridad del personal encargado de custodiar este material, quienes muchas veces se ven obligados a huir para evitar ser tomados como rehenes o ser agredidos físicamente.

Por todo ello, este estudio busca aportar al conocimiento de los escenarios en los que se presentan los conflictos electorales, sus variables, sus actores y sus causas, con la finalidad de tomar las medidas necesarias para garantizar una excelente organización y la seguridad necesarias en los procesos electorales.

Para culminar, agradecemos a Jaime Márquez, especialista en conflictos electorales del Academy for Educational Development (AED), quien leyó este material y formuló valiosas sugerencias.

CAPÍTULO I

POLÍTICA, CONFLICTO Y CONFLICTO ELECTORAL:
APROXIMACIONES TEÓRICAS1.1 *Política y conflicto: aproximaciones teóricas*

Lo político y la política pueden ser examinados a la luz de dos posiciones extremas: la política como conflicto (Schmitt y Marx) y la política como consenso (Arendt y Gramsci). Lo social o cualquier otra dimensión de la vida humana —según Schmitt (1985 [1932])— es factible de pasar al ámbito político porque encierra la posibilidad del conflicto. Para Arendt, en cambio, la política se basa en la acción y el discurso en medio de la pluralidad de los hombres.

La política trata del estar juntos los unos con los otros, de los diversos. Los hombres se organizan políticamente según determinadas comunidades esenciales en un caos absoluto, o a partir de un caos absoluto de las diferencias. En la medida en que se construyen cuerpos políticos sobre la familia y se los entiende a imagen de esta se considera que los parentescos pueden, por un lado, unir a los más diversos y por otro permitir que las figuras similares a individuos se distingan las unas de las otras (ARENDRT 1993: 31-32).

Lo político precede a lo estatal, según Schmitt. Se propone, por eso, buscar un criterio que permita distinguir a lo político de las otras actividades sociales. La dualidad «amigo-enemigo» constituye dicho criterio distintivo. Ello implica que lo político, antes de ser un subsistema diferenciado de la sociedad, es un grado de intensidad del conflicto que lleva a los individuos a conformar los bandos opuestos. De acuerdo con esta propuesta, los conflictos pueden surgir en cualquier ámbito de la convivencia humana, pero solo aquellos que por su grado de intensidad ponen en peligro la unidad social adquieren un carácter político. Según esta tesis, la constitución de un subsistema político diferenciado responde, precisamente, a la necesidad de controlar esos conflictos y, de esa manera, garantizar la integridad del orden (SERRANO 2004: 15).

La identificación de lo político y lo estatal es propia de aquellas sociedades en las que imperó el Estado clásico europeo, es decir, la forma de organización política, que más allá de toda demagogia, poseía realmente un poder soberano que le permitía superar o neutralizar los conflictos. Desde la óptica de Schmitt (1985 [1932]), aunque lo político no se reduce a lo estatal, solo en aquellos contextos sociales en que se logra esa reducción se accede a una situación donde impera «el orden, la paz y la seguridad». La argumentación de Schmitt se sostiene en la tesis de que el conflicto no es un subproducto de la irracionalidad humana, sino un fenómeno insuperable del mundo, ligado a la formación y defensa de las identidades particulares. Schmitt afirma que todo intento de suprimir el conflicto del mundo, lejos de ser una condición para la realización de la «paz perpetua», es un factor que intensifica la lucha. Esto se debe a que los grupos que dicen encarnar la «causa justa» (la causa que, con base en el conocimiento de ese mítico orden universal, busca acceder a una situación de armonía) consideran a los «otros» como «enemigos absolutos» (SERRANO 2004: 16).

Por su parte, Hannah Arendt destaca que la política remite, principalmente, al problema de la coordinación de las acciones, en la indispensable definición de los fines colectivos. Por tanto, el criterio que distingue a lo político debe buscarse en las condiciones que posibilitan la coordinación de los actores. El requisito necesario del proceso de integración de las acciones es el surgimiento y la consolidación de una esfera pública, entendida como un «espacio de aparición», en el que se manifiesta la pluralidad y la existencia del ámbito normativo común que requiere la unidad social; de esta manera se identifica lo político con la esfera pública (SERRANO 2004: 17).

16

Teóricamente, la política puede ser definida desde dos perspectivas: a partir de los fines y de los medios (URIARTE 2002: 15-29). Desde la faceta de los fines, la política es entendida como la búsqueda del bien común, como la construcción del orden y la paz o como la aspiración a cualquier otro bien. Esta es la visión de Aristóteles en el mundo clásico, de Tomás de Aquino en el Medioevo, de los contractualistas en los comienzos de la modernidad y de otros teóricos modernos. Max Weber, en cambio, definía la política por referencia a su medio específico: el uso de la violencia (WEBER 1964 [1918]: 1056-1060, 1967 [1922]: 83). En la misma línea, Carl Schmitt propone un elemento definitorio de la política anterior al uso de la fuerza. Le interesa su destino, importa saber a favor de quién o contra quién será usada. El criterio para hacer esta distinción —a favor o en contra— será para Schmitt el propio carácter que defina la esencia de la política: la relación interna «amigo-enemigo». De la misma forma que el criterio para distinguir lo bello y lo feo es la esencia de la estética (FERNÁNDEZ VEGA 2002).

1.1.1 La política como relación amigo-enemigo

Según Schmitt, para comprender un fenómeno político determinado y para producir categorías políticas relevantes es necesario ubicarse en situaciones extremas. Para conocer a Dios, hay que mirarlo desde el milagro; para tener una idea clara del Estado de Derecho,

hay que observarlo desde el Estado de excepción y para saber sobre la política hay que enfocarla desde la guerra. Schmitt no identifica, por consiguiente, la política con la guerra, sino que apela a esta para entender la especificidad de la política como una relación intensa «amigo-enemigo».

No obstante, antes que un entusiasta de la guerra, Schmitt es un partidario del orden. Vista desde la necesidad del orden, la guerra implica un riesgo crítico. Además, el Estado extrae su legitimidad de su eficacia para asegurar un orden y evitar la guerra. El Estado es el centro de gravitación del pensamiento de Schmitt y su tarea eminente es la de pacificar.

Para Schmitt, como para Weber, la política es una lucha, contra los que la entienden como exclusivo diálogo (ARENDRT 1993). A los partidarios de este último modelo Schmitt los calificó como antipolíticos. La función más inmediata de la guerra es la de señalar al soberano que decide sobre la guerra y la paz. Otra función teórica de la guerra es la de ofrecer un modelo extremo para definir la política *tout court*. La política en su sentido más propio es la actividad que siempre se desarrolla al borde de la guerra.

De esta forma, la distinción entre amigos y enemigos concentra lo esencial de lo político. Y su eficacia se deriva de la omnipresencia del conflicto armado. El riesgo permanente de la guerra es lo que al fin justifica la obediencia a un Estado, al que, en contrapartida, se le exige seguridad. En esto coinciden tanto Hobbes como Schmitt. Para este último, la guerra es una lucha armada entre unidades políticas organizadas, y guerra civil es una lucha armada en el seno de una unidad organizada. La política no es guerra; pero sin la presencia —al menos hipotética— de la guerra, no hay política en sentido fuerte. La guerra no es pues en modo alguno objetivo o incluso contenido de la política, pero constituye el presupuesto que está siempre dado como posibilidad real (SAINT-PIERRE 2002).

El análisis conceptual de lo político muestra que su esencia depende de la existencia del «otro», del «extranjero» de aquel que pueda ser considerado como el «enemigo», pues sin la posibilidad real del enemigo ni siquiera hay política. La existencia de la política depende de la posibilidad del conflicto que la funda. El enemigo es aquel que, por su propia existencia, nos amenaza vitalmente en nuestro peculiar modo de ser y por eso es necesario defenderse y combatir.

La simple presencia de una unidad política denuncia la existencia de otras. La vida de una unidad política exige y se justifica por su alteridad, por la existencia de otra unidad independiente y contraria. Definir a los amigos y enemigos es ejercer la soberanía; sin embargo, cuando se delimita al enemigo o se entra en guerra interestatal lo político no se aleja del marco jurídico. La definición del enemigo le corresponde *in jure*, en cuanto Estado, sujeto jurídico del derecho internacional y contemplado en sus leyes. ¿En qué casos la situación puede ser considerada excepcional y la decisión soberana si en ningún momento se aleja del marco jurídico?

La piedra de toque de la soberanía es el caso excepcional. Existen tres casos en que el Estado puede declarar su enemigo interno: (a) el enemigo de la resistencia, cuando un Estado invade un territorio, el Estado invasor identifica a su enemigo interno; (b) el enemigo extranjero infiltrado, que arremete en forma de agitación social, terrorismo etc.; y (c) el enemigo interno que, en sentido estricto, es el enemigo político que lucha con alguna posibilidad de éxito, socavando el monopolio legítimo de la violencia (FERNÁNDEZ VEGA 2002).

a) *Enemistad y violencia*

Como ya lo mencionamos, la guerra es la lucha armada entre unidades políticas organizadas, y la guerra civil es la lucha armada al interior de una unidad política organizada que se ha vuelto problemática. En esta esfera, la esencia del concepto de arma reside en el hecho de que ella es un instrumento de eliminación física de los hombres. Lucha no significa competencia ni lucha puramente espiritual. Los conceptos de amigo, enemigo y lucha adquieren un sentido real porque se refieren de modo específico a la posibilidad real de eliminación física. La guerra deriva de la hostilidad, puesto que esta es la negación de todo otro ser. La guerra es la realización extrema de la hostilidad. En el concepto de enemigo está incluida la eventualidad de una lucha, pero este término prescinde de la técnica militar y de las armas (SAINT-PIERRE 2002).

18 Ello no quiere decir que la política sea guerra sangrienta y que toda tratativa política deba ser una batalla militar. La definición de política no es ni belicista, ni pacifista, ni imperialista, ni militarista. La misma lucha militar no es la continuación de la política por otros medios, como se atribuye incorrectamente a Clausewitz, sino que tiene sus reglas, sus puntos de vista, pero que presupone la decisión política de quien es el enemigo. La guerra no es un fin o una meta o el contenido de la política, sino que es su presupuesto como posibilidad real y que determina el pensamiento y la acción de los hombres.

La distinción «amigo-enemigo» no es eterna, tampoco la de neutralidad. Esta depende del reagrupamiento «amigo-enemigo». Solo en la lucha se manifiesta la consecuencia del reagrupamiento político entre amigo y enemigo. Es desde esta posibilidad extrema que la vida del hombre adquiere su tensión específicamente política. Así, todo enfrentamiento religioso, moral, económico, etc., se transforma en político si es lo bastante fuerte como para reagrupar a los hombres en amigos y enemigos. Cuando eso pasa, ese enfrentamiento asume los rasgos específicamente políticos. Por ello lo político puede sacar su fuerza de los más diversos sectores de la vida humana.

Al Estado —en cuanto unidad política— le corresponde el *jus belli*, es decir, la posibilidad de determinar el enemigo y combatirlo en casos concretos. Es indiferente con qué medios técnicos se realice la guerra, con la condición de que el pueblo políticamente unificado esté dispuesto a combatir por la existencia e independencia de su Estado. Tal unidad política ha concentrado en sus manos una atribución inmensa: la posibilidad de hacer la guerra y, por consiguiente, de disponer de la vida de los hombres. El Estado puede matar; no obstante, su tarea fundamental es lograr la paz (SAINT-PIERRE 2002).

Esta necesidad de pacificación interna lleva, en situaciones críticas, al hecho de que el Estado determine por sí mismo quién es el «enemigo interno». El posterior destino de la unidad estatal será decidido por la guerra civil.

El concepto de justicia no está incorporado en el de guerra. Los que postulan una guerra justa sirven a un fin político. Un pueblo que no puede identificar quién es amigo y enemigo deja de ser un pueblo político. Si deja que un extraño le indique quién es el enemigo, entonces habrá perdido autonomía y no será libre. Una guerra tiene sentido por el hecho de ser librada no por ideales o normas jurídicas, sino contra un enemigo real (SCHMITT 1985 [1932]: 46).

De esta manera, un pueblo dotado de existencia política no puede evitar distinguir entre amigo y enemigo. Si desaparece esta distinción se desvanece la vida política en general y con ella el pueblo. Si una parte del pueblo dice no tener enemigo, se alinea de parte del enemigo y lo ayuda, pero la distinción «amigo-enemigo» no ha desaparecido de ese modo. Si un pueblo abandona la capacidad de definir enemigos y no quiere gastar energía, otro asumirá esa tarea de protegerlo de enemigos externos a cambio de obediencia. Este principio constituye el fundamento del régimen feudal y de la relación señor feudal-vasallo.

Lo político no desaparece el mundo por el hecho de que un pueblo no tenga ya la fuerza y la voluntad de mantenerse en la esfera de lo político: simplemente un pueblo débil deja de existir (SCHMITT 1985 [1932]: 47).

b) Lo político y la política: mando-obediencia y amigo-enemigo

La tradición realista, según Juan Carlos Corbeta, distingue entre lo político, que pertenece a la dimensión del ser, y la política, relacionada con la actividad o con la dimensión del hacer concreto y contingente. Freund se adhiere a la tradición de Maquiavelo, concediéndole autonomía a la política. Sin embargo, para Freund lo político es natural. Considera que la política, con todos sus cambios, variantes, limitaciones y transformaciones históricas, geográficas y organizacionales, es, en realidad, «el reflejo externo y contingente de “lo político” que es inmutable, igual a sí mismo en el tiempo y el espacio, configurando una dimensión propia y autónoma» (CORBETA 2002).

Lo político es una esencia en doble sentido: (i) porque se trata de una de las categorías, que es permanente y resulta propia de la naturaleza y la existencia del hombre; y (ii) porque es una realidad evidente, siempre idéntica a sí misma. Lo político es permanente. La política, en cambio, es una actividad circunstancial que varía o se transforma según las necesidades. Es el potencial de lo político. La política es pluralista, heterogénea, fragmentada y formada por unidades políticas múltiples, diversas, autónomas y separadas (CORBETA 2002).

Para captar las características permanentes, invariables y específicas de un fenómeno —independiente de las particularidades históricas de las situaciones y de los regímenes— es necesario hallar las causas. Así, Freund encuentra tres presupuestos de lo

político: la relación mando/obediencia, la relación privado/público y la relación amigo/enemigo. De ellas, la relación mando/obediencia es el presupuesto político básico, clave del universo político, equivalente a la distinción sacro/profano en lo religioso o a la distinción malo/bueno en lo moral. La relación público/privado pertenece a la dimensión de la política interna, en donde lo privado no tiene origen político. La tercera relación amigo/enemigo concierne a la dimensión política externa, internacional, de ellos, amigos no es un término político (CORBETA 2002).

Dialécticamente, la distinción mando/obediencia determina el orden; lo público/privado establece la opinión; y la relación amigo/enemigo especifica la lucha. Además de ser una acción concreta y práctica, la política para Freund es también «la actividad social que se propone asegurar por la fuerza, generalmente fundada en el derecho, la seguridad exterior y la concordia interior de una unidad política particular, garantizando el orden en medio de las luchas propias de la diversidad y la divergencia de opiniones e intereses» (CORBETA 2002).

1.1.2 *La política como discurso y consenso*

La acción y el discurso se hallan estrechamente relacionados. Desde la perspectiva de Hannah Arendt, la acción humana debe contener al mismo tiempo la respuesta planteada a todo recién llegado: «¿quién eres tú?». Al tomar la iniciativa, quien actúa no solo modifica su entorno sino también a sí mismo, pues el actuar le da más luces sobre su propia identidad.

20

Sin embargo, la pluralidad no es simple alteridad ni tampoco equivale al mero pluralismo político de las democracias representativas. La función del ámbito público es, para Arendt, iluminar los sucesos humanos al proporcionar un espacio de apariencias, de visibilidad, en que los hombres y mujeres puedan ser vistos y oídos, y revelar —mediante la palabra y la acción— quiénes son. Para ellos la apariencia constituye la realidad, cuya posibilidad depende de una esfera pública en que las cosas salgan de la oscura y cobijada existencia. Lo público indica, al mismo tiempo, mundo común —entendido como comunidad de cosas— que nos une, agrupa y separa, a través de las relaciones que no supongan la fusión (ARENDR 1995).

Así, la condición indispensable de la política es la irreductible pluralidad, que queda expresada en el hecho de que somos alguien y no algo. Todo ello parece explicar los comentarios críticos de Arendt acerca de la desaparición de la esfera pública en las sociedades modernas, en las que la distinción y la diferencia han pasado a ser un asunto privado de los individuos, de modo que la conducta ha devenido en el sustituto de la acción. Desde este punto de vista, nunca actividades privadas manifestadas abiertamente constituyen una esfera pública.

La esfera pública es siempre indesligable de los conceptos de libertad y de distinción. Se caracteriza por homogeneizar a través de la igualdad de las leyes, pues estas se aplican de la misma forma para todos. Solo el acto político puede generar igualdad. Sin embargo,

las leyes no cumplen aquí la función de reducir lo diverso a lo idéntico e invariable, sino que autorizan la posibilidad de las palabras y las acciones.

De este modo, el sentido solo se revelaría a los demás siempre retrospectivamente. Lo que el narrador cuenta ha de estar necesariamente oculto para el propio agente, al menos mientras este realiza el acto o se encuentre atrapado en sus consecuencias, ya que para él o para ella la significación de su acto estará en la historia que sigue. Todos somos agentes, actores, pero no dueños-autores de los virtuales sentidos de nuestras acciones. Aunque las historias son los resultados inevitables de la acción, no es el agente, sino el narrador, el espectador, quien capta y relata la historia.

Para Arendt no todo espacio público es inmediatamente un espacio político, lo cual indica la complejidad y la seriedad de su acercamiento reflexivo a la acción (ARENDR 1993: 37-96). Así, se puede decir que Arendt hace diversas tentativas de dar con modelos de espacio público en los que haya sido posible la experiencia de la acción en tanto que inicio. En este sentido, en diversas ocasiones busca un paradigma de acción en la antigua Grecia; se dirige a las gestas heroicas del espacio público homérico, recordadas por el poeta, con el fin de liberarlas de la futilidad característica de la acción humana, para distinguir las del discurso y de la palabra propios del espacio político ateniense. No obstante, a mediados del siglo xx Arendt constata que en la polis ateniense la vida consistía en una ininterrumpida e intensa contienda de todos contra todos y afirma que fue este individualismo excesivo el que eventualmente llevó a la polis a su fin, refiriéndose al hecho de que «[...] este espíritu agonial [...] envenenó con odio y envidia la vida de los ciudadanos» (ARENDR 1995). De ahí que se pueda inferir que el espacio político no es una mera localización física de un ámbito en que las acciones sean visibles, sino algo vinculado a la necesidad de límites, reglamentado por leyes. El nomos limita y, en el mismo gesto, permitiría la multiplicación de ocasiones para la acción y el discurso.

21

1.1.3 *La competencia política y el adversario*

La competencia política es la lucha institucionalizada por el poder o gobierno del Estado. Esta lucha política se encuentra sometida a un conjunto de normas, reglas de juego y de procedimientos que transforman al enemigo en adversario o competidor. Gracias a la institucionalización, las fuerzas que eran vistas como enemigas se transforman en oposición legal. En esta línea de reflexión se sitúan Alexis de Tocqueville, Samuel Huntington, Seymour Lipset, entre otros.

La inquietud fundamental de Huntington es tratar de entender las causas de la violencia y de la inestabilidad en los países en vías de modernización. Lo primero que descubre es que la inestabilidad y la violencia no tienen relación con la forma de gobierno de un país, sino más bien con el grado de gobierno con el que este cuenta. Por ello, países como Estados Unidos, Gran Bretaña y lo que fuera la Unión Soviética mantienen un alto nivel de desarrollo y orden político, a pesar de tener sistemas políticos disímiles. Tanto los Estados liberales de Occidente como los Estados totalitarios comunistas «[...] pertenecen

por lo general a la categoría de sistemas políticos eficaces» (HUNTINGTON 1972: 14). Entonces, si el desorden político no está determinado por la forma de gobierno, ¿cuál es la causa de esta violencia e inestabilidad? La tesis primordial de Huntington es que la violencia y la inestabilidad son «[...] el resultado del rápido cambio social y de la veloz movilización política de nuevos grupos, junto con el lento desarrollo de las instituciones políticas» (HUNTINGTON 1972: 16). Ello significa que la violencia se reduce o se transforma en orden cuando es sometida a la regulación de las instituciones.

Antes que Huntington, Tocqueville ya había subrayado el rol pacificador, estabilizador y civilizatorio de las instituciones al analizar la abundancia de las asociaciones institucionalizadas en Norteamérica: «Entre las leyes que rigen a las sociedades humanas hay una que parece mucho más precisa y clara que todas las demás. Si los hombres quieren seguir siendo civilizados o llegar a serlo, el arte de asociarse debe crecer y perfeccionarse en la misma proporción en que aumenta la igualdad de condiciones» (TOCQUEVILLE 1963 [1835 y 1840]: 93). En esta perspectiva, el conflicto político y la inestabilidad en América Latina parecen nacer de ese desencuentro entre la igualación de las condiciones y el arte de asociarse, todo lo cual se rige por reglas y procedimientos.

1.1.4 Instituciones políticas: consenso y conflicto

22

Después de la Revolución francesa, los revolucionarios destacaron los problemas del conflicto y los conservadores apoyaron el consenso. Así, pocos prestaron atención al equilibrio entre estos (LIPSET 1963: 4-7). Marx es el teórico del conflicto y, según él, no se puede combinar con el consenso. Conflicto y consenso son incompatibles y no pueden darse al mismo tiempo en una sociedad. El consenso queda relegado a un estadio superior propio del comunismo, imaginado como la sociedad de la armonía.

Burke (2003 [1790]), en cambio, apuesta al orden que nace de la tradición. Desconfía de la razón individual y destaca el sentimiento colectivo, porque solo la especie, como tal, es prudente. No son los individuos por separado los que dan consistencia a las civilizaciones. Son las colectividades de ciudadanos, a través de sus instituciones tradicionales, las que han ido forjando todo lo positivo y moral que podemos hallar en el mundo. Es el tiempo y la interacción lo que hace que los individuos puedan desarrollar unos ideales morales capaces de superar los meros objetivos egoístas.

Para Burke, el estadista deberá en todo momento respetar y venerar la herencia cultural construida con los años, dado que es un depósito de nuestra identidad al que no es posible renunciar. Así, el cambio social se impone como un largo proceso gradual: se cambia conservando, se cambia integrando el pasado en el presente. Todos los cambios han de ser más graduales que bruscos, más integradores que rupturistas, más concretos y detallados que globales y difusos. Si bien Burke no cree que las instituciones sociales tengan otra realidad que vaya más allá de los hábitos tradicionales y convencionales, defiende que, por muy lógicas que puedan llegar a ser unas nuevas instituciones políticas, no es de esperar que cristalicen socialmente hasta que encuentren el reconocimiento afectivo

que tenían los anteriores. La Constitución debe surgir de un devenir continuado en el tiempo y desarrollarse mediante la integración del «patrimonio razonable de los siglos». Él explicita su satisfacción por la Constitución y el parlamentarismo británico: «... desde la Carta Magna hasta la Petición de Derechos, ha sido política uniforme de nuestra Constitución el reclamar y afirmar nuestras libertades como una herencia nuestra [...], la cual hemos de transmitir a la posteridad como algo que pertenece al pueblo de este reino...» (BURKE 2003 [1790]: 68). De hecho, los prejuicios —tan criticados por los revolucionarios franceses— han inculcado a los ingleses la libertad y el rechazo al absolutismo arbitrario.

Tocqueville es el teórico del equilibrio entre conflicto y consenso. Según él, estos pueden convivir al mismo tiempo en la sociedad y en la política. Hay unidades sociales que pueden mantener el conflicto y el consenso al mismo tiempo: las comunidades locales y las organizaciones privadas (LIPSET 1963: 4-7).

El nivel de comunidad política que alcanza una sociedad refleja la relación entre sus instituciones políticas y las fuerzas sociales que la integran. Huntington afirma que suelen existir dos tipos de comunidades: la simple y la compleja. La primera suele tener una base más homogénea, la cual puede ser puramente étnica, religiosa u ocupacional. Por ello, casi no hay necesidad de instituciones políticas altamente desarrolladas para el mantenimiento de la misma. La segunda, por ser una comunidad más heterogénea, necesita para su mantenimiento depender en mayor medida del funcionamiento de las instituciones específicas.

23

Cuando las fuerzas sociales se hacen más heterogéneas, las instituciones políticas deben tornarse más complejas y poderosas para poder ser capaces de asimilar a estas nuevas fuerzas. Sin embargo, en el siglo xx, en muchas sociedades en proceso de modernización no llegó a darse esta complejización. Las instituciones políticas permanecieron débiles; los poderes legislativos y ejecutivos, las autoridades públicas y los partidos políticos no pudieron superar su fragilidad y desorganización, mientras que las fuerzas sociales eran fuertes y poderosas. Esta ampliación de las fuerzas sociales hizo que el desarrollo del Estado quedara «a la zaga de la evolución de la sociedad» (HUNTINGTON 1972: 22).

Las instituciones son entendidas por Huntington como pautas de conducta reiteradas, estables y apreciadas. Son organizaciones y procedimientos cuyo grado de institucionalización (proceso mediante el cual adquieren valor y estabilidad) es variable. Bajo las categorías de adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de organizaciones y procedimientos es posible definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político.

La falta de instituciones políticas efectivas significa que el poder se encuentra fragmentado: se presenta en muchas formas y en pequeñas cantidades. Los cambios que realizan los individuos son impuestos por el traspaso de la fidelidad de un grupo a otro, antes que por la ampliación de la lealtad, de un grupo social limitado a una institución política que encarne una multiplicidad de intereses. La comunidad sigue siendo el producto de vínculos sociales, así como de acción política.

1.1.5 *Los conflictos políticos y su institucionalización a través de los partidos*

Los partidos políticos tienen un papel fundamental en la estabilidad y orden político. Así lo cree Huntington, quien no solo entiende a los partidos como la institución moderna por excelencia, sino como la única realmente capaz de poder asimilar y articular la expansión de la participación y de los conflictos políticos que de ella derivan. Ello se hace necesario porque la modernización crea y lleva a la conciencia y actividad política a grupos sociales y económicos que no existían en la sociedad tradicional o que se encontraban fuera de la esfera de su política. Dichos grupos, o son asimilados al sistema político o se convierten en una fuente de antagonismo y revolución contra el sistema. El logro de la comunidad política en una sociedad en modernización, según Huntington, implica la integración «horizontal» de grupos comunales y la asimilación «vertical» de clases sociales y económicas.

El factor común que engendra los problemas de la integración nacional y la asimilación política es la expansión de la conciencia y participación políticas producida por la modernización. La futura estabilidad de una sociedad con un bajo nivel de participación depende en gran medida de la naturaleza de las instituciones políticas con que encara la modernización y la expansión de la participación. Los principales medios institucionales para organizar esta última son los partidos políticos y el sistema que ellos conforman. Una sociedad que desarrolla partidos más o menos organizados, si es que tiene una participación política baja, puede generar una expansión menos desestabilizadora de la participación que aquella en la cual los partidos se organizan más tarde en el proceso de modernización.

24

Así, las sociedades con instituciones políticas tradicionales muy desarrolladas pueden llegar a planos superiores de participación política. Sin embargo, en cierto momento se hacen necesarios los partidos políticos para organizar y estructurar la participación de una forma más amplia. Pero la mayoría de los países con una modernización reciente carece de instituciones políticas tradicionales capaces de una adaptación exitosa a las necesidades del Estado moderno. Por ello, para reducir al mínimo la posibilidad de inestabilidad política producida por la expansión de la conciencia y la participación, se necesita la creación de instituciones políticas modernas, llámense estas partidos políticos.

Los partidos organizan la participación general, los sistemas de partidos afectan el ritmo con que se extiende aquella. La estabilidad y la fuerza de una agrupación política de este tipo, así como un sistema de partidos, dependen de su grado de institucionalización y participación. Una baja participación ciudadana debilita a los partidos frente a otras instituciones y fuerzas sociales. La participación sin organización degenera en movimientos de masa; la organización que carece de participación termina en camarillas personalistas. Movilización y organización es lo necesario para tener la fuerza del partido.

Algunos modernizadores a veces no quieren los partidos. La oposición a los mismos viene de tres lados: *i)* de la oposición conservadora, porque ve en ellos un desafío a la

estructura social existente; *ii*) de la oposición administrativa, que acepta la necesidad de racionalizar las estructuras sociales y económicas, pero se muestra hostil en lo referente a ampliar la escala de la participación popular en política; y finalmente, *iii*) de la oposición populista compuesta por aquellos que aceptan la participación mas no la necesidad de organizarla, niegan asimismo la necesidad de estructuras intermedias entre pueblo y dirigentes. Estas tres negativas tienen en común la idea de que los partidos promueven la corrupción, la ineficiencia administrativa, dividen a la sociedad y la enfrentan consigo misma, promueven el conflicto y dejan al Estado desprotegido de todo tipo de influencia. No obstante, interpretando en profundidad estas quejas, parece que no van tanto contra los partidos en general, sino solo contra los partidos débiles (HUNTINGTON 1972: 356).

El Estado sin partido es natural de una sociedad tradicional, mas a medida que esta se moderniza, dicho Estado se convierte paulatinamente en un Estado antipartido. El problema está en que mientras más se enfoque el Estado en ir en contra de los partidos, ser hostil con ellos y reprimirlos (como ha sucedido durante el siglo xx en el Perú), mayor será la probable inestabilidad futura de la sociedad. El progreso de la modernización acrecienta la fragilidad del sistema sin partidos (HUNTINGTON 1972).

1.1.6 Los partidos fuertes y el control de las tensiones políticas

Una agrupación de este tipo es fuerte en la medida en que tiene un soporte de masas institucionalizado, su potencia refleja el alcance de dicho apoyo y el grado de institucionalización. Otro aspecto de fuerza es la complejidad y profundidad organizativas en particular, como lo revelan los vínculos existentes entre el partido político y las organizaciones socioeconómicas tales como los sindicatos obreros y las asociaciones campesinas. Un matiz adicional lo da la medida en que los activistas políticos y los buscadores del poder se identifican con la agrupación, así como aquellos que lo ven apenas como un medio para otros fines.

Consecuentemente, lo importante del sistema de partidos es su fuerza y la adaptabilidad, y no sus dimensiones. La condición previa para la estabilidad política es un sistema capaz de asimilar las nuevas fuerzas sociales producidas por la modernización. Desde este punto de vista, la cantidad de partidos es importante solo en la medida en que afecta a la capacidad del sistema para proporcionar las vías institucionales necesarias para la actividad política. Por ejemplo, una función decisiva de los partidos políticos y de los sistemas de partidos en un país en modernización consiste en proporcionar el marco institucional para la movilización del campo. Esto se debe a que si el partido se quiere convertir primero en una organización de masas y luego en una base estable para el gobierno tiene que ampliar su organización a las zonas rurales. Por tanto, el partido y el sistema de partidos son los medios institucionales para colmar la brecha rural-urbana.

Por último, los partidos políticos son el único medio efectivo para calmar todo tipo de inestabilidad y de desorden político en una sociedad. Además, un sistema de partidos

eficientemente articulado permite aplacar los conflictos que se puedan producir, y hasta puede llegar a desaparecerlos. El fortalecimiento de los partidos políticos y del sistema de partidos es una prioridad para todo país en vías de modernización. Como se vio al principio de este capítulo, el desarrollo económico y el político poseen metas independientes. La meta del desarrollo político —para evitar todo tipo de caos, violencia e inestabilidad— debe estar enfocada en el mejoramiento tanto del partido político como del sistema de partidos. Esta es la institución mediante la cual la expansión de la participación ciudadana podrá ser organizada; además, las fuerzas sociales no buscarán ya un vínculo directo con la política utilizando métodos propios del grupo, sino más bien la relación se dará a través de dicha institución (HUNTINGTON 1972).

1.2 *Propuesta de definición de conflicto electoral*

Las elecciones son, en esencia, mecanismos para regular democráticamente la competencia por el poder bajo el principio o regla de la mayoría.⁴ Los comicios constituyen, entonces, el «método democrático para designar a los representantes del pueblo» (NOHLEN & FERNÁNDEZ [s/f]). Así, podemos partir de la idea de que las elecciones son al mismo tiempo un instrumento técnico que hace posible el acto de elegir, y la expresión del principio democrático de libertad y legalidad que debe regir dicho acto.

26 Sin embargo, de la misma forma que existen comicios, en América Latina también se registran conflictos electorales. Por ello, se han realizado algunos aportes al concepto de conflicto electoral. Principalmente, su análisis y tratamiento se encuentran enfocados en el proceso judicial-contencioso; es decir, se centran en las posibilidades de conciliar y negociar, desde el ámbito de los organismos electorales, los desacuerdos que pueden surgir con respecto a temas electorales. En ese sentido, José Mario Bolaños (2000: 150) propone que los conflictos electorales son «[...] los desacuerdos que surgen en relación con la materia electoral entre ciudadanos con los organismos electorales, entre partidos políticos o entre partidos políticos y los organismos electorales». Para formular nuestra propuesta de concepto hemos generalizado y ampliado dichos aspectos a otros actores, pues queremos enfatizar el aspecto público que tienen los conflictos electorales.

Así, decimos que el conflicto electoral tiene carácter público en tanto pone en cuestión reglas establecidas socialmente en el marco del sistema electoral. Ello puede estar referido a la forma de registro de los electores, al mecanismo de conteo de los votos o al acto de sufragio, a los criterios para formar las listas de candidatos, a la transparencia en la votación, entre muchas otras reglas.

⁴ Según Giovanni Sartori (1988: 171) el argumento de la «regla de la mayoría» es: «[...] quien quiera que vota con la mayoría (como lo hace la mayor parte de los votantes) se encuentra [del] lado ganador».

En el ámbito latinoamericano, los conflictos electorales son temas que aún están siendo estudiados. Existe, por ejemplo, un ensayo sobre conflictos en las elecciones colombianas durante el período comprendido entre los años 1830-1930 (POSADA CARBÓ 1996), que se presenta como antecedente al presente estudio. A pesar de tratarse del análisis de un período determinado, se han ubicado algunas características y funciones de los conflictos electorales locales que nos servirán de punto de partida: los conflictos fueron originados aparentemente por disputas entre partidos, lo cual dividía internamente a familias completas; el rumor era utilizado como un arma electoral («el rumor se esparcía con el fin de intimidar al partido contrario, para que este evitara acercarse a las urnas»); los momentos más críticos eran las propias elecciones y el escrutinio (un escrutinio muy largo daba lugar a que el conflicto entre en su fase violenta); y la violencia electoral podía ser la expresión del quiebre completo del sistema político, «cuando la lucha en las urnas cedía el campo a la guerra civil abierta» (sin embargo, no queda clara la relación entre violencia electoral e inicios de una guerra civil). Se ubican, además, las circunstancias en las que se originaba un conflicto electoral, las cuales son de tres tipos: físicas (largas distancias que debían recorrer los electores para ir a las mesas de votación), organizativas (el lento conteo de los votos) y políticas (posición frágil de las autoridades). En este ensayo, luego de revisar y analizar la información disponible sobre conflictos electorales en dicha época, se llega a la conclusión de que la única característica común que puede identificarse es la posición frágil en la que se encontraban las autoridades.

Acerca de las perspectivas analíticas que abordan la conflictividad electoral contemporánea, rescatamos los aportes expuestos en el «Seminario internacional sobre resolución de conflictos electorales». Este seminario se realizó en la ciudad de San José (Costa Rica) en el año 2000 y estuvo centrado en el análisis comparado de temas relativos a la justicia electoral. Las ponencias giraron en torno al modo en el que esta se administraba en los países participantes: Argentina, Paraguay, Uruguay, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, México y República Dominicana. La aproximación a los conflictos electorales se realizó desde el derecho comparado. Así, para el análisis se tuvieron en cuenta las experiencias de Alemania, España y Ucrania. El concepto de «justicia electoral» escapa a los límites de este trabajo; sin embargo, es un aspecto que enriquece el acercamiento al fenómeno y que nos ayuda a comprender el espacio que ocupa el análisis de los conflictos electorales en América Latina. Entre los países mencionados, El Salvador (BOLAÑOS 2000) y Guatemala (MARROQUÍN 2000) son los que tienen una aproximación similar a la propuesta presentada en este trabajo. Principalmente el caso de Guatemala, donde existe un seguimiento y reporte de los conflictos electorales locales a través del Programa Nacional de Observación Electoral, oficina que pertenece a la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Los informes elaborados por la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, desde el año 2003, entienden la conflictividad electoral como «[...] el conjunto de problemas y dificultades que se desarrollan alrededor de un proceso de sufragio, lo cual incluye, además del día de los comicios, los períodos previos y posteriores a las votaciones

y los acontecimientos de violencia relacionados con dicho proceso» (PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS 2007). Nuestra propuesta plantea tomar los conflictos electorales como una manifestación que trasciende los problemas o actos de violencia que se realizan en dicha coyuntura. Entendemos, pues, estos conflictos como una manifestación que expresa los malestares de la sociedad en relación con las vías mediante las que se accede al poder. En ese sentido, las acciones de violencia constituyen modos en los que notamos la existencia de un conflicto, ello es un síntoma del conflicto electoral. Esta distinción tiene efectos en las formas en las que se abordará el conflicto electoral para poder resolverlo. Así, considerar los conflictos electorales como expresión de disconformidades ante las reglas o prácticas mediante las cuales se accede al poder, nos permite señalar la necesidad de incorporar mecanismos socialmente aceptados que eviten que ello desencadene en actos de violencia, lo cual es distinto a realizar meramente acciones dirigidas a controlar la fase violenta del proceso.

La distinción teórica entre conflicto y una de sus manifestaciones, los actos de violencia, nos permite concluir que no todo incidente de violencia registrado dentro de un escenario electoral puede ser catalogado como síntoma de un conflicto electoral, pues este podría tener un origen o causa diferente. En consecuencia, los actos de violencia como manifestación de un conflicto electoral no están definidos por su aparición en un determinado contexto temporal, sino que reflejan un grado extremo de rechazo por el presunto incumplimiento de alguna regla o procedimiento electoral. De esa manera, todos los actos de irrupción violenta en contra de locales de votación, ánforas, actas de sufragio, ataques a personal de organismos electorales o locales institucionales son considerados expresiones de un conflicto electoral en la medida que guardan una relación directa con los actores o los materiales electorales.

28

Asimismo, cabe resaltar que nuestra perspectiva asume que los desacuerdos respecto a las reglas o procedimientos electorales solamente adquieren el estatus de conflicto electoral cuando estos se manifiestan públicamente. Entonces, todo conflicto electoral debe tener algún tipo de expresión o manifestación registrable empíricamente. Dicha condición conceptual dio viabilidad a este trabajo en la medida que permite construir el objeto de análisis a partir de los reportes de incidentes o acciones anormales que han ocurrido durante el desarrollo de los procesos electorales.

En síntesis, nuestra propuesta es definir el conflicto electoral como el desacuerdo de carácter público, que puede expresarse de forma violenta o no, entre grupos organizados de actores que compiten por el poder o entre estos y los organismos electorales, donde el factor de conflicto está dado por el rechazo o el presunto incumplimiento de algún procedimiento o regla electoral.

1.2.1 Delimitando el escenario: lo local

El conflicto electoral se puede llevar a cabo en distintos escenarios según los cuales se van definiendo sus causas, actores y, por tanto, los modos de resolución. Aquí nos

centraremos en los conflictos electorales en el ámbito local. El sentido de pertenencia a un territorio y la identificación con su comunidad serán elementos a tener en cuenta en la definición de lo local como ámbito del conflicto.

a) Los conflictos electorales en el ámbito local

El estudio del conflicto electoral en el ámbito local pasa por la necesidad de articular los hechos empíricos del conflicto con el sentido que tienen esas acciones en los actores lugareños y en la historia de la comunidad implicada. Ello aunado a la forma en que tales acciones se traducen en los modos institucionalizados de llevar a cabo la elección. Lo dicho implica articular las narraciones de los conflictos con la dinámica política propia de la comunidad en la que está inserta, teniendo en cuenta los procesos institucionales que se encuentran involucrados.

Algunas instituciones —a través de sus reportes y la bibliografía consultada— han esbozado las siguientes causas que ocasionan los conflictos en cuestión: reelección de alcaldes acusados de corrupción (rechazo al alcalde), estrecho margen de resultados entre los primeros lugares (desconocimiento de los resultados), manipulación del voto, acusaciones de compra y venta de votos (votos golondrinos), falta de confianza en los organismos electorales, falsificación de cédulas, enfrentamientos entre activistas de los partidos políticos y la rivalidad entre poblados urbanos y rurales del municipio.⁵

A modo de hipótesis proponemos las siguientes causas para explicar el surgimiento de los conflictos electorales:⁶ la existencia de los denominados «electores golondrinos»,⁷ el rechazo a la reelección del alcalde y la disconformidad con los resultados electorales. Estas causas abordan tres aspectos principales del proceso electoral: el padrón, los candidatos y el sistema electoral en sí mismo.

29

Con respecto a los conflictos electorales surgidos por la presencia de votos golondrinos, resulta fundamental tomar en cuenta el factor cultural en la construcción del espacio como lugar de convivencia. Concebir el espacio como un fenómeno cultural, histórico y social para sus habitantes, más allá de los límites físicos, nos permitirá entender mejor cómo la presencia de actores externos a una comunidad genera, más allá de las razones legales, situaciones de alta conflictividad. Sin embargo, esta identidad local tiene que ser reafirmada mediante la elaboración de un padrón electoral que sea

⁵ Cfr. Marroquín (2000), Defensoría del Pueblo (2006), Asociación Civil Transparencia (2006) y Procurador de los Derechos Humanos (2007).

⁶ Causas recogidas a partir de información recopilada de trabajos sobre conflictos sociales, en Caballero (2008), ONPE (2003) y Reportes de conflictos de la Defensoría del Pueblo.

⁷ Los electores golondrinos constituyen un «[...] grupo de electores que son trasladados de un distrito a otro con la intención de favorecer a una determinada candidatura, con el objeto de torcer la voluntad general expresada en las urnas. Generalmente se presentan en distritos con poca población electoral, donde resulta económicamente viable solventar los cambios fraudulentos de domicilio». Disponible en: <http://www.jne.gob.pe/images/stories/archivos/marteselect/mar_10oct2006.pdf> (consulta: 21 de febrero de 2009).

completo, vigente y preciso, ya que este es uno de los requisitos que garantizará la capacidad de votar de los vecinos.⁸

Asimismo, cuando un alcalde cuestionado por su gestión edil decide postular a la reelección y gana configura también un escenario altamente conflictivo. Esta situación generalmente se presenta cuando hay acusaciones de supuestos actos de corrupción cometidos en una gestión anterior. Dicha causa se vincula directamente con la competencia electoral propia del distrito y, además, se enlaza con otros factores, como los ingresos económicos municipales con los que se cuenta y también con el fraccionamiento del poder debido a la poca presencia de partidos políticos nacionales, que son los llamados a articular las demandas de los pobladores.

Los conflictos electorales surgidos por el desconocimiento de los resultados demandan una reflexión desde el sistema electoral en sí mismo, pues lo que se pone en cuestión es el desarrollo de los procedimientos electorales. Esta causa se vincula, como se verá más adelante, principalmente a dos momentos, la conformación del padrón y el momento del escrutinio. Tales momentos son claves debido a que el padrón expresa la oportunidad de registro y de elección por igual para todos los pobladores, mientras que el escrutinio manifiesta el respeto por la elección realizada a través del voto.

30 Los actores más evidentes en estos conflictos, principalmente, son las autoridades electorales estatales y los pobladores. Sin embargo, no son dos grupos homogéneos y se requiere realizar una observación cercana a cada uno de ellos para poder determinar responsabilidades de acuerdo con cada entidad (ONPE, JNE y RENIEC), así como ubicar a los líderes u otros actores entre los pobladores, los cuales podrían promover los conflictos electorales en una localidad.

Además, existen otros actores que observan, supervisan o participan de alguna manera en los comicios (Asociación Civil Transparencia, Defensoría del Pueblo, Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, entre otros). La presencia e intervención de estos grupos depende de la localidad; sin embargo, son posibles aliados que tienen la facultad de intervenir ante el surgimiento de un conflicto electoral. Finalmente, no debemos perder de vista la presencia de los medios de comunicación, ya que pueden influir en la reconstrucción de las estrategias utilizadas por los actores durante el conflicto.

Es importante tener en cuenta la necesidad de reforzar las instituciones del Estado para que se encuentren en capacidad de canalizar los conflictos sociales y evitar que se expresen en acciones de violencia. En el caso de los conflictos electorales en el ámbito local, el escenario, los actores y las causas se ubican a escala distrital, pero la atención y resolución del conflicto suele superar este ámbito y requerir de instituciones provinciales y nacionales. Los conflictos electorales se convierten entonces en oportunidades para reforzar la

⁸ ACEproject «Registro de electores». Disponible en: <<http://aceproject.org/main/espanol/vr>> (consulta: 21 de febrero de 2010).

descentralización y mejorar la actuación de instituciones nacionales a escala local, ya que demandan actuaciones interinstitucionales.

b) Los conflictos electorales y la administración municipal

La existencia de conflictos electorales no solamente revela algunas necesidades de modificar la manera en la que se están llevando a cabo los procesos eleccionarios, sino también el modo en el que se entiende la política en el espacio local. Los conflictos en este ámbito, ya sean electorales o por asuntos de gobierno local, revelan las disputas que llevan a cabo diversos grupos por el poder y la administración municipal. Las municipalidades son, desde 1980 aproximadamente, lugares que concentran el interés popular debido a que se constituyen en espacios de participación popular directa y a que los fondos que reciben se han incrementado paulatinamente (FONCOMUN, canon y sobrecanon, etc.). Ello significa que se han convertido en centros de disputa en los que predominan, en muchos casos, los intereses privados antes que los públicos (ONPE 2006a, 2006b).

Las municipalidades son, pues, espacios de negociación y esta es llevada a cabo no solamente durante el proceso de elección de la autoridad sino durante toda su gestión, lo que da lugar a que en el mismo ámbito existan conflictos electorales (determinados por los comicios) y conflictos locales (generados por la autoridad y su gestión). Es necesario, entonces, tener en cuenta la relación existente entre ambos tipos de conflicto.

El reporte de conflictos sociales que emite mensualmente la Defensoría del Pueblo define los conflictos por asuntos de gobierno local como: «[...] un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno a la gestión pública de los municipios provinciales y distritales».⁹ A partir de ello, Víctor Caballero y Teresa Cabrera (2008: 99-130) afirman que el conflicto se produce cuando un grupo de opositores a la autoridad busca sacarla del cargo debido a múltiples razones, como, por ejemplo, indicios de malos manejos, actitudes prepotentes, nepotismo, entre otras. En opinión de ellos, el grupo de presión no se encuentra articulado a ningún partido nacional y considera que la única vía de solución es la vacancia de dicha autoridad.

La posibilidad de canalizar el malestar que produce la falta de legitimidad de la autoridad mediante un proceso de revocatoria ha llevado a que se desvirtúe el objetivo original de dicho mecanismo. Por ello, muchos de los conflictos electorales enmarcados en estos contextos quedan en situación latente, producen malestar y tienden a minar la legitimidad con la que se asume los gobiernos locales y a dificultar la gobernabilidad. En opinión de María Isabel Remy, los procesos de consulta popular de revocatoria se estarían convirtiendo en una especie de «segunda vuelta», de segunda oportunidad para que un alcalde y su concejo ganen legitimidad o sean reemplazados del cargo (REMY 2008). Además, suelen ser utilizados como un arma de «venganza política»

⁹ Información disponible en: <<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/glosario.php?pag=2>> (consulta: 21 de febrero de 2010).

(CABALLERO & CABRERA 2008) debido a la debilidad de los partidos políticos y a una falta de cultura democrática.¹⁰

Sin embargo, en un estudio realizado por la ONPE en el año 2006, se vio que:

Los peligros de la flexibilización de los mecanismos como la revocatoria constituyen un riesgo y no son una solución a los problemas de fondo de los conflictos locales: éstos tienen que ver con la ausencia de mediadores de los malestares de la población, con la creación de mecanismos de participación ciudadana que niegan o ignoran culturas políticas locales y un Estado incapaz e ineficiente para dar respuestas rápidas y efectivas, fundamentalmente garantizar el monopolio de la violencia, desprivatizándola. (ONPE 2006b: 36)

Si bien las causas que llevan a los ciudadanos a utilizar un mecanismo como la consulta popular de revocatoria no son materia de este documento, conviene tenerlas en cuenta debido a que relacionan ambos tipos de conflicto social: los conflictos electorales con los conflictos por asuntos de gobierno local, también llamados conflictos locales.

c) *Los conflictos electorales y la democracia*

Los conflictos electorales pueden representar una oportunidad para mejorar el funcionamiento del sistema democrático, pues implican la posibilidad de abrir espacios institucionales que los canalicen. En tal sentido, las manifestaciones de los conflictos electorales no deben ser vistas como actos irracionales, sino como la expresión de una forma distinta de ordenar el mundo que no ha sido tomada en cuenta por el orden establecido.

32

Para observar el conflicto de esa manera, hay que partir también de una mirada diferente sobre el hombre y sobre el papel de la democracia. Aquí seguimos la idea de Chantal Mouffe (2007), quien reflexiona sobre la existencia de una doble dimensión humana «de reciprocidad y hostilidad» presentes al mismo tiempo. El pensamiento político democrático y moderno ha idealizado —según esta autora— la capacidad de socialización de las personas, subrayando su espíritu recíproco y consensual. En ese contexto, cualquier actitud hostil —conflictiva— es vista como arcaísmo, premodernidad, atraso, condiciones que deberían ser superadas a través de la comunicación racional y del consenso.¹¹ Sin embargo, los conflictos sociales son necesarios en toda democracia y deben ser canalizados por ella misma.

Entonces, hablar de democracia es también hablar de mediación política. Suele pensarse que democracia significa alta institucionalidad y bajo nivel de conflictividad; no obstante, la realidad peruana es exactamente contraria a ello. La relación de los ciudadanos con el Estado a través de los partidos políticos se encuentra muy deteriorada, pues

¹⁰ El tema de la falta de representación política ha sido tratado por diversos autores, principalmente por Martín Tanaka (2005). Sobre el tema de falta de representación y conflictos sociales se ha revisado principalmente Adrianzén (2007), Meléndez (2007) y Remy (2008).

¹¹ Es la idea básica de la necesidad de un contrato social; un pacto alrededor de un bien común, como un mecanismo para contrarrestar el estado de naturaleza, llamado así por Hobbes, donde el hombre es por esencia agresivo.

estos ya no canalizan las demandas ciudadanas sino son actores independientes. Esto significa que las demandas, en vez de ser articuladas, se tornan privadas y de representación directa. Así, es necesario que el Estado refuerce su institucionalidad y se adecue a las normas e instituciones a partir de las demandas ciudadanas.

La responsabilidad de intermediar entre el Estado y los ciudadanos recae, pues, en los partidos políticos. Estos deben «representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública, pero mientras concentren su atención en traducir los estados de ánimo de la población en lugar de cumplir el rol articulador que les compete, su representatividad se mantendrá cuestionada» (ONPE 2006b: 40). La situación de los partidos políticos en el ámbito local es dramática; los partidos propiamente dichos no existen, «los actores locales utilizan los membretes partidarios en forma pragmática para obtener recursos y apoyo para las obras locales que legitimen la gestión de sus dirigentes, como primer paso de una carrera política» (ONPE 2006b). Su legitimidad está dada, entonces, por la realización de obras y no por el fomento de la participación ciudadana (mecanismos de control ciudadanos, procesos de rendición de cuentas, revocatoria, etc.). De esta manera, los mecanismos de participación ciudadana posiblemente no están canalizando adecuadamente las diferencias o demandas ciudadanas, permitiendo así que estos desacuerdos se manifiesten a través de acciones violentas.

En todos los procesos políticos, incluidos los electorales, es imposible evitar la aparición de conflictos; lo importante es tener mecanismos para canalizarlos adecuadamente y evitar así que se manifiesten a través de actos violentos. De esa manera, para aumentar la confianza en las elecciones es necesario que las instituciones electorales tengan estos mecanismos con el fin de asegurar la gobernabilidad y la confianza en el sistema democrático.

1.2.2 Definiendo responsabilidades: el papel del Estado ante los conflictos sociales

Debido al incremento de conflictos sociales en el país, diversas instituciones (estatales y no estatales) han empezado a monitorearlos y analizarlos. Ello ha exigido que se empiecen a crear instrumentos de medición, tipificación y cuantificación que, además, buscan explicar las diversas causas que los originan. Ahora es necesario empezar a crear mecanismos que nos lleven a la transformación y a la resolución de los tipos de conflicto social que ya han sido ubicados. Se hace evidente, así, la responsabilidad del Estado ante la existencia de dichos conflictos sociales; por ejemplo, la demanda de modificar las relaciones existentes entre Estado y sociedad.

Igualmente, es necesario tener en cuenta —como ya se ha mencionado— la crisis actual de los partidos políticos, lo cual ha llevado a personalizar la política. Debido a una débil representación y mediación de los partidos políticos, se ha abierto la posibilidad de intermediación de grupos independientes. Ello hace muy vulnerable al sistema político en general. No existen vías orgánicas para canalizar las demandas hacia el gobierno, lo

cual hace que el conflicto principalmente se ubique en un espacio local y que no se articule una idea de país (MELÉNDEZ 2007). Es necesario que el Estado refuerce dichos canales y atienda los conflictos sociales para retomar el contacto con sectores que han dejado de ser representados.

a) *¿Qué significa resolver un conflicto social?*

La solución de un conflicto social exige que, a través de métodos analíticos, nos dirijamos a la raíz del problema (BURTON 2000). Ello demanda la comprensión de la naturaleza del conflicto y de sus causas, sean estas institucionales, humanas, culturales, etc., lo cual derivará en un cambio en los sistemas político, social y económico, previniendo así que los conflictos ingresen a su etapa violenta.

El objetivo es buscar que las normas e instituciones existentes satisfagan los valores y necesidades de los miembros de la sociedad, para lo que deben adaptarse de modo tal que respondan a las demandas, garantizando así la estabilidad política. Entonces, para solucionar un conflicto se deben tener en cuenta, como realidades políticas, las percepciones y valores de las partes.¹²

Conviene, no obstante, tener en cuenta algunos conceptos relacionados a la gestión del conflicto social. Existen procesos que definen el tipo de intervención que se puede realizar cuando ya se ha manifestado un conflicto social: mediación, intermediación, facilitación, conciliación, arbitraje, concertación, negociación y organización de mesas de diálogo de conflictos sociales.¹³ Todos estos conceptos tienen la finalidad de llevar a cabo un diálogo entre las partes en conflicto. Los ámbitos y los modos en los que se lleva este intercambio o comunicación entre las partes pueden ser diversos y son los que definen los matices de los conceptos mencionados.

34

¹² Este enfoque propone encontrar las razones estructurales que han determinado la existencia de un conflicto; es decir, ir más allá de los temas particulares que defienden las partes en disputa (llamados intereses en la Escuela de Harvard de negociación de conflictos).

¹³ *Mediación*: cuando las partes tienen la intención de llegar a un acuerdo pero no lo pueden hacer directamente (muchas veces por falta de confianza), por lo cual recurren a un tercero que los ayude a hallar la solución. *Intermediación*: concepto utilizado por la Defensoría del Pueblo para un tipo especial de mediación, ya que debido a su mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo se encuentra en capacidad no solamente de actuar como un tercer actor —facilitador en el conflicto—, sino que puede intervenir en defensa de los derechos ciudadanos. *Facilitación*: es el papel que se realiza para colaborar en la comunicación entre las partes. *Conciliación*: concepto similar al de mediación pero que se diferencia del mismo por el rol que cumple el tercer actor, llamado a ayudar en la resolución; en este caso no solo facilita el diálogo, sino que propone alternativas de solución. *Arbitraje*: cuando las partes se ponen de acuerdo y solicitan dejar la resolución de un conflicto en manos de un tercer actor (regularmente acreditado para ello). *Concertación*: cuando participan varios actores sociales en la búsqueda de la construcción de un consenso sobre un conflicto social que afecta a todos los actores sociales participantes. *Negociación*: cuando las partes en conflicto tienen la intención de llegar a acuerdos y se enfrentan directamente, sin la intervención de un tercero. *Organización de mesas de diálogo*: estos espacios constituyen herramientas utilizadas para llevar a cabo un diálogo ordenado e imparcial; el objetivo es acercar a los actores a través de la comunicación, lo cual aumenta la confianza entre las partes.

Es de especial interés, para este trabajo, el concepto de resolución de conflictos antes que los conceptos referidos a la intervención, pues mediante el análisis se busca comprender y atender las posibles causas que originan los conflictos electorales. En ese sentido, no nos proponemos realizar un monitoreo de los conflictos electorales, sino hacer un diagnóstico a partir de los hechos, con lo cual buscamos aportar en su resolución pacífica. De ahí que hemos construido un mapa de estos sucesos, lo cual significa conocer y analizar las características y la dinámica de los conflictos electorales locales. A partir de ello se definirá la responsabilidad del Estado en este aspecto.

b) *El Estado ante los conflictos electorales*

La responsabilidad del Estado en los conflictos electorales empieza con la búsqueda de información y la comprensión de los mismos. Luego, es posible hacer propuestas concretas para su resolución. En nuestro caso, los conflictos electorales han sido ya abordados desde diversas instituciones estatales.¹⁴ De esta manera se han ubicado sus posibles causas: la existencia de los denominados «electores golondrinos», el desconocimiento de los resultados electorales y el rechazo a la autoridad elegida. Sin embargo, los esfuerzos realizados por el Estado a través de las instituciones mencionadas aún no son suficientes.

Acerca de los conflictos electorales, la ONPE ha publicado dos documentos de trabajo. En el primero, *Las malas artes. Violencia en elecciones locales* (2003), se revisaron los casos registrados durante las elecciones regionales y municipales de noviembre de 2002 y se plantearon algunas recomendaciones sobre reformas institucionales y de organización en el proceso electoral. Por ejemplo, modificaciones a la Ley de Elecciones Municipales (Ley N.º 26864), mejoras en el control del padrón electoral, incorporación de acciones de prevención y conciliación de conflictos, y la formación de comunidades locales democráticas e integradoras. Es decir, se propuso mejorar los índices de participación, lo cual repercutiría en un mejor proceso de descentralización. El segundo documento de trabajo sobre el tema, publicado en 2006, se titula *Sistema electoral local en escenarios de conflicto. El caso de Tilali en Puno*. Allí se analiza un conflicto local de cerca, su dinámica, los mecanismos de negociación empleados y la pertinencia que dan las herramientas establecidas a través de las consultas populares de revocatoria y las elecciones municipales complementarias.

Los conflictos electorales pueden —y, en la medida de lo posible, deben— canalizarse por vías institucionales para evitar así los episodios de violencia. La indiferencia en el trato de las denuncias, el que los recursos se resuelvan fuera de los plazos previstos o el desconocimiento por parte de las instituciones electorales es muy probable que dé lugar a que se abra el camino a la insatisfacción y malestar ciudadanos.

¹⁴ Las instituciones que han tratado el tema, principalmente, son: la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) a través de estudios y publicaciones; el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) mediante exposiciones sobre el tema de los votos golondrinos y la Defensoría del Pueblo en sus reportes de conflictos sociales.

1.3 *Resumen de los postulados del estudio*

A partir de la revisión teórica expuesta anteriormente, podemos colegir la posible relación que existe entre los conflictos electorales locales y el sistema democrático. Así, la expresión de un mayor número de conflictos electorales —sobre todo en el ámbito local— podría indicar la relativa aceptación o arraigo que tendrían las reglas de competencia electoral entre los ciudadanos y, por lo tanto, la necesidad de modificar o afinar las mismas. Entonces, tomando en cuenta las implicancias de los conflictos electorales, así como la definición de estos que hemos presentado, mencionamos a continuación los postulados que constituyen el marco analítico del presente trabajo:

- ☞ En un sistema democrático, la emergencia del conflicto electoral es expresión de un acto racional que lleva a definir y reconfigurar las identidades políticas y las relaciones sociales que se establecen en una comunidad. Asumir el conflicto como un acto racional que busca proponer cambios estructurales, de orden político, permite entender que el ejercicio democrático de las elecciones no implica la anulación del enfrentamiento. Todo lo contrario, crea las condiciones para que diversos intereses y demandas se expresen y compitan por el poder.
- ☞ Existe una pluralidad de intereses y de prácticas, sobre todo en los ámbitos locales y microlocales de la política,¹⁵ que no llegan a ser parte del orden político vigente. Muchas veces pueden ser potenciales focos de conflicto que encontrarían en los espacios electorales un lugar de expresión para sus múltiples demandas. En ese contexto, el ideal de una sociedad basada en el consenso encuentra en la pluralidad de intereses una limitación que hay que tener en cuenta y conocer.
- ☞ Los conflictos electorales están referidos a los mecanismos mediante los cuales se accede al poder; por ello, compete a su resolución una serie de modificaciones normativas e institucionales que deben ser atendidas por el Estado, principalmente a través de sus instituciones electorales. Estas modificaciones tienen que evitar la realización de actos ilegales (como el traslado de electores golondrinos) y la adecuación de algunos procesos a las necesidades de la población (medidas de acción rápida por parte de diversas instituciones). Cabe tener en cuenta que los conflictos electorales no responden solamente al día de los comicios, sino a un proceso previo ya existente en la localidad.
- ☞ La relación existente entre los conflictos electorales y los conflictos locales —también llamados conflictos por asuntos de gobierno local— es muy cercana. Son dos tipos de conflicto social que se encuentran vinculados pero que responden a naturalezas distintas. Si bien en ambos hay una disputa por la

¹⁵ Con ámbito microlocal nos referimos a aquellos espacios al interior de los centros poblados y que muchas veces entran en conflicto con la institucionalidad municipal distrital y/o provincial. Es definida como «[...] aquella que discurre entre las comunidades campesinas y las municipalidades de centros poblados» (PAJUELO 2005).

administración municipal, en los conflictos electorales el interés está puesto en el proceso por el cual se accede al poder (comicios), mientras que los conflictos por asuntos de gobierno local son demandas hechas a una administración en funciones. No obstante, las disconformidades expresadas ante la gestión de un alcalde en un conflicto local pueden ser motivo también de un conflicto electoral. Es importante conocer bien el escenario y la dinámica propia del distrito para poder hacer una efectiva labor de prevención de la violencia.

- ☞ La coyuntura política actual (crisis de representación, ausencia de partidos políticos, etc.) ha llevado a que mediante los conflictos sociales se expresen intereses particulares, los cuales son transmitidos por actores independientes, antes que por autoridades elegidas. Los partidos políticos suelen ser utilizados solo como plataformas de acceso al poder, que cubren intereses particulares. Ello debilita aún más la institucionalidad del Estado. Conviene, pues, transformar los conflictos sociales en oportunidades para articular las demandas e insatisfacciones populares con la finalidad de crear mecanismos de canalización institucionalizados e incorporar estos sectores al sistema democrático.
- ☞ Finalmente, este trabajo propone —a modo de hipótesis— las siguientes causas para explicar el surgimiento de los conflictos electorales: la existencia de los denominados «electores golondrinos», el rechazo a la reelección del alcalde y la disconformidad con los resultados electorales. Estas tres causas abordan tres aspectos principales del proceso electoral: el padrón, los candidatos de la elección y el sistema electoral en sí mismo.

CAPÍTULO 2

LOS CONFLICTOS ELECTORALES EN CIFRAS:
 PERFIL CUANTITATIVO DE LOS DISTRITOS
 QUE PRESENTARON CONFLICTOS EN LAS ERM 2006

En este capítulo ofrecemos un panorama general sobre los conflictos electorales. Para ello hemos analizado la información de 206 distritos que presentaron conflictos electorales durante las Elecciones Regionales y Municipales 2006 (ERM 2006), la cual se complementó con datos disponibles de los conflictos electorales de las Elecciones Regionales y Municipales 2002 (ERM 2002). Asimismo, se han revisado las Consultas Populares de Revocatoria (CPR) de los años 1997, 2001, 2004 y 2005 (julio y octubre), información sobre conflictos sociales, entre otros.

La propuesta en este capítulo es identificar —en el ámbito local— cuáles son las variables que se relacionan con los conflictos electorales en determinados distritos. Igualmente, se busca caracterizar los conflictos electorales, es decir, comprender el contexto en el que aparecen, sus características principales, los actores involucrados, entre otros aspectos. El análisis de la información nos permitirá describir el modo en el que se desenvuelven estos conflictos a partir de una perspectiva estructural.

2.1 *Metodología utilizada*

El estudio de los conflictos en un contexto electoral no es un tema nuevo para la ONPE. El año 2002 se ubicó un total de 50 distritos cuyos conflictos electorales se manifestaron a través de algún tipo de acción pública.¹⁶ En 2006, el número de instituciones que registraron conflictos durante los comicios había aumentado. Esas consideraciones y antecedentes han sido tomados en cuenta en este trabajo, por ello hemos cruzado información de diversas bases de datos. Así, para la contabilización del total de distritos con conflictos electorales

¹⁶ Para más detalles véase ONPE 2003: 63.

registrados (CER) en las ERM 2006, se han tenido en cuenta tres reportes: el elaborado por la ONPE, el de la Defensoría del Pueblo y el de la Asociación Civil Transparencia.

Para la selección de los casos que forman la base de datos se tuvo como criterio principal el concepto de conflicto electoral presentado en el capítulo anterior. Es decir, se entiende este «como el desacuerdo de carácter público, que puede expresarse de forma violenta o no, entre grupos organizados de actores que compiten por el poder o entre estos y los organismos electorales, donde el factor de conflicto está dado por el rechazo o el presunto incumplimiento de algún procedimiento o regla electoral». Ello significó que, de acuerdo con el registro de la ONPE, se contabilizaran 144 casos en los cuales hubo algún tipo de manifestación pública, desde amenazas, protestas, bloqueos de carretera, hasta tomas de local, retención de personas y enfrentamientos con la policía. La Defensoría del Pueblo consideró un total de 134 distritos con conflictos electorales,¹⁷ de los cuales se han tenido en cuenta solamente 120 distritos como casos válidos. Finalmente, la Asociación Civil Transparencia elaboró un informe consolidado de irregularidades en dicho proceso, del cual tomamos 21 casos.¹⁸

Al juntar las tres fuentes de información se conformó un total de 206 distritos con CER.¹⁹ De estos 206 distritos, 89 estaban presentes en al menos dos de las tres fuentes mencionadas (véanse anexo 1 y mapa 2.1) y ubicados en 22 regiones del país (véase mapa 2.2). Esta es la base de datos sobre la cual se ha realizado el análisis cuantitativo para el que se han tenido en cuenta ocho variables estructurales: características sociales, perfil de los electores, fragmentación política, características de la circunscripción electoral, acciones registradas, antecedentes de conflicto electoral, causas y actores. Dichas variables agrupan una serie de indicadores que nos permiten acercarnos al fenómeno a través de tres aspectos (datos generales del distrito, datos electorales y datos sobre el conflicto). En el cuadro 2.1 se resumen las variables e indicadores utilizados.

40

¹⁷ En el reporte de la Defensoría del Pueblo (DP 2006) se menciona un total de 142 distritos; sin embargo, al contabilizar los casos se encuentran solamente 134 distritos. El total mencionado (142) corresponde al número de causas encontradas, no de distritos.

¹⁸ Del informe de la Asociación Civil Transparencia (2006) se han seleccionado algunas de las irregularidades descritas en los siguientes acápite: actos de violencia, electores golondrinos y suspensión de elecciones.

¹⁹ Cabe aclarar que estos 206 conflictos electorales han sido identificados —siguiendo nuestra definición— a partir del registro de sus diversas manifestaciones públicas, las cuales en algunos casos fueron actos de violencia y en otros no. En el acápite 2.2.3 se describe detalladamente el número y tipo de acciones que nos permitieron identificar los conflictos electorales que son materia de análisis del presente estudio.

CUADRO 2.1

VARIABLES E INDICADORES UTILIZADOS PARA EL ANÁLISIS CUANTITATIVO

Tipo de dato	Variable	Indicadores	Fuente
Datos generales del distrito	Carencias sociales	Quintil de carencias, % de la población sin agua, desagüe y electricidad, ingreso familiar per cápita y tasa de desnutrición	Mapa de Pobreza – FONCODES, censo 2007, IDH
	Perfil de los electores	Grado de instrucción, N.º de electores, edad de los electores	Padrón electoral – ONPE, censo 2007
Datos electorales	Fragmentación política	N.º de agrupaciones políticas participantes en ERM 2002, Índice de Herfindahl	Informe de resultados – ONPE
	Características de la circunscripción electoral	N.º de locales de votación, N.º de CPR	Reporte de procesos y consultas – ONPE
Datos sobre el conflicto	Acciones	Antes, durante y después del día de las elecciones	Informes de coordinadores distritales – ONPE, informes de la DP y Transparencia
	Antecedentes de conflicto electoral	Acciones registradas en las ERM 2002	<i>Las malas artes. Violencia en elecciones locales</i> (ONPE 2003)
	Causas	Disconformidad con los resultados, supuestos electores golondrinos, oposición a la reelección del alcalde, supuesta vinculación de personal de la ONPE con alguna organización política y otros (en tres momentos: antes, durante y después del día de las elecciones)	Informes de coordinadores distritales – ONPE, informes de la DP y Transparencia

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

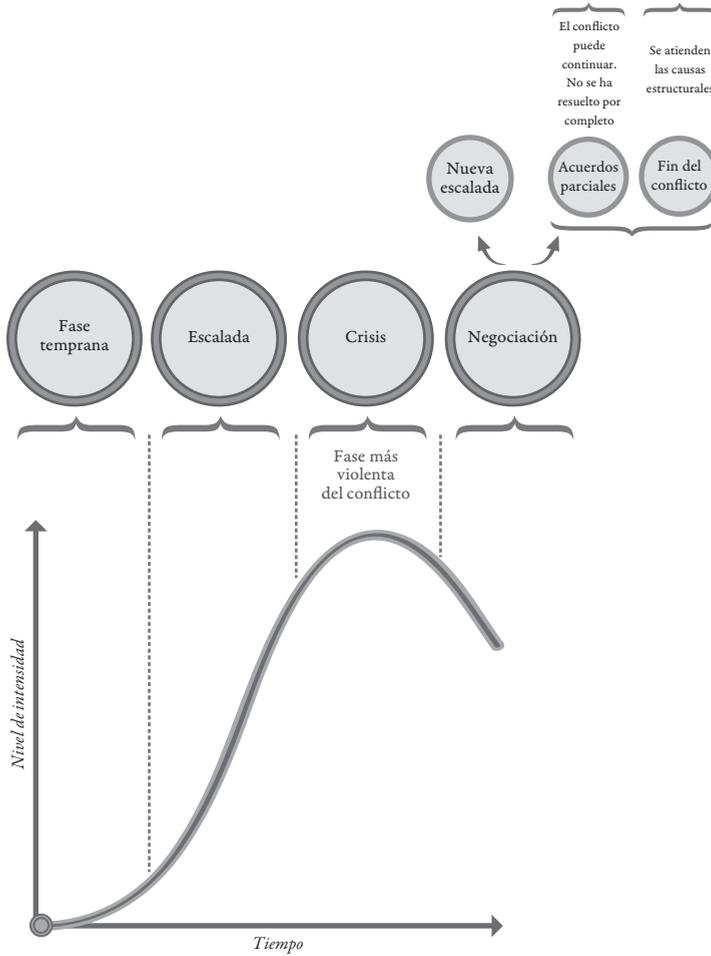
Cada una de estas variables ha sido trabajada de modo tal que permite la ubicación de características comunes que parecen compartir los distritos con CER en el año 2006 en el marco de las ERM. Ello ha sido elaborado comparativamente con respecto a los datos de los distritos sin conflicto electoral registrado (SCE). Con esto se busca organizar la información obtenida e identificar las generalidades surgidas después de analizar la información disponible. Finalmente, con todo lo anterior, construimos el mapa de conflictos electorales en el ámbito local.

Cabe recalcar que, al analizar la información de las tres fuentes consultadas, se ha notado que la mayor parte de los casos registrados corresponden a conflictos electorales que han llegado a su fase violenta. Sin embargo, retomando nuestra definición expuesta en el capítulo anterior, es necesario precisar que la violencia no es un elemento indispensable en el concepto de conflicto electoral. En ese sentido conviene tener en cuenta algunas definiciones sobre el manejo de los conflictos sociales.

Los conflictos sociales, y por ende los electorales, suelen tener una dinámica que, de acuerdo con la teoría de conflictos existente, ha sido clasificada como un proceso con distintos momentos (véase gráfico 2.1).

GRÁFICO 2.1

FASES DEL CONFLICTO SOCIAL



Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Por lo general, se tiene conocimiento de un conflicto social cuando se produce un episodio violento. Ello podría llevar a pensar que en esos momentos surgen los conflictos sociales, pero no es así. Los conflictos germinan en momentos previos a ese estallido y se manifiestan primeramente a través de actos no violentos: denuncias, protestas, etc. La atención de los conflictos requiere reconocer tanto sus causas estructurales —es decir, las necesidades que se deben atender para poder solucionar el conflicto—, como

sus dinámicas particulares. El atender los mensajes manifestados por los actores en el momento de estallido de la violencia (sus «posiciones») no logrará la resolución del conflicto social, sino solamente atenuar los problemas inmediatos. Para poder reconocer las posiciones,²⁰ los intereses²¹ y las necesidades²² de los actores en un conflicto social se requiere de un monitoreo continuo con el cual se podría lograr, inclusive, la prevención de las acciones de violencia.

2.2 *Análisis cuantitativo*

El análisis se divide en tres secciones, las cuales nos permiten comprender —desde diversas ópticas— el fenómeno del conflicto electoral. En los dos primeros acápite realizamos un análisis comparado entre los distritos con CER y SCE. Nuestro objetivo es comprobar si el nivel de pobreza de los distritos, algunos rasgos de su población (grado de instrucción y edad) o de la circunscripción electoral (fragmentación política y el tamaño de la circunscripción), están asociados con la ocurrencia de conflictos electorales. Finalmente, en el tercer acápite, presentamos una descripción de los conflictos electorales a partir del tipo de manifestación registrada, de las causas indicadas y los actores que intervinieron.

Para la selección de las variables mencionadas se ha utilizado la información disponible en la ONPE de diversos procesos electorales,²³ indicadores de niveles de vida y pobreza (IDH e Índice de Carencias de FONCODES), datos sobre conflictos electorales (ONPE, DP, JNE y TRANSPARENCIA) en cuanto a causas, acciones registradas y actores.

43

2.2.1 *Sobre los distritos*

a) *Carencias sociales*

De acuerdo con el informe del PNUD del Índice de Desarrollo Humano (IDH), los 206 distritos con CER tienen una población promedio de 12.278 habitantes. Sin embargo, la característica principal de tales distritos es que el 71% tiene menos de diez mil pobladores; entre estos, hay veinte casos con menos de mil pobladores (10% del total de distritos con conflictos electorales), entre los que se encuentra el distrito de Canis (provincia de Bolognesi, Áncash) con 256 pobladores. Existen solo dos distritos que tienen más de ochenta mil habitantes. Se trata de Ate y Puente Piedra, en Lima, en los que hay 203.407 y 419.663 pobladores, respectivamente.

²⁰ Los mensajes explícitos emitidos por los actores.

²¹ Los objetivos que los actores quieren obtener mediante el conflicto social.

²² Los temas que demandan ser satisfechos. La insatisfacción de los mismos influye o genera los conflictos sociales.

²³ Los procesos incluidos son: ERM 2002 y 2006, CPR 1997, 2001, 2004 y 2005. Esta información ha sido obtenida principalmente de la Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional (ONPE 2003).

Si comparamos las cifras de población y carencias sociales (véanse cuadros 2.2 y 2.3), observamos que los distritos con CER no difieren mucho de los distritos SCE. La población promedio de los distritos SCE es de 14.432 habitantes, el 75% tiene menos de diez mil pobladores y el 12% menos de mil.

CUADRO 2.2

===== CARACTERÍSTICAS DE LOS DISTRITOS CON CER EN LAS ERM 2006, =====
DATOS SOBRE POBREZA*

Quintil de carencias	N.º de distritos	Porcentaje de la población sin:			Ingreso familiar per cápita (S/.)	Tasa de desnutrición (%)
		agua	desagüe	electricidad		
Quintil 1	107	54	50	79	210,10	52
Quintil 2	76	42	28	39	267,95	33
Quintil 3	20	28	13	13	442,75	18
Quintil 4	1	24	5	9	645,95	14
Quintil 5	2	2	0	1	739,58	4

*La tabla muestra los resultados de la aplicación de promedios ponderados. La variable de ponderación fue la población del distrito.

Fuente: Mapa de pobreza 2006 (FONCODES), Índice de Desarrollo Humano 2007 (PNUD).

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

44 La población de los distritos con CER es principalmente pobre (89% del total) y no tiene acceso a los servicios básicos, ya que se encuentra entre los dos primeros quintiles del Índice de Carencias elaborado por FONCODES. En estos dos primeros quintiles, el 49% de esta población no tiene acceso a los servicios de agua, el 42% carece de desagüe y el 63% de electricidad. El ingreso familiar per cápita, en promedio, es de 233 nuevos soles al mes y la tasa de desnutrición es del 48%.

Solamente veinte distritos (10% del total) se encuentran en un estrato medio, quintil 3, pero mantienen todavía algún grado de carencias. Así, el 28% de esta población no tiene acceso a los servicios de agua, el 13% carece de desagüe y el 13% de electricidad. El ingreso familiar per cápita es de 443 nuevos soles al mes y la tasa de desnutrición del 18%.

El 1% de la población restante (3 distritos) se caracteriza por tener un relativamente alto porcentaje de acceso a los servicios básicos (el 19% no tiene acceso al agua, el 4% a desagüe y el 7% a electricidad), un ingreso familiar per cápita de 666 nuevos soles y una tasa de desnutrición del 12%.

CUADRO 2.3

==CARACTERÍSTICAS DE LOS DISTRITOS SCE EN LAS ERM 2006, DATOS SOBRE POBREZA*==

Quintil de carencias	N.º de distritos	Porcentaje de la población sin:			Ingreso familiar per cápita (S/.)	Tasa de desnutrición (%)
		agua	desagüe	electricidad		
Quintil 1	687	57	51	73	202,24	50
Quintil 2	600	39	30	37	267,00	35
Quintil 3	207	24	12	15	385,13	20
Quintil 4	53	10	4	7	509,61	13
Quintil 5	43	4	2	2	705,36	7

* La tabla muestra los resultados de la aplicación de promedios ponderados. La variable de ponderación fue la población del distrito.

Fuente: Mapa de pobreza 2006 (Foncodes), Índice de Desarrollo Humano 2007 (PNUD).

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Los resultados de la comparación, de manera agregada, muestran algunas diferencias²⁴ entre los distritos con CER y los distritos SCE. El nivel de pobreza en los distritos con CER es 9% mayor que en los distritos SCE. Adicionalmente, las diferencias en los promedios de población sin agua potable, sin desagüe y electricidad son mayores en los distritos con CER (véase cuadro 2.4). Sin embargo, esta diferencia no es significativa y no genera una asociación entre las condiciones sociales de los distritos y la posibilidad de generar un conflicto electoral.

CUADRO 2.4

====CARACTERÍSTICAS AGREGADAS DE LOS DISTRITOS SEGÚN====
OCURRENCIA DE CONFLICTO ELECTORAL

Indicadores	Distritos con CER	Distritos SCE	Dif.
Población promedio	12.278	14.434	
Distritos con menos de 10 mil habitantes	71%	75%	
Distritos con menos de mil habitantes	10%	12%	
Pobreza ¹⁰	89%	80%	-9
Sin agua	39%	26%	-13
Sin desagüe	28%	19%	-9
Sin electricidad	42%	25%	-17
Desnutrición	33%	24%	-9
Promedio Ingresos (en soles)	363,32	423,34	

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

²⁴ La prueba de independencia Chi-Cuadrado arroja un resultado significativo y con un coeficiente de contingencia de 0,074 (véase anexo 2).

²⁵ Es el porcentaje de distritos ubicados en los dos primeros quintiles del Índice de Carencias de FONCODES.

Lo que se concluye de este acápite es que las condiciones sociales de los distritos con CER son muy parecidas a los distritos SCE. Dicha constatación sugiere que potencialmente cualquier distrito podría ser escenario de conflictos electorales, al margen de las condiciones sociales analizadas. Incluso la proporción de distritos con CER en el primer quintil de carencias no es considerablemente diferente a los distritos con CER en el tercer y quinto quintil de carencias (13%, 8% y 5% respectivamente).

b) Perfil de los electores

- Grado de instrucción

El total de electores hábiles de los distritos que registraron conflictos electorales durante las ERM 2006 (206 distritos) es de 1.433.346 electores. De estos, el 10% es iletrado, el 31% tiene educación primaria (25% primaria completa), el 49% cuenta con educación secundaria (39% secundaria completa), el 9% tiene educación superior (7% educación superior completa) y el 1% tiene algún tipo de educación técnica (véase cuadro 2.5).

CUADRO 2.5

==ELECTORES DE LOS DISTRITOS CON CER EN LAS ERM 2006, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO==

	Hombres	737.710
	Mujeres	695.636
Electores hábiles	Total	1.433.346
	Hombres	41.685
	Mujeres	107.585
Iletrados	Total	149.270
	Hombres	194.404
	Mujeres	167.954
Primaria completa	Total	362.358
	Hombres	36.017
	Mujeres	48.294
Primaria incompleta	Total	84.311
	Hombres	312.986
	Mujeres	248.897
Secundaria completa	Total	561.883
	Hombres	77.059
	Mujeres	59.589
Secundaria incompleta	Total	136.648
	Hombres	56.616
	Mujeres	48.524
Superior completa	Total	105.140
	Hombres	8.401
	Mujeres	8.921
Superior incompleta	Total	17.322



Técnico completa	Hombres	8.251
	Mujeres	3.552
	Total	11.803
Técnico incompleta	Hombres	2.212
	Mujeres	2.244
	Total	4.456

Fuente: Padrón de las ERM 2006 (ONPE).

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Si comparamos el grado de educación alcanzado por los electores de los distritos SCE y con CER, tampoco encontramos mayor diferencia en su distribución proporcional (véase cuadro 2.6). Las diferencias no superan los seis puntos porcentuales y son ligeramente favorables a los distritos SCE. Así, no se puede afirmar que exista una diferencia sustancial que pudiera ser determinante o estar asociada a la presencia de conflictos electorales.

CUADRO 2.6

CUADRO COMPARATIVO DEL NIVEL DE INSTRUCCIÓN DE LOS ELECTORES SEGÚN OCURRENCIA DE CONFLICTO ELECTORAL

Indicador	Distritos SCE		Distritos con CER		Diferencia (%)
	Distritos	% del total de electores	Distritos	% del total de electores	
Electores hábiles	15.161.228	100	1.433.346	100	0
Letrados	1.033.334	7	149.243	10	-3
Primaria completa	2.905.571	19	362.358	25	-6
Primaria incompleta	633.826	4	84.311	6	-2
Secundaria completa	6.838.045	45	561.883	39	6
Secundaria incompleta	1.422.789	9	136.648	10	-1
Superior completa	1.753.846	12	105.140	7	5
Superior incompleta	307.656	2	17.322	1	1
Técnico completa	190.849	1	11.803	1	0
Técnico incompleta	71.776	0	4.456	0	0

Fuente: Padrón de las ERM 2006 (ONPE).

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

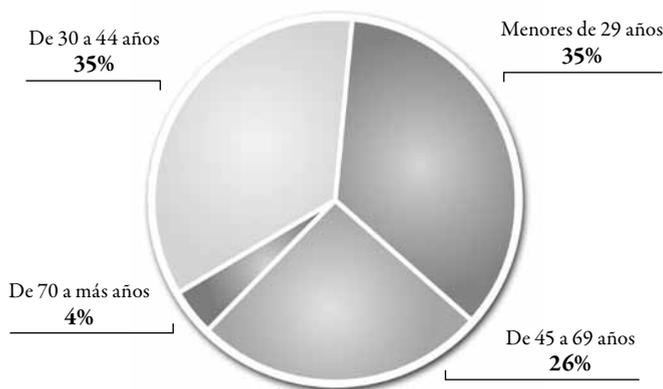
- Edad de los electores

Esta variable contiene las características de los electores de los 206 distritos con CER durante las Elecciones Regionales y Municipales 2006. Hay un total de 1.433.346 electores, de los cuales el 53% son electores masculinos (737.710 electores) y el 47% femeninos (695.636 electoras).

Aproximadamente, el 70% del electorado está compuesto por personas menores de 45 años (500.157 electores tienen menos de 29 años y 495.295 de ciudadanos tienen una edad entre 30 y 44 años). El 26% se encuentra en el rango entre 45 y 69 años (374.559 electores) y el 4% está compuesto por pobladores de más de 70 años (63.335 electores). Así, más del 95% de la población de los distritos en los que se registran conflictos electorales se encuentra en la obligación de emitir su voto (véase gráfico 2.2).

GRÁFICO 2.2

== CARACTERÍSTICAS DE LOS ELECTORES EN DISTRITOS CON CER EN LAS ERM 2006 ==



Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Al comparar los grupos de edad de los distritos con CER con los distritos SCE, vemos que la distribución de edades es prácticamente la misma (véase cuadro 2.7). Esto refuerza la idea de que los conflictos electorales no tienen asociación con las características sociales y demográficas de los distritos.

CUADRO 2.7

==== GRUPOS DE EDAD SEGÚN OCURRENCIA DE CONFLICTOS ELECTORALES =====

Grupo etario	Distritos SCE				Distritos con CER			
	Electores	Acumulado	%	% Acumulado	Electores	Acumulado	%	% Acumulado
Entre 18 y 20 años	618.344	618.356	0,04	0,04	63.617	63.619	0,04	0,04
Entre 20 y 25 años	2.211.697	2.830.053	0,15	0,19	225.724	289.343	0,16	0,20
Entre 25 y 30 años	2.148.144	4.978.197	0,14	0,33	210.814	500.157	0,15	0,35
Entre 30 y 35 años	1.977.177	6.955.374	0,13	0,46	191.652	691.809	0,13	0,48
Entre 35 y 40 años	1.708.559	8.663.933	0,11	0,57	162.852	854.661	0,11	0,60
Entre 40 y 45 años	1.494.674	10.158.607	0,10	0,67	140.791	995.452	0,10	0,69



Grupo etario	Distritos SCE				Distritos con CER			
	Electores	Acumulado	%	% Acumulado	Electores	Acumulado	%	% Acumulado
Entre 45 y 50 años	1.251.768	11.410.375	0,08	0,75	115.799	1.111.251	0,08	0,78
Entre 50 y 55 años	1.032.336	12.442.711	0,07	0,82	93.436	1.204.687	0,07	0,84
Entre 55 y 60 años	799.288	13.241.999	0,05	0,87	70.963	1.275.650	0,05	0,89
Entre 60 y 65 años	624.629	13.866.628	0,04	0,91	54.079	1.329.729	0,04	0,93
Entre 65 y 70 años	473.112	14.339.740	0,03	0,95	40.282	1.370.011	0,03	0,96
Más de 70 años	821.488	15.161.228	0,05	1,00	63.335	1.433.346	0,04	1,00

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

2.2.2 Datos electorales

a) Fragmentación política

Los distritos con CER se caracterizan por tener un alto número de agrupaciones políticas que intervienen en los comicios (véase cuadro 2.8). El caso que registra el mayor número de agrupaciones participantes, con 17, está ubicado en Lima (distrito de Ate). Son tres los distritos que tienen el mínimo de agrupaciones políticas posible, se trata de los ubicados en Áncash (distrito de Cochabamba, provincia de Huaraz), Cajamarca (distrito de Anguía, provincia de Chota) y San Martín (distrito de Elías Soplín, provincia de Rioja).

49

Como se puede observar en el cuadro 2.8, la cantidad de agrupaciones políticas participantes varía entre dos y diez por distrito. El 17% de distritos (32) presenta ocho agrupaciones políticas participantes;²⁶ el 16% de distritos registra siete²⁷ y el 14% cuenta con cinco grupos políticos.²⁸

CUADRO 2.8

FRECUENCIA DE AGRUPACIONES POLÍTICAS PARTICIPANTES
EN LOS DISTRITOS CON CER EN LAS ERM 2006*

N.º de agrupaciones políticas	N.º de distritos
2	3
3	9
4	24
5	29



²⁶ La mayoría se registra en Áncash (5) y en Cajamarca, Lambayeque y Piura (3 cada uno).

²⁷ Principalmente en Cajamarca (5), Huánuco (4), y Junín y San Martín (3 cada uno).

²⁸ La mayor parte de casos se registra en Cajamarca (7), y Amazonas y Áncash (3 cada uno).

N.º de agrupaciones políticas	N.º de distritos
6	24
7	31
8	32
9	16
10	16
11	10
12	4
13	6
15	1
17	1

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

*Incluye: partidos políticos y organizaciones políticas de alcance regional y local (provincial o distrital).

50

Esta alta frecuencia de agrupaciones políticas participantes produce un impacto directo en el porcentaje de votos con los que cada agrupación es elegida. Es decir, el voto se fragmenta y las preferencias de los electores se dispersan entre las alternativas disponibles. Así, por ejemplo, tenemos casos como el del distrito de Encañada (provincia de Cajamarca, región del mismo nombre), en donde se presentaron 14 agrupaciones políticas, lo que significó que la diferencia con la que ganó, «Progresems Perú», fuese solamente de 0,25% respecto de la agrupación política «Kuyanito».²⁹

Para medir de manera más objetiva la fragmentación política, utilizamos el Índice de Herfindahl. Este indicador es utilizado para conocer cuán fragmentada o concentrada se encuentra la participación dentro de un mercado o espacio de competencia. Se obtiene de la sumatoria de los cuadrados de las proporciones de participación que ostenta cada parte.³⁰ En nuestro caso, la participación, es el porcentaje que obtiene cada candidato dentro de la circunscripción en la que participa.

Al utilizar esta fórmula es posible tener una misma cantidad de organizaciones políticas participantes y, sin embargo, distintos grados de fragmentación. Si tomamos dos casos hipotéticos con cinco candidatos, en el primer escenario cada uno de ellos obtiene un 20% del voto; en el segundo escenario, un candidato logra 60%, otro 30% y los cuatro restantes 2,5% cada uno. El Índice de Herfindahl se calcularía de la siguiente manera:

$$\text{Caso 1: } 0,2^2 \times 5 = 0,2$$

$$\text{Caso 2: } 0,6^2 + 0,3^2 + 0,025^2 \times 4 = 0,4525$$

²⁹ Resultados oficiales en el distrito de Encañada: Progresems Perú, 16,08%; Kuyanito, 15,81%; Unión por el Perú, 14,41%; Alianza Electoral Unidad Nacional, 12,56%; Renovación campesina-Encañada, 9,74%; Fuerza Social, 9,72%; Restauración Nacional, 7,50%; Partido Democrático Somos Perú, 3,99%; Agrupación independiente Sí Cumple, 2,61%; Movimiento de Innovación Cajamarca, 1,96%; Partido Aprista Peruano, 1,88%; Partido Reconstrucción Democrática, 1,46%; Acción Popular, 1,22%; Movimiento Nueva Izquierda, 1,06%.

³⁰ El rango de valores va del 0 al 1, siendo 0 la mayor fragmentación posible y 1 la mayor concentración posible.

Este índice muestra, de modo preciso, la elevada fragmentación política existente en procesos electorales, sobre todo en Elecciones Regionales y Municipales. La presencia de muchas organizaciones no es lo que lleva directamente a la fragmentación, sino el voto repartido entre los participantes.

Si aplicamos este índice a los distritos con CER y SCE se obtienen cifras similares en cuanto a la proporción de fragmentación. Los distritos con CER registran un índice promedio³¹ de 0,23, mientras que los distritos SCE registran 0,25. En el cuadro 2.9 vemos la distribución de ambos grupos con poca diferencia entre ellos. En la categoría de «alta fragmentación» los dos obtienen más de 60%, mientras que en la de «mediana a baja fragmentación» ambos grupos alcanzan más del 30%.

CUADRO 2.9

GRADOS DE FRAGMENTACIÓN POLÍTICA SEGÚN OCURRENCIA
DE CONFLICTO ELECTORAL EN LAS ERM 2006

	Conflicto electoral presente	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
No	Alta fragmentación (0 – 0,25)	881	61,2	61,2
	Mediana a baja fragmentación (0,26 – 0,5)	539	37,5	98,7
	Competencia entre dos (0,51 – 0,75)	17	1,2	99,9
	Monopolio (0,75 - 1)	2	0,1	100,0
	Total	1.439	100,0	
Sí	Alta fragmentación	127	67,2	67,2
	Mediana a baja fragmentación	62	32,8	100,0
	Total	189	100,0	

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

b) Características de la circunscripción electoral

El 68% de los distritos en el Perú presenta solo un local de votación. Así, no es de extrañar que la mayoría de los conflictos electorales se haya registrado en estos escenarios.³² El promedio de mesas programadas en estas circunscripciones es de nueve por distrito; casi la totalidad de ellas fueron instaladas (99,6%). En los distritos con un solo local de votación no se registran mesas instaladas en centros poblados (véase cuadro 2.10). En los distritos con más de un local de votación hay un total de 91 mesas instaladas en centros poblados.

³¹ Se utilizó la media.

³² No obstante, la diferencia entre estos distritos y aquellos que no presentaron conflictos no es estadísticamente significativa. Véase la tabla de contingencia respectiva en anexo 2.

CUADRO 2.10

DISTRITOS CON UN SOLO LOCAL DE VOTACIÓN EN LAS ERM 2006
SEGÚN OCURRENCIA DE CONFLICTO ELECTORAL, DATOS ELECTORALES

	CER	SCE
Mesas programadas	1.832	10.568
Mesas instaladas	1.824	10.568
Cantidad de mesas instaladas en centros poblados	0	8
Miembros de mesa (MM) sorteados	10.992	63.408
Total de MM que participaron	9.800	54.032
% participación de MM	89	85
N.º de MM titulares que participaron	4.998	27.713
% de MM titulares que participaron	45	44
N.º de MM suplentes que participaron	4.802	26.319
% de MM suplentes que participaron	44	42
Omisos a miembros de mesa	1.192	9.376
% de omisos a miembros de mesa	11	15

Fuente: ONPE.

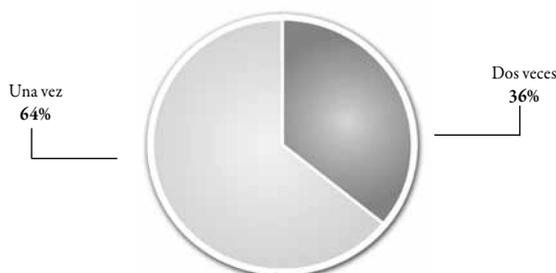
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

52

Con respecto a la relación que existe entre los conflictos electorales y los procesos de revocatoria, se puede apreciar que son 56 los distritos que con anterioridad a esos años han presentado al menos un proceso de revocatoria. Para ello se ha revisado la información disponible de los procesos de consulta popular de revocatoria (CPR) de los años 1997, 2001, 2004, 2005 (julio y octubre) y 2008.³³ La mayor parte, el 59% (44 distritos) ha tenido solo un proceso anterior. El 41% (12 distritos) ha pasado por dos procesos (véase gráfico 2.3).³⁴

GRÁFICO 2.3

DISTRITOS CON CER QUE HAN PRESENTADO PROCESOS DE CPR ANTERIORES



Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

³³ Sin embargo, no se toma en cuenta la información correspondiente a la CPR 2008 debido a que se ha producido después del registro de los conflictos electorales que se tienen como muestra.

³⁴ En 16 casos el proceso se llevó a cabo en el año 2008.

No se puede inferir, sin embargo, un incremento en la relación entre distritos que presentan conflictos electorales y los procesos de CPR que se realizan en ellos.³⁵ Ubicamos 528 distritos con al menos una CPR o conflicto previo, de los cuales solo el 9,7% (51 distritos) registró algún conflicto electoral en 2006, mientras la gran mayoría, el 90,3% restante, no presentó ninguno. De existir una relación, sería sensato esperar que en estos distritos que tuvieron algún pasado electoral conflictivo o alguna CPR, se haya registrado en 2006 algún conflicto electoral, pero no es el caso. Todo indica que cada proceso es independiente y no arrastra legados conflictivos en cuanto a procesos electorales se refiere.

Si tratamos de relacionar los distritos con CER de las ERM 2006 con la posibilidad de una CPR, nos topamos con el mismo resultado. No se puede inferir una relación entre ambos eventos. De los 206 distritos que registraron conflictos electorales el año 2006, solo el 13,1% (27 distritos) presentaron una CPR en 2008. En la gran mayoría, el 86,9% restante de distritos, no se presentó una CPR.

Con relación a los conflictos electorales registrados en las ERM 2002, son dos casos los que presentan antecedentes de revocatoria (en los procesos de 1997 y 2001)³⁶ y son ocho los casos (16%) de distritos en los que se contabilizaron conflictos electorales en el año 2002 y fueron a CPR en el año 2004. No se observa ningún distrito con conflicto electoral en las ERM 2002 y que haya tenido proceso de CPR durante el año 2005. Lo que es posible notar, es un aumento tanto en las CPR como en los conflictos electorales registrados en las ERM (véase cuadro 2.11).

CUADRO 2.11

FRECUCENCIA DE CPR Y DISTRITOS CON CER EN ERM SEGÚN AÑO

Proceso	Frecuencia
CPR 1997	72
CPR 2001	172
Distritos con CER - ERM 2002	16
CPR 2004	190
CPR 2005-I	15
CPR 2005-II	6
Distritos con CER - ERM 2006	206
CPR 2008	249

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE.

³⁵ Véase anexo 2, donde aparecen los cuadros de asociación.

³⁶ Son el distrito de Moro (provincia de Santa, Áncash) y el distrito de Changuillo (provincia de Nazca, Ica).

Respecto a la relación que existe entre los conflictos electorales y el triunfo de una lista con un estrecho margen, se realizó un análisis a partir de la clasificación de los distritos según el margen de victoria de la primera lista sobre la segunda. La clasificación se estableció a partir de cuatro grupos: menor a 10%, menor a 5%, menor a 2,5% y menor a 1%. Los resultados no muestran una relación entre ambos eventos. Así, de los 1.070 distritos en donde hubo un margen menor a 10%, 944 distritos (88,2%) no presentaron ningún conflicto electoral, mientras que solo 126 (11,8%) registraron conflictos electorales. Con las otras clasificaciones de márgenes de victoria más estrechos, tampoco se encuentra una relación significativa (véanse detalles en anexo 2).

En los análisis realizados en este capítulo no se ha encontrado relación entre factores estructurales (pobreza, tamaño de población, educación, ingresos) y la existencia de un conflicto electoral. En ese sentido, aparentemente los conflictos electorales no tienen una explicación estructural ni guardan relación con conflictos electorales previos. Son más bien, un producto espontáneo que podría ser explicado por el accionar de actores políticos en una coyuntura electoral particular. Es necesario continuar con otros estudios, los cuales deberán centrarse directamente en los actores políticos en contienda.

2.2.3 *Sobre los conflictos electorales registrados en las ERM 2006*

a) *Acciones registradas*

54

- Tipo de acción registrada

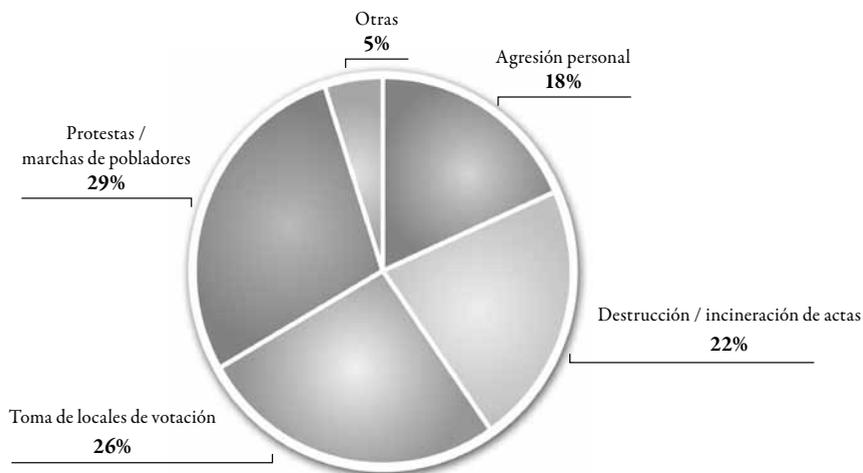
Esta variable contiene las acciones registradas en los informes elaborados por las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE) durante las ERM 2006. Ello se ha complementado con los reportes elaborados por la Defensoría del Pueblo y la Asociación Civil Transparencia.

El total de acciones registradas durante las ERM 2006, de acuerdo con las tres fuentes consultadas, es de 444 acciones. Estas han ocurrido en 206 distritos, que corresponden a 22 regiones del Perú,³⁷ y han sido clasificadas de acuerdo con el tipo de acción y al momento en el cual se han realizado: antes, durante o después del día de las elecciones. Según esta clasificación, el momento en el que se registra la mayor cantidad de acciones (76%) es durante la jornada electoral (véase gráfico 2.4).

³⁷ Las 22 regiones son: Amazonas (8 distritos), Áncash (28 distritos), Apurímac (2 distritos), Arequipa (3 distritos), Ayacucho (11 distritos), Cajamarca (30 distritos), Cusco (6 distritos), Huancavelica (7 distritos), Huánuco (15 distritos), Ica (5 distritos), Junín (12 distritos), La Libertad (8 distritos), Lambayeque (8 distritos), Lima (10 distritos), Loreto (11 distritos), Moquegua (3 distritos), Pasco (2 distritos), Piura (7 distritos), Puno (13 distritos), San Martín (10 distritos), Tumbes (6 distritos) y Ucayali (1 distrito).

GRÁFICO 2.4

ACCIONES REGISTRADAS DURANTE LA JORNADA ELECTORAL EN LAS ERM 2006



Fuente: Informes de ONPE, DP y TRANSPARENCIA – ERM 2006.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Los incidentes registrados durante el día de los comicios fueron, sobre todo, protestas y marchas organizadas por los simpatizantes de algún candidato en los alrededores de sus respectivos locales de votación (96 casos); no obstante, un buen número de acciones implicaron también la toma de locales de votación (89 casos) y agresiones al personal responsable de llevar a cabo el proceso electoral (62 casos). También se registró la destrucción e incineración de actas, al igual que de materiales electorales (75 casos). Todas estas últimas acciones de violencia contra el personal de los organismos electorales y el material electoral tuvieron como fin último desconocer los resultados o invalidar el proceso electoral (véase cuadro 2.12).

55

CUADRO 2.12

ACCIONES REGISTRADAS DURANTE LAS ERM 2006
SEGÚN EL MOMENTO EN EL QUE SE REALIZARON

Acciones de los CER	Antes	Durante	Después
Agresión personal	8	62	6
Destrucción / incineración de actas		75	2
Toma de locales de votación		89	9
Protestas / marchas de pobladores	14	96	21
Pintas / afiches contra el proceso electoral	1		
Otras	31	16	14
Total	54	338	52
	12%	76%	12%

Fuente: Informes de ONPE, DP y TRANSPARENCIA – ERM 2006.

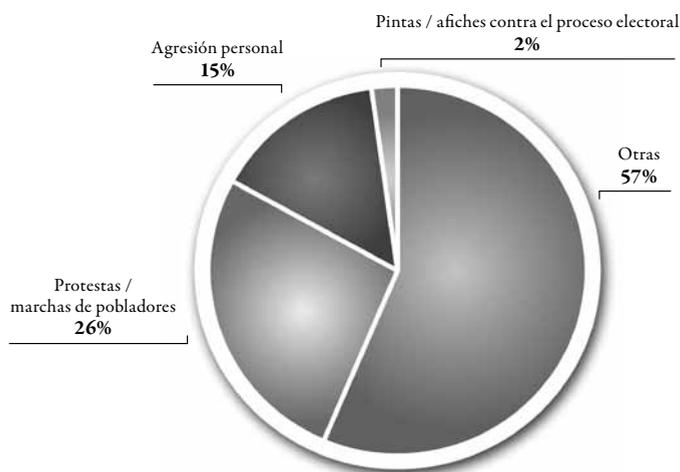
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Sin embargo, aunque la mayor parte de las manifestaciones de los conflictos se produjeron durante el día de los comicios, en otras etapas del proceso electoral también se observó un número importante de las mismas. Así, la suma de las acciones registradas antes y después del día de la elección representa alrededor del 24% del total de incidentes registrados durante el desarrollo del proceso electoral. En términos absolutos, antes de la jornada electoral se registraron 54 acciones y después de la misma 52.

Previo al día de las elecciones, las acciones que se presentaron fueron de diversos tipos (véase gráfico 2.5). Las protestas y marchas organizadas por los pobladores en contra del proceso electoral fueron las más recurrentes (14 casos), seguidas de las agresiones al personal de los organismos electorales o simpatizantes de otra agrupación política (8 casos). También se registraron un caso de pintas y otro de distribución de afiches en contra del proceso electoral.

GRÁFICO 2.5

===== ACCIONES REGISTRADAS ANTES DE LA JORNADA ELECTORAL EN LAS ERM 2006 =====



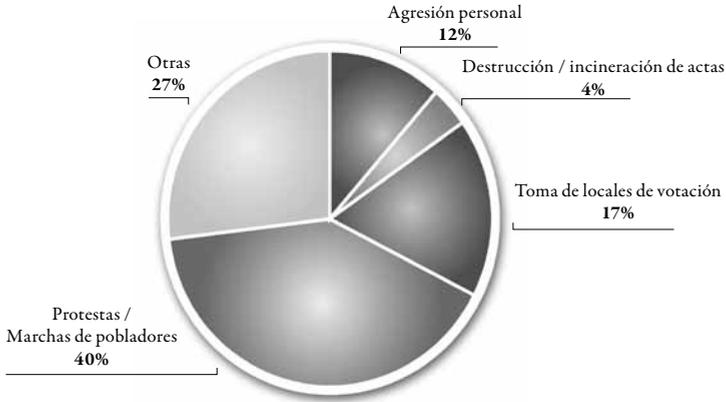
Fuente: Informes de ONPE, DP y TRANSPARENCIA – ERM 2006.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Después del día de la jornada electoral (véase gráfico 2.6), las acciones que más se observaron fueron protestas o marchas organizadas por los pobladores en contra de los resultados del proceso electoral (21 casos), tomas de locales de votación (9 casos), agresiones personales (6 casos) y destrucción o incineración de actas (2 casos).

GRÁFICO 2.6

ACCIONES REGISTRADAS DESPUÉS DE LA JORNADA ELECTORAL EN LAS ERM 2006



Fuente: Informes de ONPE, DP y TRANSPARENCIA – ERM 2006.

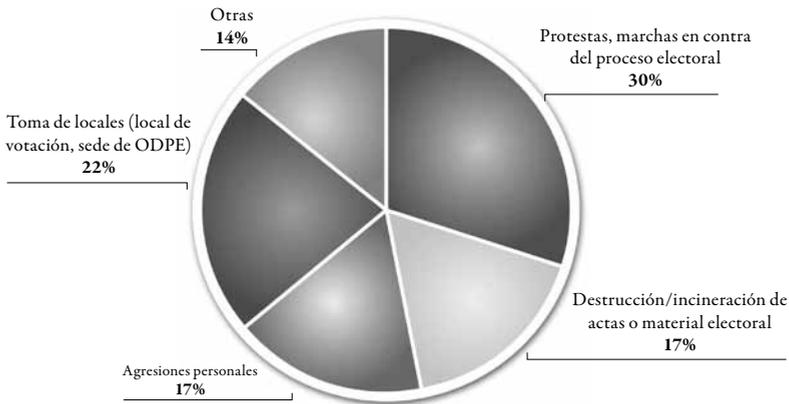
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

En suma, todas las acciones registradas antes, durante y después de la jornada electoral podemos agruparlas según el tipo de acción que se ha llevado a cabo (véase gráfico 2.7). Así, las protestas, marchas y movilizaciones realizadas representan un 30% del total de acciones ocurridas; le siguen la toma de locales (local de votación y sede de las ODPE) con un 22%. En tercer lugar, se encuentra la destrucción o incineración de actas, con un 17%, y con igual porcentaje las agresiones al personal encargado de gestionar el proceso. Finalmente, cabe recalcar la existencia de un 14% de acciones que han sido catalogadas como «otras». En estas se incluyen acciones del tipo: impedir el voto a ciudadanos, no permitir el libre tránsito, cierre de calles, toma de carreteras, etc.

57

GRÁFICO 2.7

ACCIONES REGISTRADAS DURANTE LAS ERM 2006



Fuente: Informes de ONPE, DP y TRANSPARENCIA – ERM 2006.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

- Antecedentes de conflicto electoral

Durante las ERM 2002 se registró un total de 50 distritos con conflictos electorales (ONPE 2003), pertenecientes a 16 regiones del Perú.³⁸ Si esta información es comparada con los conflictos registrados en las ERM 2006, encontraremos que son siete distritos los que tienen en común haber registrado conflictos en ambos procesos (véase cuadro 2.13).

CUADRO 2.13

===== DISTritos QUE REGISTRARON CONFLICTOS ELECTORALES =====
EN LAS ERM 2002 Y EN LAS ERM 2006

Región	Provincia	Distrito
Cajamarca	Cajamarca	Namora
Junín	Jauja	Jauja
Junín	Chanchamayo	Vitoc
La Libertad	Pataz	Parcoy
Lima	Huaral	Ihuarí
Puno	San Antonio de Putina	Putina
San Martín	El Dorado	San Martín

Fuente: Informes de ONPE, DP y TRANSPARENCIA.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

58

La mayoría de estos casos tuvo como causa principal el rechazo a los resultados (5 casos) y las acciones que predominaron fueron las protestas y movilizaciones (7 casos), las tomas de locales (5 casos) y la destrucción de actas o material electoral (5 casos).

b) Causas de los conflictos electorales

Se incluyen en esta variable las causas que se suelen utilizar para justificar un conflicto electoral. Del total de incidentes reportados durante las ERM 2006, la mayor parte de ellos se divide en tres grandes grupos con relación a sus causas: *i)* disconformidad/rechazo a los resultados electorales (se suele usar el argumento de un posible «fraude electoral»); *ii)* supuesta presencia de electores golondrinos; y, *iii)* rechazo a la reelección del alcalde (al cual le atribuyen actos de corrupción durante su gestión anterior o uso de los recursos públicos en la campaña electoral).

En estos lugares se dio cuenta de un total de 347 causas de conflictos. Es decir, en un mismo distrito se puede registrar más de una causa debido a que los tres motivos primordiales, ya mencionados, se manifiestan de manera muy relacionada y estrecha. La supuesta presencia de electores golondrinos en el proceso electoral suele estar vinculada

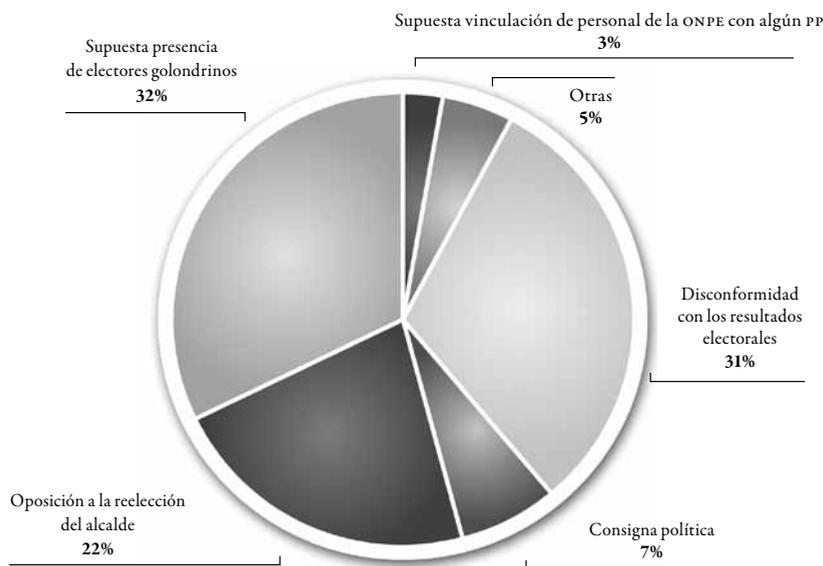
³⁸ Las regiones son: San Martín (5 distritos), Áncash (2 distritos), La Libertad (4 distritos), Puno (8 distritos), Cajamarca (10 distritos), Pasco (2 distritos), Ica (6 distritos), Lima (2 distritos), Junín (2 distritos), Loreto (3 distritos), Huancavelica, Ucayali, Amazonas, Huánuco, Piura y Moquegua con 1 distrito, respectivamente.

al intento de reelección del alcalde; entonces, cuando esto finalmente sucede y se refleja en los votos, la población se manifiesta en contra de los resultados emitidos. Ello se verá detalladamente en el análisis cualitativo.

Las causas principales de los conflictos registrados en las ERM 2006 (véase gráfico 2.8), fueron la supuesta presencia de votos golondrinos (32%) y la disconformidad con los resultados (31%). La oposición ante una reelección del alcalde representa el 22% del total de razones registradas como causas de los conflictos electorales. El resto de las causas son: por consigna política (7%), supuesta vinculación de personal de la ONPE con algún partido político (3%) y otras (5%).

GRÁFICO 2.8

CAUSAS DE LOS CONFLICTOS ELECTORALES REGISTRADOS EN LAS ERM 2006



Fuente: Informes de ONPE, DP y TRANSPARENCIA - ERM 2006.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE.

Al cruzar la información de las causas de los conflictos con el momento en el que se han realizado (véase cuadro 2.14), observamos que la mayor parte de ellos se presentan durante el proceso electoral como causa de una disconformidad con los resultados emitidos. Seguidamente están aquellos originados por la oposición a la reelección del alcalde y, después, la supuesta presencia de electores golondrinos. Si consideramos los incidentes presentados antes de la jornada electoral, tenemos que la mayor parte de ellos se debieron a la supuesta presencia de electores golondrinos y la oposición a la reelección del alcalde. Los conflictos presentados después de la jornada electoral, en su mayoría, tienen como origen la disconformidad con los resultados de los comicios.

CUADRO 2.14

CAUSAS DE LOS CONFLICTOS ELECTORALES REGISTRADOS EN LAS ERM 2006,
SEGÚN MOMENTO EN EL QUE SE REALIZARON

Causas de los conflictos electorales	Antes	Durante	Después
Disconformidad con los resultados	0	87	22
Supuesta presencia de votos golondrinos	41	65	4
Oposición a la reelección	21	46	9
Consigna política	3	13	7
Supuesta vinculación de personal de la ONPE con algún PP	8	1	2
Otras	11	7	0
Total	84	219	44
	24%	63%	13%

Fuente: Informes de ONPE, DP y TRANSPARENCIA – ERM 2006.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

c) Actores registrados en los conflictos electorales

En los incidentes ocasionados por los conflictos electorales se involucra una serie de actores diversos. Sin embargo, los protagonistas principales son los pobladores o —lo que es lo mismo en algunos casos—, los electores. Ellos participan en más de la mitad (60%) de los incidentes registrados (véase gráfico 2.9).

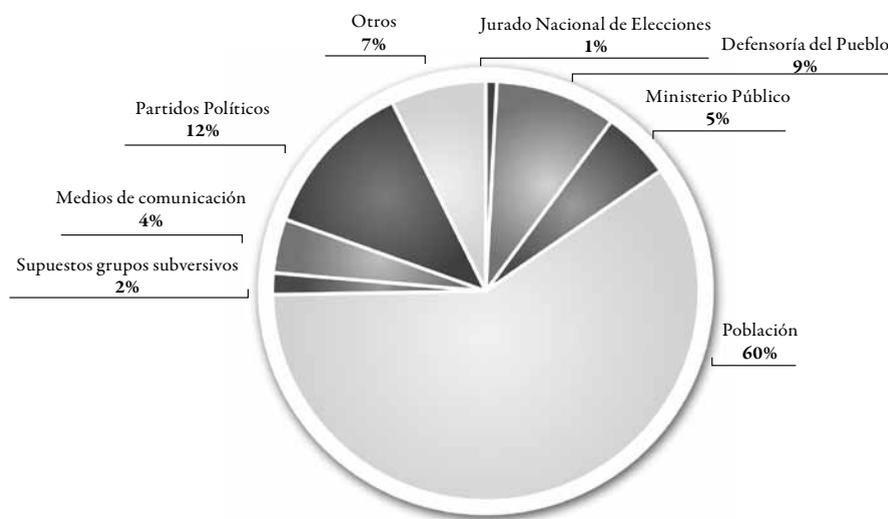
Los representantes de los partidos políticos son el segundo tipo de actores que más interviene en estos conflictos; de hecho, junto a los electores y los funcionarios electorales, son los sujetos más involucrados en la competencia política. Los partidos políticos, representados muchas veces por los personeros, figuran en el 12% de los casos.

Luego, otros actores importantes mencionados en los informes sobre conflictos son la Defensoría del Pueblo (9%), el Ministerio Público (5%), los medios de comunicación (4%), supuestos grupos subversivos (2%) y el Jurado Nacional de Elecciones (1%). Llama la atención la minotaría intervención de los funcionarios de las instituciones públicas mencionadas en los conflictos electorales registrados a pesar de que entre sus atribuciones se cuentan la de supervisar o fiscalizar los procedimientos —incluidos los destinados a resolver cualquier controversia— que forman parte de la competencia electoral.³⁹

³⁹ Cabe recalcar que en los informes de las ODPE no se mencionan como actores del conflicto ni a funcionarios de la ONPE ni de las ODPE. Es por ello que no se han incluido en esta sección.

GRÁFICO 2.9

ACTORES REGISTRADOS EN LOS CONFLICTOS ELECTORALES EN LAS ERM 2006



Fuente: Informes de ONPE, DP y TRANSPARENCIA – ERM 2006.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

La intervención en los conflictos electorales de los actores mencionados es definitivamente mayor durante la jornada central de los comicios. Así, el 65% del total de las acciones se manifiestan durante las elecciones, el 20% el día anterior y el 15%, después de ellas (véase cuadro 2.15).

En todos los momentos son los pobladores los que mayoritariamente intervienen como actores del conflicto, seguidos de los partidos políticos y algunos funcionarios. Particularmente —antes del día de las ERM 2006— fueron los pobladores, los partidos políticos y los supuestos grupos subversivos quienes protagonizaron la mayor parte de los conflictos electorales presentados. Hay que anotar la presencia de supuestos grupos subversivos al inicio del proceso electoral, la misma que desapareció a medida que se avanzó con la elección.

CUADRO 2.15

ACTORES REGISTRADOS EN LOS CONFLICTOS ELECTORALES
SEGÚN EL MOMENTO EN EL QUE SE HAN MANIFESTADO

Actores involucrados	Antes	Durante	Después
JNE	5	40	6
Defensoría del Pueblo	0	41	0
Ministerio Público	0	21	3
Población	56	154	56



Actores involucrados	Antes	Durante	Después
Supuestos grupos subversivos	7	1	0
Prensa	3	10	5
Partidos políticos	11	39	5
Otros	14	16	2
Total	96	322	77

Fuente: Informes de ONPE, DP y TRANSPARENCIA – ERM 2006.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

2.3 *Mapa de conflictos electorales: datos cuantitativos*

A partir de la revisión de las variables propuestas se puede establecer un perfil de los distritos que presentaron conflictos electorales durante las Elecciones Regionales y Municipales 2006.

Con respecto a las características generales de las circunscripciones que presentaron conflictos electorales en las ERM 2006, enumeramos las siguientes:

- 62
- ☞ Se trata de distritos con poca población (el 71% tiene menos de diez mil electores) y que presentan altos índices de pobreza (el 89% del total se encuentra entre los quintiles 1 y 2 del Índice de Carencias elaborado por FONCODES), lo cual quiere decir que es común encontrar porcentajes altos de población sin acceso a agua (44% en promedio), desagüe (49% en promedio) y electricidad (60% en promedio). La tasa de desnutrición es bastante alta (43%) y el ingreso familiar per cápita promedio es de 241 nuevos soles al mes.
 - ☞ Los distritos se caracterizan por tener un solo local de votación (72%) y, en promedio, nueve mesas instaladas.
 - ☞ No se trata de una población iletrada. El 90% tiene al menos educación primaria; sin embargo, la mayoría de la población tiene como el tope máximo alcanzado, la educación secundaria. Solo un 8% cuenta con algún tipo de educación superior o técnica.
 - ☞ Se trata de distritos que suelen tener varias agrupaciones políticas en competencia, lo cual significa una alta fragmentación del voto. El 88% de los distritos (164 casos) presenta entre 4 y 10 agrupaciones políticas. Inclusive, en el caso del distrito de Ate (provincia de Lima, región del mismo nombre) se presentaron 17 agrupaciones políticas.
 - ☞ La principal característica del electorado es que el 70% tiene menos de 45 años y más del 95% de la población se encuentra en la obligación de emitir su voto. El 26% de los electores se halla entre los 45 y los 69 años y solo el 4% tiene más de 70 años.

- ☞ Hay una concordancia de siete distritos en los cuales se han producido conflictos electorales durante las ERM 2002 y las ERM 2006.

Las características de los conflictos electorales presentados durante las ERM 2006 corresponden a los siguientes puntos:

- ☞ La mayor parte de acciones se registran el día de las elecciones (76%), mientras que el resto de sucesos se observan antes y después del día de los comicios en proporciones iguales.
- ☞ No todos los distritos que registran conflictos electorales llegan a tener acciones de violencia; es decir, no en todos los distritos en que hay conflictos electorales se lleva a cabo la toma de un local de votación o la destrucción del material electoral. Las acciones más frecuentes son las marchas y protestas, así como el bloqueo del acceso a diversos lugares (centros de votación, municipios, entre otros). En conjunto, estas acciones ocurren en el 58% de los distritos que presentaron conflictos electorales. Asimismo, las acciones de violencia, como lo son la retención de personas y la destrucción del local o el material electoral, se presentan en un significativo 17% de estos mismos distritos.
- ☞ Las causas de los conflictos electorales registrados, de acuerdo con la información disponible en la ONPE, son: supuesta presencia de votos golondrinos, 32%; disconformidad con los resultados, 31%; reelección del alcalde, 22%; consignación política, 7%; supuesta vinculación de personal de la ONPE con partidos políticos, 3%, y; otras causas, 5%.
- ☞ Las tres causas principales que son aducidas para llevar a cabo un conflicto electoral tienen que ver con: rechazo a la reelección del alcalde, presencia de supuestos votos golondrinos y disconformidad con los resultados. Estas suelen ser causas que actúan de modo interrelacionado; en tal sentido, conviene hacer un análisis cualitativo y detallado del modo en el que interactúan estas para poder comprender su dinámica específica.
- ☞ La población es el actor principal de los conflictos (60%), lo cual nos lleva a la necesidad de ubicar, mediante trabajos de campo en las zonas, a los actores más específicos. Es decir, determinar si la población se encuentra organizada, conocer a los líderes (sociales y políticos) locales. El resto de los actores ubicados son: instituciones públicas (JNE, DP, MP), 15%; partidos políticos, 12%; medios de comunicación, 4%; supuestos grupos subversivos, 2%, y; otros, 7%.

Con respecto a la relación entre conflictos electorales y las consultas populares de revocatoria:

- ☞ No se puede inferir una relación entre estos hechos. De los distritos que presentaron conflictos electorales en 2006, solo el 13% fueron a CPR en 2008. Esta

proporción no se diferencia de los distritos que sin tener ningún conflicto electoral fueron a CPR el año 2008 (también el 13% de ellos).

- ☞ A pesar de no existir una asociación entre las CPR y los conflictos electorales, ambos han aumentado en los últimos años. Las CPR se han incrementado de 72 casos (en 1997) a 249 casos (en 2008), mientras que los conflictos electorales se han multiplicado de 16 casos (en 2002) a 206 casos (en 2006).

Es importante señalar que se ha encontrado independencia entre las CPR y los conflictos electorales. Esto descarta la idea de que la localidad que registró conflicto electoral irá necesariamente a CPR. Por el contrario, los datos nos muestran que son pocos los casos en que esto sucede. Tampoco se ha encontrado relación entre conflictos electorales y CPR previas, lo cual fortalece la independencia entre ambos fenómenos.

Con respecto a las carencias del distrito, el nivel de instrucción de los electores o la cantidad de población del distrito, estas no generan una mayor probabilidad de que ocurra un conflicto electoral.

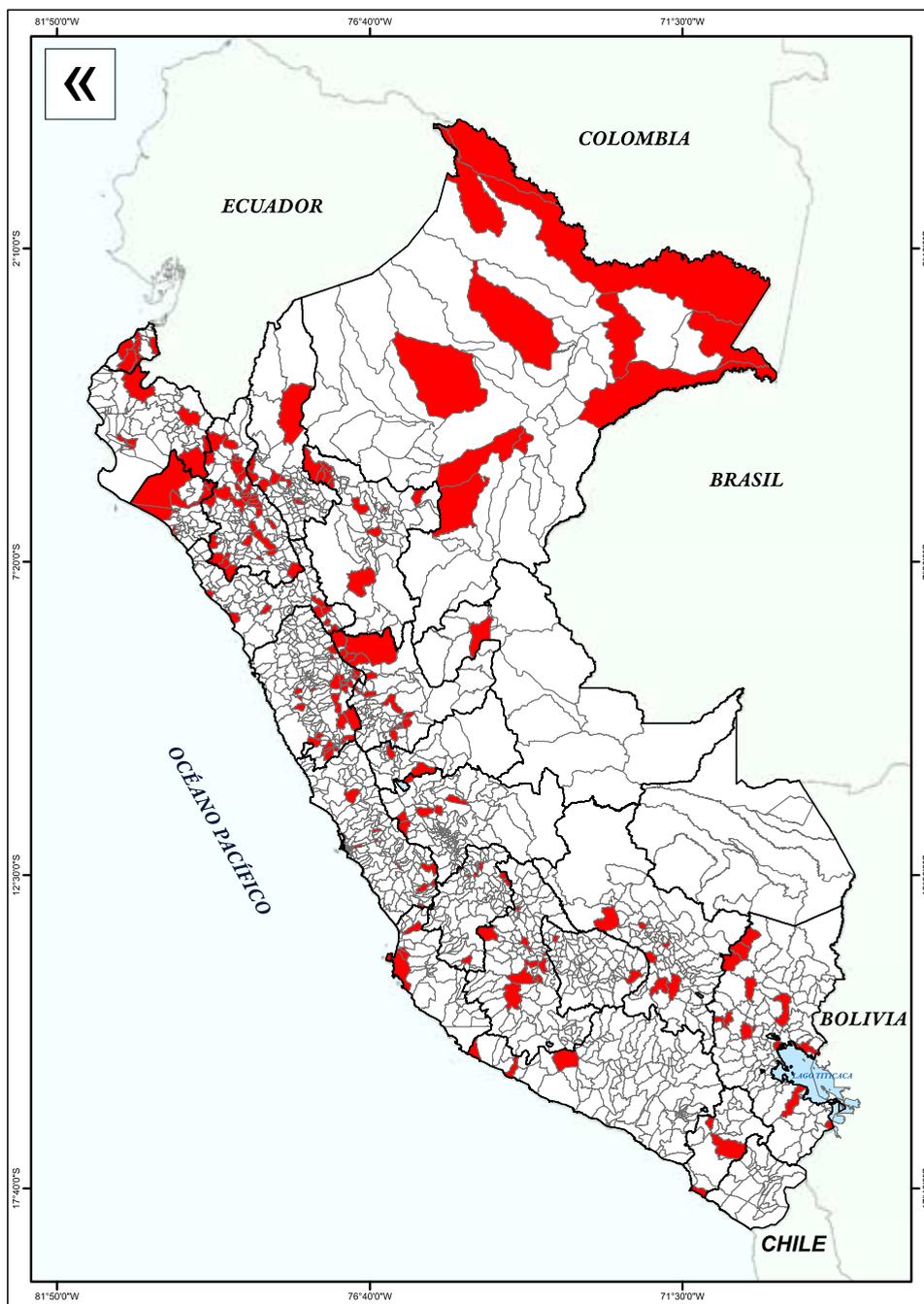
Una de las conclusiones más importantes es la ausencia de relación entre márgenes estrechos de victoria y la posibilidad de un conflicto electoral o una CPR posterior. Esto nos indica que no necesariamente una victoria ajustada tiene mayores posibilidades de conflicto electoral, a pesar de que la población lo indique como una causa.

64

Por último, cabe recalcar que hay un esfuerzo por parte de las diversas instituciones de monitorear y lograr una especialización en conflictos electorales. Todo ello siempre con la finalidad de prevenir la violencia durante los comicios y garantizar que el derecho al sufragio sea llevado a cabo de modo libre y sin problemas. Así, las principales instituciones involucradas en este seguimiento son, además de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la Defensoría del Pueblo y el Jurado Nacional de Elecciones, en el ámbito estatal, y la Asociación Civil Transparencia en el sector privado. Los informes presentados por dichas instituciones han sido utilizados para la elaboración del presente capítulo (véase el apartado «Fuentes y bibliografía»).

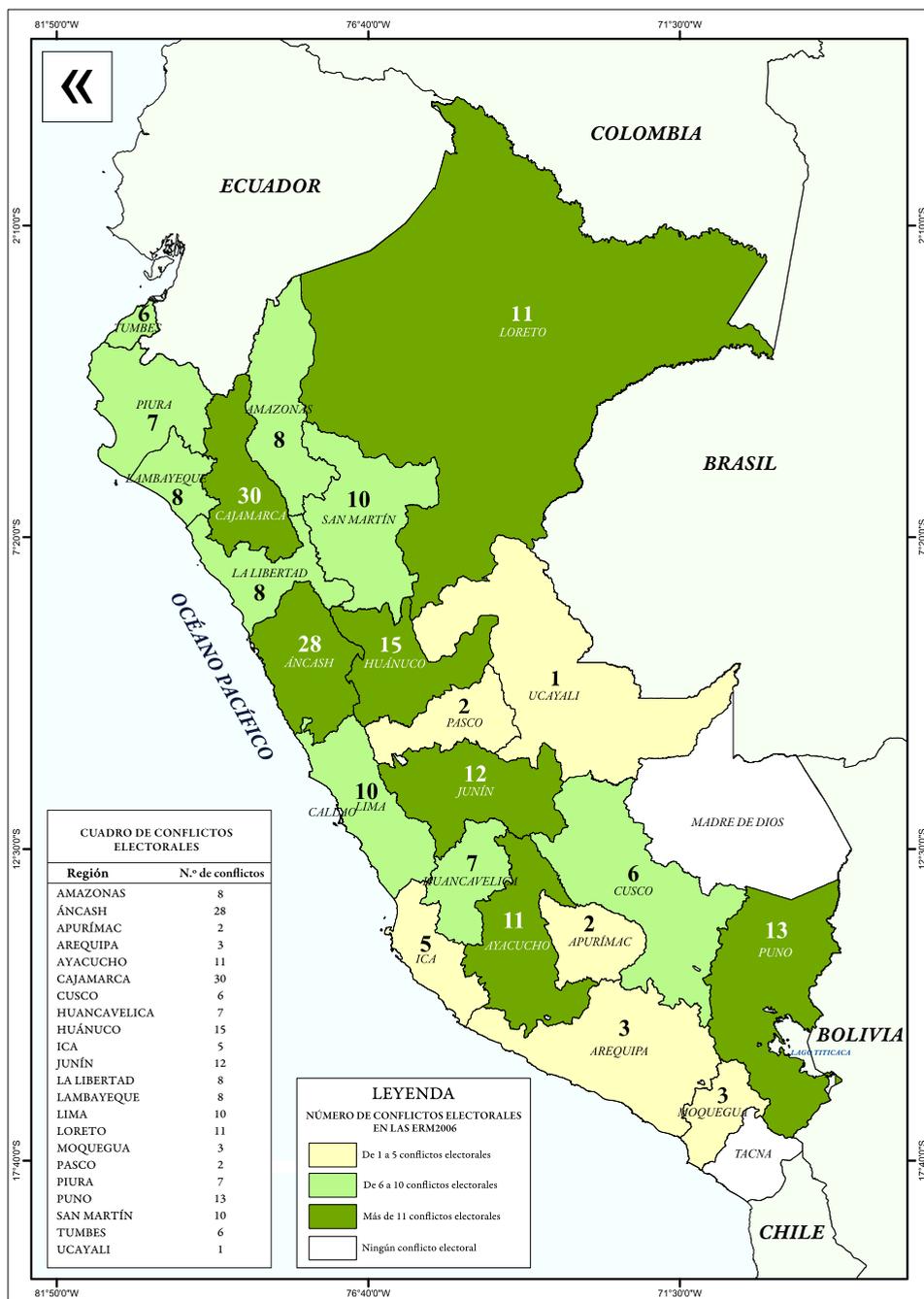
MAPA 1.1

DISTRITOS EN LOS QUE SE REGISTRARON CONFLICTOS ELECTORALES EN LAS ERM 2006



MAPA I.2

MAPA DE CONFLICTOS ELECTORALES: DATOS CUANTITATIVOS



Fuente: Oficina General de Planeamiento y Presupuesto - OP/Cartografía Electoral

CAPÍTULO 3

LOS CONFLICTOS ELECTORALES POR DENTRO:
CAUSAS Y CASOS

En el capítulo anterior se verificó la asociación estadística entre la ocurrencia de conflictos electorales y las características económicas (nivel de pobreza), sociales (grado de instrucción y edad de la población) y electorales (fragmentación política y tamaño de la circunscripción) de los distritos de nuestro país. Asimismo, al estudiar estos conflictos a partir del tipo de manifestación registrada y los actores involucrados, se identificaron también las causas que podrían explicar su origen.

En el presente capítulo vamos a profundizar en el análisis de estas causas a partir de un estudio cualitativo de cinco conflictos electorales que se manifestaron a través de acciones de violencia en las regiones de Áncash, Cajamarca, Lima y Puno. Nuestro objetivo es explorar la dinámica interna de estos conflictos e indagar sobre la interrelación que existiría entre los factores causales y los actores involucrados en el desarrollo o manifestación de dichos conflictos.

La exposición de cada uno de los estudios de caso contemplará: (a) una breve descripción socioeconómica del distrito donde ocurrió el conflicto, (b) una caracterización del contexto político local donde se desarrolló el suceso, (c) una exposición detallada de las manifestaciones empíricas del conflicto (acciones de los actores involucrados); y, (d) una evaluación sobre el desenlace del mismo.

3.1 *Informes de las ODPE: análisis de causas*

Para analizar las causas recurrentes en los conflictos electorales en el ámbito local se utilizó como fuente principal los informes cualitativos elaborados por las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE). Producto de ello se han ubicado tres causas

principales que explicarían la generación de tales conflictos en ciertos distritos: supuesta presencia de electores golondrinos, oposición ante la reelección del alcalde y disconformidad con los resultados electorales. Para efectos de hacer inteligible la dinámica de los conflictos electorales, las tres causas mencionadas se explican separadamente; sin embargo, es necesario tener presente que suelen funcionar de manera interrelacionada, como se podrá observar en el análisis de casos.

En la línea señalada, se ha elaborado una tipología de las causas presentadas en los conflictos electorales. En cada una de estas situaciones se hace el análisis cualitativo de acuerdo con los siguientes ejes:

- Los incidentes de violencia
- El escenario
- Los actores que intervienen.

3.1.1 Supuesta presencia de electores golondrinos

68 Se conoce como «electores golondrinos» a aquellos que son trasladados de un distrito a otro con la intención de favorecer a una determinada candidatura. Este fenómeno generalmente se presenta en distritos con poca población electoral, donde resulta económicamente viable solventar los cambios fraudulentos de domicilio.⁴⁰ Si bien este fenómeno se puede verificar mediante la comparación del padrón electoral en distintos procesos, la conflictividad que genera se da, según los casos analizados, por el modo en el que esto es percibido por la población. En tal sentido, la causa que hemos ubicado aquí no se refiere a las comprobadas modificaciones del padrón electoral, sino a la suposición que tienen los pobladores, la que los lleva a generar acciones de violencia.⁴¹

Eventos como este pueden generar dudas acerca de la legitimidad del proceso y del respaldo electoral de algunos de los candidatos. Concretamente, se pone en cuestión la adhesión voluntaria de los electores con respecto a algún candidato, ya que se desliza la posibilidad de una «compra» de electores a través de prácticas cercanas al clientelismo político, pues los electores golondrinos recibirían pagos en dinero, en trabajo o en favores políticos a cambio de su traslado domiciliario y su voto al candidato cuestionado.

Durante las ERM 2006, en aproximadamente el 42% de los casos estudiados (87 distritos) se reportaron incidentes de violencia por esta causa. De ellos, en 48 circunscripciones se registraron conflictos electorales originados exclusivamente por la supuesta presencia de electores golondrinos, mientras que en el resto de los distritos (39 casos) los

⁴⁰ Véase en: <http://www.jne.gob.pe/images/stories/archivos/marteselect/mar_10oct2006.pdf> (consulta: 24 de noviembre de 2008).

⁴¹ De acuerdo con información del JNE, durante las ERM 2006 el 42,47% de los casos fiscalizados (a partir de las denuncias recibidas) fueron comprobados. Es decir, en dichos casos se confirmó que los electores no residían en el distrito del padrón electoral en el que se encontraban inscritos.

conflictos electorales fueron ocasionados por más de una causa, una de las cuales fue la supuesta presencia de electores golondrinos.

Los conflictos electorales generados por este motivo se inician con denuncias por la presencia de electores foráneos al distrito, los llamados electores golondrinos. Esta denuncia es hecha antes y durante la jornada electoral, generalmente por los propios pobladores del distrito, aunque en algunas ocasiones la realizan simpatizantes de los candidatos en competencia.

El primer momento clave, en los conflictos electorales generados por esta causa, se presenta antes de la jornada electoral. Ocurre específicamente durante los primeros días de la organización del proceso. Al publicarse el padrón electoral, los pobladores, los candidatos o sus simpatizantes hacen notar públicamente la presencia de electores con apellidos desconocidos y comienzan a exigir a los organismos electorales —particularmente a las ODPE instaladas— el retiro de esos electores del padrón. Por ejemplo, en el distrito de Urpay (en La Libertad), el conflicto se inició cuando la población tomó conocimiento de la conformación de una nueva mesa de sufragio con 300 electores que, desde el punto de vista de los pobladores, no pertenecían a la zona.

De acuerdo con los reportes elaborados por los coordinadores de las ODPE, los pobladores exacerbaron el malestar inicial por desinformación ya que percibieron un mal manejo de la situación por parte de algunos representantes de los organismos electorales, lo cual llevó a que denunciaran desinterés para resolver sus demandas. Sin embargo, según el testimonio de varios coordinadores de las ODPE, se sabe que en algunos distritos hubo fiscalizadores de los JEE que llegaban al lugar en busca de los supuestos «electores golondrinos» entre los miembros de la población, con el fin de «depurar» el padrón. Un ejemplo de ello es el caso del distrito de Choros, en Cajamarca, donde en la semana previa a las elecciones el JEE constató la presencia de electores golondrinos. La campaña electoral se había llevado de forma agresiva; muestra de ello es que se presentaron amenazas contra algunos de los candidatos y se generó un clima de tensión entre la población.

No obstante, las depuraciones del padrón requieren ser realizadas con mucha precisión. De acuerdo con los informes analizados, en algunos casos se eliminaba del padrón a pobladores nativos del lugar, lo cual generaba otros reclamos y disturbios. Así, en el distrito de Huampará (en Lima), uno de los candidatos a regidor por el Partido Democrático Somos Perú no pudo votar en el proceso electoral debido a que por equívoco había sido borrado del padrón.

Un segundo momento importante se ubica luego del cierre de padrón electoral. En esta etapa el malestar por la presencia de electores golondrinos aumenta. Durante el día de la elección es cuando las disconformidades son más explícitas y los hechos más violentos. Generalmente este malestar se manifestó impidiendo el ingreso al centro de votación de los supuestos electores golondrinos, lo cual generaba situaciones de enfrentamiento entre los mismos pobladores en la entrada de los locales o en las filas formadas para votar en las mesas.

Un caso muy conocido por este tipo de protestas se produjo en el distrito de San Cristóbal de Raján, en la provincia de Ocros, en la región de Áncash. Allí la población se organizó y se atrincheró en el centro de votación para impedir el voto de los electores hasta el término del sufragio. Si bien al interior del local el proceso se realizó, solo se obtuvieron 18 votos de un total de 438 electores empadronados. El proceso electoral en este distrito fue anulado por falta de votos. Adicionalmente a ello, no hubo otro incidente reportado.

En otros casos se registraron hechos de violencia. Por ejemplo, en el distrito de Masín, provincia de Huari (Áncash), no se pudo instalar ninguna mesa de votación ya que la población se amotinó con palos y piedras en el frontis del centro de votación arengando en contra de los electores golondrinos. El resultado fue que el proceso electoral no se realizó. En el distrito de Choros, provincia de Cutervo (Cajamarca), un grupo de candidatos y sus simpatizantes destruyeron todo el material electoral y tomaron el local con personal de la ONPE al interior. En este proceso se perdieron todas las actas electorales.

A pesar de todo, también se registran casos con electores golondrinos en los que el proceso electoral se llevó a cabo con normalidad y sin mayor violencia. Esto sucedió en los distritos de Huacaybamba, en la provincia de Huacaybamba (Huánuco); Sunampe, provincia de Chincha (Ica) y Urpay, provincia de Pataz (La Libertad).

3.1.2 *Oposición a la reelección del alcalde*

La reelección se convierte en una causa de conflicto electoral cuando el alcalde que postula para un nuevo período no cuenta con legitimidad en la población, sea porque no ha tenido una gestión eficiente (sino más bien con poca transparencia) o porque ha sido electo en anteriores ocasiones por votos de supuestos electores golondrinos, o por ambas razones. En general, este tipo de conflictos ocurre en medio de la ilegitimidad de la autoridad y en contextos en los que también hay conflictos sociales que van más allá del contexto electoral (locales, socioambientales, etc.). Así, en distritos con antecedentes de conflictos sociales similares (elecciones municipales con incidentes de violencia reportados, con procesos de revocatoria del alcalde, etc.), la población estaba predispuesta a actuar a la defensiva ante la llegada de los organismos electorales.

En este tipo de conflictos, los principales actores son los pobladores y los candidatos que compiten con el alcalde que busca la reelección. Las amenazas de los pobladores se presentaban en contra del resultado electoral en el caso de que el alcalde fuese reelecto. Entre los candidatos, las campañas electorales se realizaban en un ambiente de mayor agresividad y violencia, a pesar de los pactos de no agresión que muchos de ellos habían suscrito gracias a las gestiones de los organismos electorales. Se suele registrar la difusión de pasquines y amenazas entre los postulantes a la alcaldía.

En los distritos en los que los pobladores consideraban que el alcalde había sido elegido con votos golondrinos, el proceso se realizó con una actitud de mayor desconfianza hacia

los organismos electorales, particularmente las ODPE y las oficinas de coordinación distrital. En ese contexto surgían denuncias sobre presuntos vínculos de los organismos electorales con alguno de los candidatos. Este clima de desconfianza hacía más difícil realizar labores de capacitación y difusión electoral entre los electores, lo que obligó a desarrollar estrategias más individuales. Sin embargo, no en todos los casos se pudo realizar el proceso de capacitación (por ejemplo, en el caso del distrito de Huallanca, en la provincia de Huaylas, Áncash).

La jornada electoral se desarrolló en medio de mucha expectativa ante las posibilidades de reelección del alcalde. Los incidentes de violencia que se registraron durante la jornada fueron: agresiones físicas a los miembros de mesa, al personal de la ONPE y la destrucción de algunos materiales de votación. En el distrito de Huallanca, más de 300 personas ingresaron al local de votación arengando en contra del proceso, cuarenta de ellas se dirigieron hasta las mesas de votación armadas con palos y piedras. Fue necesaria la firma de un acta entre pobladores y la ONPE, la cual tenía como objetivo disuadirlos de la violencia y desalojar el centro de votación.

3.1.3 *Disconformidad con los resultados electorales*

Cuando la población no reconoce la validez de los resultados electorales emitidos, también se generan conflictos electorales. Aquí se encuentran los casos en que la mayoría de la población o un grupo importante de simpatizantes de un candidato en competencia no reconoce la victoria del candidato ganador. Entonces el conflicto surge entre los candidatos, debido a una competencia muy intensa por el cargo de alcalde y en medio de una campaña electoral llevada a cabo con agresividad.

71

En estos casos, uno de los momentos de mayor tensión es el escrutinio, pues a menudo los simpatizantes de los candidatos suelen esperar los resultados electorales alrededor de la sede distrital de la ODPE o, cuando es un distrito con un solo local de votación, en las inmediaciones de este. Con frecuencia las primeras acciones de disconformidad con los resultados se originan cuando los resultados preliminares son desfavorables para el candidato de su preferencia.

Por ello, esta causa suele tener la mayor cantidad de incidentes de violencia, principalmente durante el escrutinio y cuando se dan a conocer los resultados finales. La evidencia muestra que los candidatos perdedores junto con sus simpatizantes son quienes inician los disturbios en el local de votación. Por ejemplo, en distritos como Abelardo Pardo Lezameta y San Isidro de Maino (Amazonas), de Canis y Llamas (Áncash), de Túpac Amaru Inca (Ica), y de San Juan (Cajamarca), se registraron agresiones con piedras contra el local de votación, y obstrucción del traslado, destrucción e incineración del material electoral. Hubo situaciones en que la protesta fue respondida con disparos al aire y bombas lacrimógenas, lo cual generó un enfrentamiento entre personeros, miembros de mesa y personal de la ONPE. La consigna manejada por el personal de la ONPE, en estos casos, fue rescatar el material electoral.

Sin embargo, también se encuentran casos en los que las amenazas de agresión en contra del proceso electoral se presentaron desde el inicio. En varios informes distritales se adjuntaron reportes previos que dieron cuenta del clima de violencia de la coyuntura electoral del distrito.⁴²

3.1.4 *Interacción de causas*

Como se ha podido apreciar, son principalmente tres las causas de los conflictos electorales. No obstante, se trata de causas que se han reconocido y explicado por separado pero que en la realidad cotidiana actúan de modo interrelacionado.

El malestar por la presencia de electores golondrinos en el padrón y los intentos de reelección del alcalde de turno fueron hechos que concluyeron en actos de violencia contra el local de votación, el personal de los organismos electorales y los materiales electorales; los pobladores manifestaron de esta manera su disconformidad con los resultados obtenidos. Este tipo de incidentes estallaban sobre todo al final del conteo de votos, cuando se comenzaban a publicar los primeros resultados de la votación en mesas. Cuando los manifestantes, que habían permanecido en el local de votación durante toda la jornada, se enteraban de que el alcalde había sido reelecto, se generaban las situaciones de violencia.

72 La mayor parte de los incidentes reportados empezaron al final del acto de escrutinio, momentos en que un grupo de pobladores, los mismos candidatos o sus personeros, ingresaron al local de votación de manera violenta con el fin de destruir las actas electorales. El objetivo era anular las elecciones, destruyendo el mayor número de actas electorales posible, particularmente aquellas que daban por ganador al alcalde reelecto. Durante los actos violentos se buscó destruir todo el material electoral, incluso cabinas de votación, lista de electores, entre otros. Todos los actos mencionados incluían amenazas y también agresiones a los miembros de mesa, personal del local y de seguridad. Hubo un caso, en el distrito de Chavín de Huántar, donde el ingreso violento al local ocasionó la muerte de un miembro de las Fuerzas Armadas que se encontraba custodiando el centro de votación.

Las condiciones físicas del local de votación y la poca seguridad del mismo facilitaron este tipo de situaciones de violencia: pocos efectivos resguardando el local, centros de votación sin cerco perimétrico y carencia de luz eléctrica. En el momento que se efectuó el escrutinio, estos condicionamientos se hicieron evidentes. Se trataba, entonces, de locales con pocos efectivos de seguridad que no podían hacer frente a grupos numerosos de pobladores, que generalmente ingresaron armados de piedras y palos por la parte posterior del local, justamente donde no había cerco perimétrico y en medio de la oscuridad.

Sin embargo, los incidentes de violencia no terminaron en el centro de votación. Muchos de ellos se extendieron con tomas de local durante varias horas de la noche y la madrugada.

⁴² En algunos de estos distritos se reportó la presencia de supuestos elementos subversivos durante los meses previos al proceso, particularmente en Áncash y en Ica.

Estos incidentes de violencia también eran dirigidos contra el personal de la ONPE; asimismo, se registraron persecuciones (a pesar de haber estado, en muchos casos, resguardados por efectivos de seguridad) durante el traslado de las actas electorales al local de las ODPE. En algunos casos, los pobladores cerraban las carreteras para impedir el paso de la movilidad que transportaba el material electoral y asaltaban a sus integrantes para obtener las actas. Ello impidió el repliegue completo del material electoral en muchos de estos distritos.

Hubo ocasiones en que los hechos de violencia se produjeron después de la jornada electoral, al conocerse los resultados electorales al día siguiente. En estos casos, las protestas y los incidentes de violencia se desarrollaron alrededor del local que albergaba el centro de cómputo de las ODPE.

3.2 *Dinámica particular: análisis de casos*

Para realizar el análisis de casos, se eligieron cinco distritos entre los 206 que presentaron conflictos electorales durante las ERM 2006 (véase mapa 3.1). Estos casos han sido seleccionados debido a diversas características, las cuales se resumen en el cuadro 3.1.

CUADRO 3.1

===== CARACTERÍSTICAS DE LOS DISTRITOS EN LOS QUE SE HA REALIZADO EL TRABAJO DE CAMPO =====

Distrito	Características socioeconómicas	Conflictos registrados	Causas del conflicto	¿CPR 2008?
Ihuari, provincia de Huaral, región Lima	Carencias: Quintil 1 N.º de locales: 1 N.º de mesas: 6 Población 2005: 2.996 Electores hábiles: 1.211	ERM 2002 y ERM 2006	Supuesta presencia de electores golondrinos + Oposición a la reelección del alcalde + Disconformidad con los resultados electorales	No (compró kit electoral)
Namora, provincia de Cajamarca, región Cajamarca	Carencias: Quintil 1 N.º de locales: 2 N.º de mesas: 29 Población 2005: 8.552 Electores hábiles: 4.856	ERM 2002 y ERM 2006	Oposición a la reelección del alcalde	No (compró kit electoral)
Huampará, provincia de Yauyos, región Lima	Carencias: Quintil 3 N.º de locales: 1 N.º de mesas: 2 Población 2005: 286 Electores hábiles: 455	ERM 2006	Supuesta presencia de electores golondrinos + Disconformidad con los resultados	Sí
Chavín de Huántar, provincia de Huari, región Áncash	Carencias: Quintil 1 N.º de locales: 1 N.º de mesas: 22 Población 2005: 8.694 Electores hábiles: 5.034	ERM 2006	Supuesta presencia de electores golondrinos + Oposición a la reelección del alcalde	No

Distrito	Características socioeconómicas	Conflictos registrados	Causas del conflicto	¿CPR 2008?
Umachiri, provincia de Melgar, región Puno	Carencias: Quintil 2 N.º de locales: 1 N.º de mesas: 10 Población 2005: 4.592 Electores hábiles: 1.978	ERM 2006	Oposición a la reelección del alcalde + Disconformidad con los resultados electorales	Sí

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Se han elegido los distritos de Ihuarí (provincia de Huaral, Lima) y Namora (provincia de Cajamarca, Cajamarca) porque forman parte del grupo de distritos (siete en total)⁴³ que ha registrado conflictos electorales en las ERM de los años 2002 y 2006. El caso de Ihuarí tiene como causa principal de conflicto la presencia de supuestos electores golondrinos, mientras que en el caso de Namora el motivo de las protestas fue la oposición a la reelección del alcalde.

El resto de los casos ha registrado conflictos electorales durante las ERM 2006. Se trata de los distritos de Huampará (provincia de Yauyos, Lima), Chavín de Huántar (provincia de Huari, Áncash) y Umachiri (provincia de Melgar, Puno). Los dos primeros tienen como causa principal la supuesta presencia de electores golondrinos, y el último la oposición a la reelección del alcalde.

74 La selección de los casos responde a la necesidad de contar con información cualitativa de los conflictos electorales ubicados, la cual nos servirá para llegar a conclusiones acerca de la dinámica que se da en dichos distritos. Sabemos que no se trata de una descripción exhaustiva de los 206 distritos con conflictos electorales ubicados pero sí de la aplicación del método inductivo, el cual nos permitirá arribar a conclusiones válidas.

En las siguientes páginas se presentan cada uno de los casos mencionados, para lo cual se describe primero su perfil socioeconómico, así como las características de su geografía, población y condiciones de vida. Luego se analiza el conflicto presentado en cada caso, los actores que intervienen en él y los elementos que lo explican; se trata de contextualizar políticamente los incidentes de violencia que luego se desarrollan. En este punto, se describen los hechos presentados y los actores involucrados.

⁴³ Namora (Cajamarca, Región Cajamarca), Jauja (Jauja, Región Junín), Vitoc (Chanchamayo, Región Junín), Parcoy (Pataz, Región La Libertad), Ihuarí (Huaral, Región Lima), Putina (San Antonio de Putina, Región Puno) y San Martín (El Dorado, Región San Martín).

MAPA 3.1

DISTRITOS EN LOS QUE SE REALIZÓ EL TRABAJO DE CAMPO



3.2.1 *El caso de Ihuarí*

Ihuarí es un distrito ubicado en la sierra de la provincia Huaral, región de Lima, a 2.800 msnm. Se llega al distrito por un camino de trocha carrozable en un viaje de tres horas en automóvil desde Huaral.

Según el mapa de pobreza, el distrito de Ihuarí tiene un nivel de pobreza extrema y se ubica en el quintil 1 del índice de carencias (el más bajo), con una tasa de alfabetismo de 88,9%. El ingreso familiar per cápita es de 516 nuevos soles por mes. Tiene servicio de energía eléctrica entre las 19:00 y 21:30 horas, que es cuando la mayor parte de su población regresa de trabajar del campo; solo existen dos servicios higiénicos en el distrito, uno en la municipalidad y otro en la posta de salud.

La población de este distrito está conformada por ocho comunidades campesinas (CC): Otec, Ñaupay, Huachinga, Yunguy, Acotama, Huaycho, Llanco e Ihuarí, las mismos que forman anexos y centros poblados que se encuentran muy dispersos entre sí. Otec, por ejemplo, queda a hora y media a pie desde la capital del distrito. Además de las CC, Ihuarí cuenta con instituciones como la municipalidad, la gobernación, un Juzgado de Paz, un colegio, una posta de salud, la presidencia de la CC, el Comité del Vaso de Leche, la APAFA y junta directiva del presupuesto participativo. Según el Censo del año 2005, en Ihuarí vivían 2.996 personas.

76 En cuanto a seguridad, Ihuarí es un distrito que —como muchos otros donde se presentaron incidentes de violencia— no cuenta con un puesto policial propio; el más cercano está en el distrito de Acos, a 60 kilómetros. Es por ello que las coordinaciones de seguridad para el proceso electoral de las ERM 2006 se hicieron con el Juez de Paz y el Gobernador, así como con los representantes de los candidatos. Solo para el proceso de consulta se contó con once efectivos de la PNP y las FF. AA.

a) *El conflicto*

Este es un caso donde se combinan las tres causas propias de un conflicto electoral: intento de reelección del alcalde, supuesta presencia de electores golondrinos y disconformidad con los resultados. Todo ello en un contexto de denuncias realizadas por grupos de pobladores debido a supuestos actos de corrupción durante la gestión municipal anterior (período 2002-2006).

En el distrito de Ihuarí se vivía un conflicto permanente entre la población y la autoridad municipal. Las causas del mismo eran básicamente políticas y se expresaban en el malestar de un grupo de pobladores y líderes políticos que no se sentían partícipes de la gestión municipal del alcalde.

El enfrentamiento comenzó en las ERM 2002, cuando salió reelecto el entonces candidato-alcalde del Partido Aprista Peruano (PAP) Abel Páucar con supuestos votos de electores golondrinos, según denunciaron algunos pobladores. En aquel proceso electoral

se presentaron incidentes de violencia y disturbios, tales como el bloqueo de la carretera y manifestaciones en protesta por la reelección de Páucar. En palabras de una de sus autoridades, desde el año 2002 en el distrito de Ihuarí el «espíritu era incómodo», pues la población tenía la percepción de que el alcalde había ganado porque trajo «camiones de gente» para que voten por él.

En el año 2004 se sometió a consulta popular el mandato del alcalde y de cuatro regidores municipales (CPR 2004), para lo que se adujo los delitos de malversación de fondos y abuso de autoridad. El alcalde no fue revocado en esa ocasión.⁴⁴ Sin embargo, en 2006 el alcalde Páucar fue retirado del cargo debido a que la sala penal de la Corte Superior de Justicia de Huaura lo condenó como autor de delito contra la administración pública en la modalidad de peculado en agravio del Estado y de la municipalidad de Ihuarí, así como por delito contra la fe pública en la modalidad de falsificación de documentos en agravio del Estado.⁴⁵ Entonces, asumió el cargo el primer regidor, Humberto Carrasco Yanac.⁴⁶

Para las ERM 2006 el ambiente electoral se tornó más polémico cuando postuló la esposa del ex alcalde Páucar como candidata del PAP. La población la acusó de cometer actos de corrupción y de llevar electores golondrinos el día de los comicios. Antes de la jornada electoral, los pobladores se organizaron y presentaron una solicitud de tacha a su candidatura, la cual no procedió. Sin embargo, los pobladores continuaron gestionando sus disconformidades. Así, hicieron llegar a la oficina de la coordinación distrital información de un incremento de 188 electores entre las EG y las ERM, en un período de seis meses entre el cierre de uno y otro padrón, lo cual podía indicar la presencia de electores golondrinos.

En el proceso de las ERM 2006 se presentaron ocho listas de candidatos: Concertación para el Desarrollo Regional, Partido Socialista, Sí Cumple, Alianza para el Progreso, Confianza Perú, Partido Aprista Peruano, Partido Nacionalista Peruano, y la agrupación local Ihuarí al Cambio. Todas estas agrupaciones, a excepción de la última, también participaron en los comicios de la provincia y de la región.

El ambiente electoral era de confrontación entre los siete candidatos y la candidata oficialista. Pero sobre todo había un clima de desconfianza ante los resultados electorales debido a la supuesta presencia de electores golondrinos.

Una de las autoridades entrevistadas manifestó que ante la publicación del padrón electoral en el distrito notaron la inclusión de supuestos electores golondrinos, ya que sus

⁴⁴ Sufragaron 775 electores (15,9% de ausentismo). Ante la pregunta «¿Debe dejar el cargo de alcalde?» El Sí obtuvo 298 votos, que representan el 32,4% del universo electoral.

⁴⁵ Más detalles en <<http://hojas.minjus.gob.pe/cdje/jurisprudencia/jurisprudencia.jsp>> (consulta: 27 de enero de 2009).

⁴⁶ Mediante resolución N.º 117-2006-JNE, publicada el 2 de marzo de 2006. Disponible en: <<http://sina-deci.indeci.gob.pe/UploadPortalsinpad/d.s.%20005-2006-de%20-%20Reglamento%20de%20la%20Movilizaci%C3%B3n%20nacional.pdf>> (consulta: 27 de enero de 2009).

apellidos no eran los que tradicionalmente se encuentran en el distrito de Ihuarí tales como los Calderón, los Fernández, los Quilla, entre otros. Se trata de familias pertenecientes a comunidades campesinas que se relacionan entre sí y se hacen parientes.

Estas denuncias se realizaban en un ambiente altamente polarizado. Entre los testimonios recibidos por pobladores ihuarinos destaca un sentimiento de exclusión frente al aparente «favoritismo» del que gozaban algunos pobladores por parte del ex alcalde. Los entrevistados mencionaron actos de clientelismo como regalar víveres, insumos, materiales de construcción o almuerzos a algunas familias que apoyaban al alcalde.

b) Acciones de violencia

Según manifestaron los entrevistados, el día de los comicios llegaron desde muy temprano grandes grupos de personas, entre 50 o 60 electores que —según dicen— venían del distrito de Huaral (la capital de la provincia). Ellos llegaban, votaban y se iban de nuevo en los camiones que los llevaron. De acuerdo con los testimonios de los pobladores, se trataba de gente foránea que no vivía en Ihuarí.

Para los ihuarinos, la candidata oficialista solamente podía ganar con votos «prestados», pues no gozaba del apoyo del pueblo. Según ellos, el hecho de que su esposo —el ex alcalde— no haya gobernado con el apoyo y en coordinación con todo el pueblo de Ihuarí sino solo con un grupo de amigos suyos, hacía poco probable un triunfo mayoritario. Como mencionaba una de las entrevistadas: «si fuera bueno, no traería gente».

78

La etapa de sufragio se realizó sin ningún percance. Luego del escrutinio, cuando se empezaron a anunciar los primeros resultados en algunas mesas de votación, los cuales daban por ganadora a la candidata del PAP, irrumpió en el centro de votación un grupo de pobladores que estaba disconforme con dichos resultados.

Además de las personas que ingresaron al local de votación con el fin de apoderarse de las actas y del material electoral del centro de acopio, así como de las mesas instaladas, un grupo de pobladores y candidatos se reunió en la plaza del distrito, afuera del centro de votación. Según una de las entrevistadas, la plaza estaba llena de gente e incluso algunas personas se encontraban observando desde las laderas de los cerros. Todos querían conocer los resultados de las elecciones y estaban listos para apropiarse del material —para destruirlo— si volvía a ganar la lista oficialista gracias a supuestos votos golondrinos. La apropiación y destrucción de las actas —los «papeles»— era su forma de expresar el no-reconocimiento de los resultados y de una voluntad electoral que no percibían como válida.

La población, luego de apoderarse del material electoral de las seis mesas de votación instaladas, procedió a incinerar las actas en la plaza. Cabe recordar que durante el incidente no se contaba con energía eléctrica ni teléfono. En el local de votación se encontraban once efectivos de resguardo, dos personas de la ONPE y un fiscalizador del JEE de Huaral.

Al concluir con la destrucción del material, los pobladores nombraron a un grupo de personas quienes fueron responsables de elaborar un acta y un petitorio, en los cuales se

incluyeron demandas a los organismos electorales. Recién entonces, a las seis de la mañana del día siguiente, se inició el repliegue del personal del local de votación hacia la ODPE.

Los comicios en el distrito de Ihuarí fueron anulados. Se convocó a nuevas elecciones municipales para el mes de julio del año 2007.

c) Una nueva elección

En las elecciones de julio de 2007 postularon cuatro listas; esta vez, una de ellas representaba una especie de concertación de tres agrupaciones políticas. Postularon como candidatos una lista por el Partido Socialista, otra por la Agrupación Independiente Sí Cumple, la lista del PAP (con la esposa del ex alcalde Páucar nuevamente en la cabeza) y la del Partido Nacionalista Peruano que postuló con el apoyo de la agrupación local Ihuarí al Cambio y con Juan Carrasco a la cabeza.

La campaña electoral se centró entre el candidato nacionalista y la candidata aprista, dividiendo los votos prácticamente entre una opción opositora y una oficialista. La estrategia de la lista opositora fue, además de concertar con la representación política distrital, realizar un trabajo de convencimiento y campaña electoral; su propuesta principal era la «reconstrucción» del distrito de Ihuarí. Al mismo tiempo formalizaron una tacha contra 120 electores presuntamente golondrinos del padrón electoral publicado para las Elecciones Complementarias 2007. La tacha presentada fue aceptada, con lo cual el padrón se redujo a 1.117 electores hábiles para esa fecha.

El proceso electoral se realizó con un amplio despliegue de seguridad y resguardo, además de campañas de sensibilización y pactos de no-agresión durante la campaña. Los pobladores manifestaron que había personas foráneas durante este proceso —tal como mayor número de efectivos de seguridad, personal de ONPE, Defensoría del Pueblo, JNE— con el fin de evitar que sucedieran los mismos incidentes del año 2006.

El proceso se realizó sin ningún problema. Finalmente, los resultados electorales dieron por ganador al candidato del Partido Nacionalista Peruano, Juan Carrasco, con el 41,51% de los votos válidamente emitidos (384 votos), dejando en segundo lugar a la candidata del Partido Aprista Peruano con el 26,38% de los votos.

CUADRO 3.2

RESULTADOS DEL DISTRITO DE IHUARÍ EN LAS
ELECCIONES COMPLEMENTARIAS 2007

Organización política	Votos	Votos válidos (%)
Partido Socialista	93	10,05
Partido Aprista Peruano	244	26,38
Partido Nacionalista Peruano	384	41,51



Organización política	Votos	Votos válidos (%)
Agrupación Independiente Sí Cumple	204	22,05
Total votos válidos	925	100,00
Votos blancos	13	
Votos nulos	23	
Total votos emitidos	961	

Electores hábiles: 1.117

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

De esta forma, tanto el alcalde de Ihuarí como la población aceptaron los resultados sin ningún cuestionamiento al proceso electoral.

3.2.2 *El caso de Namora*

El distrito de Namora se encuentra a 30 kilómetros de la ciudad de Cajamarca, en la zona centro-oriental, a 2.733 msnm, y pertenece a la provincia de Cajamarca. Se accede al distrito mediante una vía asfaltada que lleva a los distritos de Llacanora y Namora. El viaje dura 30 minutos en automóvil. Namora limita, por el norte, con el distrito de La Encañada; por el sur, con los distritos de Matara y Jesús; por el este, con los distritos de Jesús y San Marcos; y por el oeste, con los distritos de Llacanora y Jesús. Tiene 32 caseríos⁴⁷ y siete anexos.⁴⁸

80 Fue creado como distrito el 14 de agosto de 1920. Cuenta con una población de 8.522 habitantes y, según el mapa de pobreza, se encuentra en el quintil 1 en el índice de carencias; es decir, está en el estrato más bajo. La mayor parte de la población no tiene electricidad (85%), más de la mitad no cuenta con el servicio de agua (56%) y un alto porcentaje tampoco tiene el servicio de desagüe.

Para las elecciones de 2002 el distrito de Namora contó con 4.113 electores hábiles, mientras que para el año 2006 dicha cifra aumentó a 4.576. En el distrito hay dos locales de votación (la escuela y el colegio), en los que se instala un total de 29 mesas. Cuenta con una posta de salud y una comisaría en la que se encuentran cuatro efectivos policiales.

a) *El conflicto*

El conflicto se inició el año 2002, con hechos de violencia que originaron la anulación de los comicios de ese año.⁴⁹ De acuerdo con los testimonios de los pobladores, las

⁴⁷ Caseríos: Adachucho, Bellavista, Cabra-cabra, Casa Blanca, Caucau, Chilacat, Chuchun, Cutiquero, El Alizo, El Molino, El Rejo, El Triunfo, Huanico, Huayan, Jabonyaco, Jigon, Juncos, La Chilca, La Laguna Santa Úrsula, La Masma, La Vina el Rejo, Laguna San Nicolás, Manzanas, Masma Huaylla, Molino Viejo, Ojo de Agua, Quellacocha, Quelluacocha, Samaday, San Antonio del Molino, Sarin y Tallambo.

⁴⁸ Anexos: Chimbada, Estancia el Carmen, La Perla, Mishacocha, Muyoc, Pachachaca y Tuyorco.

⁴⁹ Se registra como antecedente que en las elecciones del 11 de octubre de 1998 se presentaron ocho listas, de las cuales resultó ganador el Movimiento Independiente «Vamos Vecino» que era representado por Luis Incio

acciones de violencia se dieron para evitar la reelección del alcalde que se encontraba en el poder en ese entonces.⁵⁰

Al anularse los comicios de 2002, se tuvo que elegir al alcalde mediante las elecciones complementarias realizadas en 2003 (estas se efectuaron solamente en 13 distritos en los que, por diferentes motivos, se habían anulado las elecciones). Resultó ganadora la lista presentada por el partido Perú Posible.

La gestión del alcalde elegido no fue considerada positivamente. Los pobladores lo acusaron de no cumplir con sus promesas electorales, no realizar obras (en especial en los caseríos) y de malversar los fondos del Estado. Este período fue en el que el distrito de Namora empezó a disponer aún más de los beneficios del canon y sobrecanon mineros, que junto con los recursos ordinarios eran asignados anualmente. Al disponer de más dinero, el alcalde se rodeó de asesores que lo ayudaban en la gestión municipal; uno de los asesores contratados se presentó como candidato en las elecciones del año 2006, lo cual fue también motivo del conflicto.

Durante el año 2008 recolectaron firmas para revocar al alcalde. No lograron la cantidad suficiente de firmas para realizar la CPR de 2008, pero algunos de los pobladores entrevistados afirmaron que lograrían cumplir la cantidad requerida para la CPR de 2009. En ese sentido, se comparaban con el vecino distrito de Jesús que sí logró recolectar las firmas para revocar al alcalde y a cinco regidores en el año 2008.

b) Acciones de violencia

Los incidentes más violentos tuvieron lugar el año 2002. Ese año se presentaron catorce listas, entre las cuales se encontraba la alianza electoral Unidad Nacional, que era representada por Luis Ramón Incio Cabrera. Este fue el principal motivo de las acciones de violencia desencadenadas durante el escrutinio. Los pobladores afirmaban que la gestión de Incio Cabrera había sido ineficiente, no había realizado obras y temían que logre salir reelegido.

El 17 de noviembre de 2002, día de las elecciones, un grupo de aproximadamente mil personas se acercó a la escuela y al colegio, que funcionaban como locales de votación, para conocer los resultados. Durante el escrutinio, al ver que el alcalde Incio Cabrera aparentemente obtenía más votos, los pobladores ingresaron de modo violento a ambos locales (que están uno al lado del otro) y destruyeron todo el material electoral que encontraron a su paso, incineraron ánforas, actas y rompieron vidrios y mobiliario de ambos centros. Luego de ello, fueron a la casa del entonces alcalde y la atacaron con objetos contundentes. Además, sacaron la camioneta de la municipalidad, la destruyeron y la llevaron a la plaza, en donde

Cabrera. En opinión de los pobladores, esta no fue una buena gestión; afirman que el alcalde no realizó obras y que no residía en el distrito. Sospechaban que existía malversación de los fondos públicos.

⁵⁰ Un detalle a tener en cuenta es que Namora recibe altos ingresos debido al canon y sobrecanon minero. En el período 1998-2002 recibió en promedio más de 800 mil nuevos soles y esta cifra ha ido en aumento hasta el año 2007, en el que llegó a recibir más de 10 millones de soles.

quisieron quemarla. Lo mismo hicieron con el patrullero de la comisaría, que se encontraba estacionado cerca de la plaza, el cual quedó inservible. Estos hechos determinaron que se declararan anuladas las elecciones y se tuviera que convocar a nuevos comicios para el año 2003.

En las elecciones complementarias, realizadas el 1 de julio de 2003, se presentaron seis listas de las cuales salió ganadora la de Perú Posible con 917 votos o 28,55% (154 votos de diferencia con la lista del Frente Independiente Renovador, que ocupó el segundo lugar).⁵¹ En dichos comicios se presentó también el ex alcalde Incio Cabrera con la lista de la alianza electoral Unidad Nacional, lo cual no originó acciones de violencia.

Para el período 2003-2006 resultó ganador Leandro Pérez Ocas, quien obtuvo cuatro regidores de su lista, del partido Perú Posible, y uno del Frente Independiente Renovador. Ninguno tenía experiencia política previa, lo cual hizo que la población confiara en que esta nueva gestión sería distinta a la anterior. A ello se sumaba que el distrito contaba con más ingresos que antes.⁵² Todo esto permitía a la población pensar que las obras públicas irían en aumento. Sin embargo, el alcalde prefirió utilizar el dinero asignado al distrito en contratar asesores que lo ayudarían en el manejo de la municipalidad antes que emplearlo en realizar obras. Uno de los asesores contratados fue José Briones Dávila, quien se había presentado en las elecciones complementarias de 2003 como regidor en la lista del Partido Democrático Somos Perú.

82 Leandro Pérez empezó a trabajar con su asesor José Briones en algunas obras que realizaron con el dinero proveniente del canon. No obstante, las mismas quedaron inconclusas y otras solo fueron promesas incumplidas. Hay un episodio mencionado por los pobladores que grafica la relación que tuvieron el alcalde y su asesor. El alcalde había incluido entre sus promesas electorales la mejora del ganado ovino, es decir, traer ganado de zonas como Cusco o Puno para perfeccionar el ganado existente en el distrito de Namora. Aparentemente iba a cumplir con lo ofrecido, se había pactado un día para la entrega de dicho ganado pero los pobladores reconocieron que los animales que se trajeron eran de la misma calidad de los que se compraban en Cajamarca; es decir, habían hecho lo mismo que hacen los ganaderos de modo cotidiano y quisieron hacerlo pasar como ganado mejorado. Ello, entre otras cosas, fastidió profundamente a la población, que no volvió a confiar en las promesas del alcalde y comenzó a sospechar de su gestión. Se le empezó a acusar de que no realizaba obras (no hizo mucho por los caseríos más alejados) y de que estaba malversando los fondos (alquilaba diariamente una camioneta para su uso personal). Así, el alcalde terminó su gestión con gran parte de la población en su contra. Es en este escenario en el que se convocan a las ERM 2006.

⁵¹ Cabe recalcar que hubo 254 votos nulos y 98 votos blancos.

⁵² De acuerdo con la página de Transparencia Económica del MEF (disponible en: <<http://transparencia-economica.mef.gob.pe/>>), las transferencias al distrito de Namora, por diversas fuentes, fueron: año 2002: 1.030.322,69 nuevos soles; año 2003: 1.598.300,80 nuevos soles; año 2004: 4.990.391,68 nuevos soles y año 2005: 4.990.391,68 nuevos soles (consulta: 27 de enero de 2009).

El 19 de noviembre de 2006 compitieron diez listas. Entre los candidatos se presentaron: José Briones Dávila, el ex asesor del alcalde; Antonio Castrejón, quien había asesorado a las rondas campesinas; Luis Incio Cabrera, ex alcalde; Víctor Silva Jara, ex comandante de Namora. Los pobladores acudieron a los centros de votación con normalidad pero por la tarde empezaron a agruparse en los alrededores de los locales para esperar los resultados. Esta vez se oponían a José Briones Dávila, a quien la población acusaba de ser el representante del alcalde Leandro Pérez Ocas. Según los manifestantes, el ex asesor representaba el «continuidismo y corrupción en el municipio». Entonces, cuando los pobladores pensaron que los resultados aparentemente estaban favoreciendo a Briones, surgieron los enfrentamientos con la policía.

Los pobladores y militantes de las agrupaciones en contienda se enfrentaron con efectivos policiales y personal de la Dirección Nacional de Operaciones Especiales (DINOES), quienes utilizaron bombas lacrimógenas para dispersar a los protestantes que atacaban con piedras y palos a los miembros del orden. Producto del enfrentamiento, algunos efectivos de la DINOES y pobladores resultaron heridos; además, se destruyeron las instituciones educativas que funcionaban como locales de votación. Se buscaba eliminar todo el material electoral, lo que aparentemente lograron ya que los comicios fueron anulados.

Luego de ello, el 30 de noviembre, un grupo de pobladores acudió al Ministerio Público de Cajamarca para solicitar que se inicie una investigación contra su alcalde. Lo acusaban de malos manejos. Ellos solicitaron el bloqueo de la cuenta de la municipalidad y que se trabaje con transparencia en las averiguaciones, al igual que el retiro de la denuncia de las personas identificadas como causantes de los disturbios del 19 de noviembre.⁵³ El fiscal provincial de la segunda fiscalía de Cajamarca, Víctor Lazarte, atendió a los pobladores. Leandro Pérez Ocas fue denunciado por los delitos de peculado, concusión, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, falsificación documentaria y contra la fe pública.⁵⁴

Sin embargo, el partido Acción Popular apeló al JNE en Lima, presentando algunas actas que habían sido guardadas por los personeros dándose por válido el proceso. Así, resultó ganadora la lista de Acción Popular encabezada por José Briones Dávila, con el 21,24% de los votos válidos (350 en total), superando a la Agrupación Independiente Sí Cumple que obtuvo el 16,38% (270 votos). Los comicios se validaron con el 34% del total de votos emitidos.

⁵³ Alfonso Chávarri, jefe de la Región Policial de Cajamarca, precisó que Teonilo Ocas Pérez, observador de Transparencia, fue uno de los que participó de las protestas. Junto a él fueron reconocidos Manuel Roncal Ordóñez, Edgardo Pinedo Quiroz, Jorge Aliaga Ordóñez, Elver Gutiérrez Pinedo, Jorge Luis Hualtibamba Díaz, Iván Quiroz Briones y Filadelfio Quiroz Romero. También Ramiro Escobal Cerquín, Lenin Aguilar Cabellos, Emergildo Escobal Cerquín, Wilder Ruiz Cabrera; el teniente gobernador de Jigón; y el alcalde del centro poblado de Huanico, Wilson Cachi Chusho. Información disponible en: <http://prensavirtual.blogspot.com/2006_11_19_archive.html> (consulta: 20 de enero de 2009).

⁵⁴ Más detalles sobre la denuncia presentada en contra del alcalde en: <<http://www.idecleradio.org.pe/look/portal/article.tpl?IdLanguage=13&IdPublication=7&NrIssue=33&NrSection=50&NrArticle=12784>> (consulta: 25 de enero de 2009).

CUADRO 3.3

RESULTADOS DEL DISTRITO DE NAMORA EN LAS ERM 2006

Organización política	Votos	Votos válidos (%)
Acción Popular	350	21,24
Agrupación Independiente Sí Cumple	270	16,38
Partido Democrático Somos Perú	224	13,59
Movimiento de Innovación Cajamarca	206	12,50
Unión por el Perú	147	8,92
Fuerza Social	123	7,47
Fuerza Democrática	102	6,19
Partido Aprista Peruano	94	5,70
Partido Nacionalista Peruano	94	5,70
Alianza Electoral Unidad Nacional	38	2,31
Total votos emitidos	4.666	100,00
Votos blancos	288	
Votos nulos	2.730	
Total votos válidos	1.648	

Electores hábiles: 4.856

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

El 7 de enero de 2007, el candidato elegido José Briones Dávila juramentó en el complejo recreacional del distrito en un clima de tensa calma, pues existía el rumor de que un grupo de opositores realizaría acciones violentas, por lo cual el acto estuvo vigilado por 25 efectivos policiales. Sin embargo, todo se desarrolló con normalidad. Briones Dávila solicitó el apoyo de la población en su gestión, se comprometió a promover el sector agrario, proyectos productivos, apoyo al sector educación, salud, infraestructura y mejoramiento de vías de comunicación.

3.2.3 *El caso de Huampará*

El distrito de Huampará está ubicado en la sierra urbana de la provincia de Yauyos, en la zona noroeste, a 2.478 msnm, en la región de Lima. Para llegar al distrito hay que entrar por Mala, en la provincia de Cañete, a través de una vía afirmada en buen estado.

Como distrito, Huampará fue creado en 1936. Según el mapa de pobreza, se ubica en situación de pobreza no extrema en el quintil 3 del índice de carencias. Según el IDH se encuentra en el lugar 107. El porcentaje de iletrados es bajo, apenas 0,88%.

En la actualidad, Huampará cuenta con una posta médica con los recursos necesarios, un edificio municipal moderno de cuatro pisos donde también funciona un hospedaje municipal. Algunas viviendas y el colegio donde se realizó el proceso electoral municipal 2006 han sido afectados en sus estructuras como consecuencia del sismo del 15 de agosto de 2007.

En el año 2005, la población del distrito de Huampará sumaba 286 personas;⁵⁵ sin embargo, ello contrasta con el tamaño de la población electoral que casi dobló su número: 455 electores para las ERM 2006. Para el proceso de CPR 2008, el padrón tenía 398 electores, es decir, más electores que residentes censados en el año 2005.

a) *El conflicto*

En el distrito de Huampará se presentó un conflicto electoral que tuvo como origen el proceso electoral municipal del año 2006, el cual no logró resolver con legitimidad la competencia por el poder. Es un caso de aparición de electores golondrinos vinculado a una disconformidad con los resultados electorales.

El conflicto se produjo debido a que el ganador de dicha contienda fue elegido en circunstancias especiales. En efecto, una de las dos actas del distrito —la de la mesa N.º 206468 en la que votaba el mayor número de electores— fue declarada siniestrada por el JEE de Yauyos.⁵⁶ Ante la imposibilidad de contabilizar todos los votos, sobre todo porque el acta siniestrada era la que contenía mayor cantidad de electores (230 de un total de 455 votantes), la misma entidad declaró la nulidad de la elección distrital en Huampará.⁵⁷

85

Sin embargo, el 28 de diciembre de ese año, el JNE decide declarar fundado un recurso de apelación del Partido Democrático Somos Perú. Este solicitaba validar y computar el acta que no había sido siniestrada y en donde se daba como ganador al candidato de dicho partido, con 63 votos de un total de 200 votos válidos en dicha mesa.⁵⁸ El argumento legal fue que la suma de votos nulos y blancos de las dos mesas de votación (255) no superó los 2/3 del total de votos emitidos (287), siendo este el único motivo por el cual un acta siniestrada da lugar a la nulidad de las elecciones.⁵⁹

Más allá de los argumentos legales esgrimidos en las resoluciones, una parte de la población quedó descontenta con el fallo del JNE. Dicho sector aducía que el candidato del Partido Democrático Somos Perú había llevado electores golondrinos para ganar pero que al conocer los resultados de una de las mesas donde había perdido, inició los incidentes de violencia que fueron registrados durante las ERM 2006.

⁵⁵ Según el Censo del INEI.

⁵⁶ Resolución N.º 4940-2006-JNE del 28 de diciembre de 2006.

⁵⁷ Resolución N.º 479-2006-JEE/Yauyos del 14 de diciembre de 2006.

⁵⁸ Resolución N.º 4940-2006-JNE del 28 de diciembre de 2006.

⁵⁹ De acuerdo con el artículo 36.º de la Ley de Elecciones Municipales (Ley N.º 26864).

En general, algunos pobladores continuaron descontentos con el candidato del Partido Democrático Somos Perú, quien se había presentado a la reelección en las ERM 2006. En estos comicios también compitieron: Concertación para el Desarrollo Regional, Perú Posible, Unión por el Perú, Partido Aprista Peruano y Partido Nacionalista Peruano.

b) Acciones de violencia

Durante los meses anteriores a los comicios, los pobladores manifestaron de varias maneras su preocupación por la supuesta presencia de gente foránea que sería utilizada para reelegir al alcalde. Por otro lado, había un sector de la población huamparina que mostraba su enfado al enterarse de que no estaban incluidos en el padrón electoral, a pesar de ser vecinos residentes del distrito. Uno de estos pobladores que no estaba incluido en el padrón era uno de los candidatos a Regidor por la lista del Partido Democrático Somos Perú.

Así, en general, había un malestar en la población respecto de los electores que aparecían en el padrón electoral y que no eran reconocidos como integrantes de la comunidad. En el distrito de Huampará, según manifiestan sus habitantes, todos se conocen, saben quiénes son y qué parientes tienen; básicamente, pertenecen a unas cuantas familias que se casan entre sí. Apellidos como Ponce, Pérez, Camposano, Vásquez, Balladares, Tomás, Alvarado y Fernández son algunos de los más comunes entre los huamparinos.

86 La elección se llevó a cabo de manera regular, desde temprano. Alrededor de las 15:00 horas el flujo de sufragantes aumentó cuando empezaron a llegar unidades de transporte con electores que no aparecían en el padrón del distrito. Ante la llegada de tantas personas que no estaban en el padrón se tuvieron que entregar e improvisar constancias de asistencia al sufragio, incluso manuscritas. Según el informe del coordinador distrital de Huampará, se improvisaron más de 50 constancias.

A medida que avanzaba la hora arribaron más electores en unidades de transporte; los que estaban en la cola para votar empezaron a referirse a los recién llegados como «golondrinos» e impedían que emitan su voto, lo que ocasionó disturbios en las colas de votación. El sufragio se amplió hasta las 17:30 horas, más tiempo de lo establecido por la ley.

En momentos en que se hacía el escrutinio de los votos de una de las mesas de sufragio, el personero del Partido Democrático Somos Perú impugnó la mesa con el argumento de que el partido Perú Posible había traído personas que no eran del distrito. Según el informe del coordinador distrital de Huampará, la impugnación fue hecha luego de conocer que ese partido había ganado en esa mesa. Luego de persuadir a otros personeros para que apoyen su impugnación, alrededor de las 20:30 horas un grupo de pobladores interrumpió violentamente en el local de votación, mostrándose inconforme con el proceso electoral, particularmente con el voto de los llamados electores golondrinos.

Los pobladores pedían anular el proceso electoral mientras tiraban piedras al aula de votación. Dos horas después, un grupo con cerca de cien pobladores —según el mismo informe distrital— ingresó a la fuerza al local de votación para exigir la nulidad de los comicios,

a la par que lanzaba críticas al personero de Perú Posible. La situación se tornó más violenta y crítica cuando las fuerzas del orden no pudieron contener a la turba al interior del local de votación; el personal de la ONPE y el fiscalizador tuvieron que salir del centro de votación, llevando consigo tres actas de la mesa que se quería impugnar.

La huída de los funcionarios electorales del local de votación provocó que los pobladores bloquearan el puente por donde transitaba el vehículo que los transportaba, amenazando al personal de ONPE si no entregaban las actas. Ante la amenaza física, los coordinadores entregaron el material electoral a los pobladores, previa firma de un acta. Finalmente, el personal de la ONPE pudo salir del distrito a la media noche del 19 de noviembre, con actas sin sobre de la segunda mesa de votación no impugnada, donde ganó el candidato de Somos Perú que iba a la reelección de su cargo.

Luego de los procesos de impugnación y resolución por parte del JEE de Yauyos y del JNE, se dio como ganador de los comicios al candidato del Partido Democrático Somos Perú con el 36% de los votos válidos (ello es 63 votos), superando a su inmediato contendor por solo siete votos de diferencia, como se puede observar en el cuadro 3.4.

CUADRO 3.4

RESULTADOS DEL DISTRITO DE HUAMPARÁ EN LAS ERM 2006

Organización política	Votos	Votos válidos (%)
Concertación para el Desarrollo Regional	2	1,14
Perú Posible	56	32,00
Unión por el Perú	15	8,57
Partido Democrático Somos Perú	63	36,00
Partido Aprista Peruano	11	6,29
Partido Nacionalista Peruano	28	16,00
Total votos válidos	175	100,00
Votos blancos	14	
Votos nulos	241	
Total votos emitidos	430	

Electores hábiles: 455

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

c) *Los electores golondrinos*

En el distrito de Huampará todos pertenecen a grupos de familias conocidos e interrelacionados por diversos vínculos. Al igual que en Ihuarí, ellos también se reconocen por sus apellidos como pertenecientes a una misma comunidad. Sin embargo, el día de las

ERM 2006 llegó gente que no tenía los apellidos comunes de la zona, personas a quienes no se había visto antes por ahí y que no tenían familias relacionadas con ninguna de las conocidas en el distrito.

Algunos pobladores entrevistados en el distrito de Huampará manifestaron que les parecía muy injusto que personas que no residían habitualmente en el distrito —que no son de las familias típicas de Huampará— sean quienes decidan el destino de su comunidad. Un elemento importante aquí es no solo el sentido de pertenencia a un espacio sino también el derecho a decidir sobre su propio destino político de manera exclusiva. Como ellos mismos manifestaban: «da pena que otros elijan; que extraños elijan por nosotros». Así, en este distrito también llegaron los electores golondrinos en camiones o en movilidad, y —como en otros casos— fueron pagados para que vayan a votar en un distrito al cual no pertenecían.

Ante la pregunta sobre desde cuándo aparecen los electores golondrinos, enseguida la respuesta es: «desde que hay más dinero en el municipio», concretamente, a partir del año 2002.⁶⁰ Un elemento importante es el incremento del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) en el municipio de Huampará. Según su gobernador y el fiscal de la comunidad campesina, en este distrito hay más dinero en los fondos municipales pero las autoridades no están cumpliendo con la rendición de cuentas a los ciudadanos; así, solo realizan obras en los anexos y comunidades que los apoyan, algunos de ellos alejados del centro del distrito.

88

En este contexto, caracterizado por una débil legitimidad de la recientemente nombrada autoridad edil, los pobladores se organizaron con éxito para conseguir la cantidad de firmas necesarias y realizar una CPR en diciembre de 2008. El objetivo, revocar al alcalde y a dos regidores; sin embargo, solamente se logró revocar a uno de los regidores.

3.2.4 *El caso de Chavín de Huántar*

El distrito de Chavín de Huántar es uno de los dieciséis que pertenecen a la provincia de Huari, en la región de Áncash. Se encuentra ubicado en la sierra rural a 3.180 msnm y forma parte del callejón de Conchucos, que corre paralelo al callejón de Huaylas. Este distrito está rodeado por el río Pukcha o Mosna, el mismo que a su vez lo divide del distrito de San Marcos.

Geográficamente, el distrito de Chavín de Huántar está demarcado por cadenas montañosas: por un lado, las cordilleras Blanca y Negra lo separan de la costa mientras que las

⁶⁰ De acuerdo con la página de Transparencia Económica del MEF, los ingresos de Huampará han sido los siguientes: año 2000: 160.329,78 nuevos soles; año 2001: 193.639,90 nuevos soles; año 2002: 297.848,05 nuevos soles; año 2003: 308.197,05 nuevos soles; año 2004: 417.772,53 nuevos soles; año 2005: 426.679,58 nuevos soles; año 2006: 532.128,10 nuevos soles.

cordilleras Central y Oriental lo distancian de la selva.⁶¹ De alguna manera, parece que el distrito estuviera determinado a desarrollarse de manera autónoma y aislada.

La situación socioeconómica del distrito lo ubica en una condición de pobreza extrema y, según el índice de carencias, se encuentra en el quintil 1, el más bajo de la tabla. Sin embargo, la capital del distrito es un área urbana que cuenta con los servicios básicos de luz eléctrica, teléfono, agua y desagüe, condición que no se repite en las comunidades rurales que la conforman. El distrito está conformado por más de 50 comunidades campesinas, entre caseríos, anexos, pueblos y unidades agropecuarias dedicadas al trabajo en el campo. El 77% de la población no cuenta con el servicio de luz, mientras que el 58% no tiene servicio de desagüe.

En el distrito de Chavín de Huántar viven aproximadamente 8.694 personas⁶² y su población se dedica principalmente a la agricultura y ganadería. Entre sus habitantes aún persiste un 33% de personas iletradas, uno de los más altos porcentajes del país; 38% de las personas cuentan con un nivel educativo primario y 27% con un nivel secundario. En general, la tasa de alfabetismo es de 67%.

En términos electorales, Chavín de Huántar registra una población electoral de 5.034 personas, 49,6% de las cuales son varones. Así, este distrito constituye la circunscripción con más votantes de los casos aquí analizados.

a) *El conflicto*

Chavín de Huántar es otro distrito en donde la aparición de electores golondrinos está directamente relacionada con la reelección de una autoridad; sin embargo, aquí la población estuvo conforme con los resultados electorales del proceso municipal 2006 y la autoridad electa cuenta con la legitimidad de la ciudadanía. En este caso, las reglas electorales resolvieron eficientemente la competencia por el poder municipal.

Durante las ERM 2006, en el distrito de Chavín de Huántar se vivió una campaña electoral muy intensa, marcada por el derroche de dinero en propaganda política y agresiones verbales y físicas. Aquí participaron ocho listas: dos pertenecían a movimientos regionales y seis a agrupaciones nacionales. Entre las primeras estaban el Movimiento Independiente Regional Río Santa Caudaloso y el Movimiento Regional Independiente Cuenta Conmigo. Algunos partidos del segundo grupo fueron el Partido Aprista Peruano, el Partido Democrático Somos Perú (cuyo candidato era el alcalde que iba por la reelección), el Partido Nacionalista Peruano y Unión por el Perú.

Como en otras competencias electorales, la campaña fue intensa pero con el componente especial de que aquí fueron varias las organizaciones políticas que supuestamente

⁶¹ Informe de gestión del distrito de Chavín de Huántar. Informe final N.º 001-2006-ONPE-ODPE-HI/CD Chavín de Huántar.

⁶² Censo del INEI del año 2005.

utilizaron el recurso de los electores golondrinos a fin de conseguir votos a su favor.⁶³ Según una de las autoridades entrevistadas, la principal razón de tal competencia era evitar que el alcalde fuese reelecto.

Los pobladores denunciaban que el día de las elecciones varios de los candidatos trajeron alrededor de 300 electores golondrinos. La mayor parte de ellos venía de Huaraz; además, hubo un grupo de electores golondrinos identificado como trabajadores artesanales que laboraban entonces para una de las candidatas a la elección municipal. Así, el conflicto se dio principalmente entre los propios candidatos competidores en este proceso, y no tanto con la población electoral en general. Las acusaciones de traer electores golondrinos pagados correspondieron a uno y otro bando.

b) Acciones de violencia

El día de la jornada electoral más de cinco mil electores se acercaron a las urnas. El centro de votación contaba con 22 mesas de sufragio pero no tenía cerco perimétrico; además, la entrada de la parte posterior del local no estuvo resguardada. Sin embargo, la etapa de sufragio se llevó a cabo sin registro de violencia.

90 Cuando se inició el escrutinio de votos, se empezaron a anunciar los resultados de las primeras mesas. Los primeros conteos daban por ganador en el proceso regional a la misma lista que también participaba en la elección distrital.⁶⁴ Ello generó expectativas de triunfo en el distrito que, luego, con los resultados de las posteriores mesas escrutadas, no se concretaron. Cuando se terminaron de difundir los resultados distritales que daban por ganador al candidato-alcalde, se iniciaron los hechos de violencia. Hay que resaltar que en esos momentos el distrito no contaba con energía eléctrica y se hacía el escrutinio a la luz de las velas.

Luego de conocer los resultados electorales distritales, los siete candidatos perdedores se reunieron y entraron al local de votación de manera violenta, por la puerta delantera y la parte posterior de la institución educativa. Se apropiaron de las actas y materiales electorales de las 22 mesas de votación (actas, hologramas, sobres plomos, etc.).

Durante los actos de violencia ocurrió la muerte de uno de los miembros de las Fuerzas Armadas que estaba resguardando el local de votación. Se oyeron disparos y solo entonces la turba se retiró del local. La muerte del soldado fue un hecho inesperado que sorprendió a los pobladores del distrito de Chavín de Huántar, muchos de los cuales ya no estaban en las calles.

⁶³ Informe de gestión del distrito de Chavín de Huántar. Informe final N.º 001-2006- ONPE-ODPE-HI/CD Chavín de Huántar.

⁶⁴ La persona entrevistada no mencionó la agrupación política. Cabe referir que las ocho listas participaron en los tres procesos electorales de ese día (regional, provincial y distrital).

Finalmente, se logró hacer el repliegue de las actas recuperadas y de algunas listas de electores; un total de 10 actas se extraviaron. Según los resultados obtenidos, el alcalde fue reelecto con una diferencia de 203 votos respecto a su contendor más inmediato, y con el 37,97% de votos válidos.

CUADRO 3.5

===== RESULTADOS DEL DISTRITO DE CHAVÍN DE HUÁNTAR EN LAS ERM 2006 =====

Organización política	Votos	Votos válidos (%)
Movimiento Independiente regional Río Santa Caudaloso	89	4,38
Movimiento Regional Independiente Cuenta Conmigo	569	27,99
Alianza Regional Áncash	80	3,93
Movimiento Nueva Izquierda	13	0,64
Partido Democrático Unión por el Perú	73	3,59
Partido Democrático Somos Perú	772	37,97
Partido Aprista Peruano	222	10,92
Partido Nacionalista Peruano	215	10,58
Total votos válidos	2.033	100,00
Votos blancos	387	
Votos nulos	2.088	
Total votos emitidos	4.508	
Electores hábiles: 5.034		

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

c) *Los electores golondrinos*

En el distrito de Chavín de Huántar los electores golondrinos son de alguna manera electores inmigrantes. Se trata de un distrito grande y numeroso, conformado por más de 50 comunidades alejadas y dispersas entre sí, que no se conocen de manera cercana. Otro factor que se presenta con mayor fuerza en esta circunscripción es el fenómeno de la migración entre comunidades, distritos y provincias circundantes. Las personas viajan y se cambian de residencia frecuentemente. Un factor adicional que caracteriza a este distrito es el de ser un lugar de paso y de tránsito de pobladores que viajan hacia lugares cercanos, como San Marcos. Cerca de la plaza del distrito, pasa la vía que inicia el recorrido de todos los pueblos del callejón de Conchucos y la salida hacia Huaraz y Lima.

De esta manera, los supuestos electores golondrinos no son fáciles de identificar por los pobladores. De hecho, la población y las autoridades se refieren a ellos pero afirman que no se les puede distinguir porque ni ellos mismos se conocen entre sí. Además, el flujo migratorio existente se acrecienta debido a los ingresos que recibe. De acuerdo con la página de Transparencia Económica del MEF, Chavín de Huántar ha incrementado notablemente

sus ingresos desde el año 2006, ya que pasó de recibir más de un millón de soles en el año 2006 a recaudar un monto mayor a los 13 millones de soles. En el año 2007 recepcionó más de 60 millones de soles.⁶⁵ Estos recursos provienen fundamentalmente del canon minero.

3.2.5 *El caso de Umachiri*

El distrito de Umachiri, creado el 30 de agosto de 1824, pertenece a la provincia de Melgar, ubicada en la región de Puno. Se encuentra a 3.904 msnm, a 30 minutos de Ayaviri, la capital de la provincia. La actividad económica predominante que allí se desarrolla es la ganadería, por lo cual es común que la población se encuentre más en el campo que en el centro del distrito.

El distrito de Umachiri tiene una extensión de 323,56 km². Está conformado por 54 centros poblados⁶⁶ y su población suma 4.592 personas, de las cuales solamente 1.978 son electores hábiles. En épocas electorales cuenta con un local de votación en el que se instalan 10 mesas.

Es un distrito que se encuentra, según el índice de carencias de FONCODES, en el quintil 2 de carencias. Posee un nivel de alfabetismo de 86,5%; el 70% de la población tiene acceso al agua, solo el 18% cuenta con desagüe y el 83% goza de la red eléctrica. Tiene una tasa de desnutrición del 25%.

92

a) *El conflicto*

El conflicto en el distrito de Umachiri se produce en las ERM 2006. Las acciones de violencia de los pobladores se debieron a su oposición ante una posible reelección del alcalde Róger Eduardo Cáceres Pacori, a quien acusaban de malos manejos y falta de transparencia en el uso de los recursos públicos de la municipalidad.⁶⁷ Estas denuncias de los pobladores hicieron que en el año 2007 se creara una comisión revisora encargada de investigar los gastos realizados durante la gestión 2002-2006.⁶⁸ Esta comisión,

⁶⁵ El detalle de los ingresos de Chavín de Huántar es: año 2000: 914.866,25 nuevos soles; año 2001: 893.119,89 nuevos soles; año 2002: 913.715,21 nuevos soles; año 2003: 1.113.874,30 nuevos soles; año 2004: 1.889.636,65 nuevos soles; año 2005: 1.484.788,62 nuevos soles; año 2006: 13.612.658,28 nuevos soles y año 2007: 60.322.148,98 nuevos soles.

⁶⁶ De acuerdo con la estadística elaborada en 1993 por el INEI, Umachiri tiene 54 centros poblados: Umachiri, Rosaspata, Ancancho Caparumi, Ancura Pucahuasi, Antavilque, Cantamarca, Ccota Pampa, Chajo, Challapata, Chockamaru, Chuquibambilla, Coamarca, Collpamojo, Conahuire, Estocchahua, Estoccaujia, Guanacomarca, Huallane, Huallata, Huyto Mullupujio, Huaynapata, Huayruro, Jacunan Tacollo, Jatumpata, Llallahue, Llantamojo, Macarimayo, Mullupujio, Munaypata, Pacochuma, Paylla, Pucahuasi, Pullallimayo, Pulpera, Quehuincha, San Francisco, San Juan, Saparumi, Silluta, Sora, Sortijalla, Uchullantaccolla, Uchuymayo, Umacco Llana, Umasi, Unión Collana, Uscocefine, Yulupuquio, Yuracjaja, Compuna Collama, Flor de Pena, Arequipa, San Francisco, San Martín. Véase: <<http://www.inei.gob.pe/inicio.htm>> (consulta: 3 de noviembre de 2009).

⁶⁷ Los ingresos registrados por el distrito de Umachiri son: año 2000: 413.656,16; año 2001: 446.142,24; año 2002: 711.585; año 2003: 1.432.570,99; año 2004: 1.619.390,49; año 2005: 1.473.091,59; año 2006: 1.665.121,05 y año 2007: 2.529.402,66.

⁶⁸ Creada mediante Resolución de Alcaldía N.º 004-2007-MDU.

en septiembre de 2007, denunció penalmente al alcalde Cáceres y a algunos de sus regidores por abuso de autoridad, concusión, peculado doloso, malversación de fondos públicos, corrupción de funcionarios en su forma de cohecho propio y enriquecimiento ilícito, debido a que no encontraron sustento para gastos hasta por un monto de un millón y medio de soles.⁶⁹

En las ERM 2006, Tomás Valeriano Chalco ganó la alcaldía. Durante su gestión se continuó investigando al ex alcalde Cáceres, mas los pobladores también denunciaron a Valeriano Chalco por los mismos delitos: malos manejos y falta de transparencia en el uso de los recursos públicos. Así, durante el año 2008 la población realizó movilizaciones en las que solicitaba la vacancia, logrando la cantidad necesaria de firmas para hacer la CPR en el mes de diciembre. El alcalde Valeriano Chalco fue revocado junto con tres regidores.⁷⁰

La salida del alcalde Valeriano Chalco era previsible debido al modo en el que el alcalde accedió al poder. Las acciones violentas registradas en los comicios de 2006 tuvieron como resultado la quema de actas, lo cual hizo que el JEE San Román emita la resolución 767-2006-JEE mediante la cual se anulaban las elecciones. El motivo de ello fue que solamente se lograron recuperar cuatro actas de un total de diez, con lo cual no se obtenía el mínimo de votos necesarios según lo estipula la ley.⁷¹ Sin embargo, esta resolución fue apelada por la lista de Tomás Valeriano Chalco, el Movimiento Andino Socialista, y en el mes de diciembre presentaron un acta adicional que había sido guardada por un personero. Entonces el JNE emitió la resolución 4787-2006-JNE, proclamándolo alcalde. Los pobladores, organizados en el Comité de Fiscalización del distrito de Umachiri, mediante su presidente Mario Condori Apaza, rechazaron dicha resolución debido a que no consideraban a Tomás Valeriano como un líder legítimo y nunca aceptaron su acreditación como alcalde. Desde entonces lo llaman «ventanero», ya que consideran que «ha entrado por la ventana» a la alcaldía.

Conviene tener en cuenta que Umachiri es una localidad caracterizada por una alta fragmentación del voto. En las elecciones de 2002 se presentaron doce listas y en las del año 2006, diez listas. En ambos casos, las que resultaron ganadoras lo han hecho con menos del 20% de los votos válidos.⁷² Además, es un distrito que se encuentra geográficamente disperso, pues tiene una población de menos de cinco mil personas

⁶⁹ Más detalles en: <<http://www.losandes.com.pe/?c=noticia&cid=9485>>, <<http://www.losandes.com.pe/?c=noticia&cid=6413>> (consulta: 27 de enero de 2009).

⁷⁰ En febrero de 2009, el JNE mediante el Oficio n.º 325-2009 designó como alcalde transitorio del distrito de Umachiri al ciudadano Ismael Aníbal Guerra Paredes. (N. del E.)

⁷¹ El 8 de diciembre de 2006, el Presidente del JEE San Román sostuvo: «De las 10 actas perdidas solo se han recuperado 4 actas y esto supera las dos terceras partes del número de votos emitidos, y no cumple los requisitos que la ley electoral exige, por ello se anuló y se deja sin efecto las elecciones en este distrito, en donde se deberá de convocar a nuevas elecciones en los próximos 90 días de acuerdo a ley». Fuente: <http://www.correoperu.com.pe/prov_notas.php?id=8677&show=umachiri&ced=10>.

⁷² En las elecciones de 2002 se presentaron 12 listas. La lista ganadora, del Partido Democrático Somos Perú, obtuvo el 16,65% de los votos válidos (un total de 178 votos). En las ERM 2006 se presentaron 10 listas. La lista ganadora fue la del Movimiento Andino Socialista, que obtuvo 18,88% de los votos (132 votos).

distribuidas en 54 centros poblados, algunos de los cuales están conformados solamente por una o dos familias.⁷³

b) Acciones de violencia

Los pobladores afirman que la violencia se generó por la tardanza en la emisión de los resultados; además, se presumía que iba ganando el candidato a la reelección Róger Eduardo Cáceres Pacori, de la lista Unidos por el Desarrollo. Así, durante la noche del escrutinio se sucedieron enfrentamientos con las fuerzas del orden y un grupo de pobladores destruyó material electoral. Algunos lugareños llamaban por radio al distrito de Ayaviri (la capital de la provincia de Melgar), solicitando ayuda; pedían que las autoridades provinciales se hagan presentes en el distrito. Se decía que había heridos y probablemente un muerto.

Las fuerzas del orden —Policía Nacional y Ejército— protegieron al personal de la ONPE y del JNE. Los funcionarios tuvieron que huir de la población que, enardecida, buscaba destruir todo a su paso. Ellos escaparon del distrito a pie por el centro poblado Sur Paylla, que es el más cercano a Ayaviri.

Luego de los enfrentamientos, un grupo de aproximadamente 350 personas se reunió en la entrada del distrito, cerca del vacío centro de salud. Paralelamente, los pobladores se fueron congregando en la plaza de armas y convocaron a una reunión, en la que intervinieron algunos candidatos participantes de dichas elecciones (MARQA, PDR). Los pobladores entrevistados sostuvieron que las elecciones debían anularse porque no se podía permitir que el «corrupto» alcalde siga en el poder. En la reunión, el candidato por el PDR, Jesús Betancur, propuso que se lacre el local municipal y se solicite la intervención de la Contraloría General de la República para iniciar una investigación sobre los manejos económicos hechos durante la gestión del alcalde Cáceres Pacori.

Los pobladores enardecidos acudieron a la municipalidad y cerraron sus puertas. Ellos afirman que esta medida fue necesaria para evitar la pérdida de documentos que probarían sus sospechas. Desde ese día, 19 de noviembre, hasta el 26 del mismo mes, los pobladores organizados en el comité de lucha (encabezado por Jesús Betancur) mantuvieron trancadas las puertas del local municipal. Es recién el día 26 cuando, en asamblea popular, devuelven el local edil, no sin antes solicitar al aún alcalde Cáceres Pacori una serie de peticiones. Jesús Betancur manifestó «que la lucha del pueblo era legítima, ya que habría malos manejos dentro de la comuna local».⁷⁴

⁷³ Información disponible en: <<http://www1.inei.gob.pe/>>.

⁷⁴ Más información disponible en: <http://www.correoperu.com.pe/prov_notas.php?id=8302&show=umachiri&ced=10> (consulta: 27 de enero de 2009).

Las acciones de violencia registradas en el distrito de Umachiri tuvieron como repercusión que en el vecino distrito de Cupi también surgieran hechos de violencia y se quemaran las seis actas del único local de votación. En esta ocasión los pobladores reclamaron por la supuesta presencia de 300 electores golondrinos, que habrían sido traídos por el ex alcalde en busca de la reelección: «Escuchamos de los problemas en Umachiri y dijimos, por qué nosotros no podemos reclamar por los votos golondrinos, ahora solicitamos nuevas elecciones», indicó Hugo Vilca Cuno, poblador del distrito de Cupi. El centro de votación estaba resguardado por ocho efectivos policiales, pero ello no fue suficiente para contener los actos de violencia. Los refuerzos tardaron en llegar debido a la lejanía del lugar.

El 28 de diciembre, el JNE dejó sin efecto la resolución 4787-2006-JEE, emitida por el JEE San Román mediante la cual se habían anulado los comicios. Se expide así la resolución 4787-2006-JNE, y se proclamó como alcalde a Tomas Valeriano Challco, del Movimiento Andino Socialista, quien adjuntó una nueva acta perdida, la que valió para admitir las elecciones y proclamar al nuevo alcalde de esta localidad.

CUADRO 3.6

RESULTADOS DEL DISTRITO DE UMACHIRI EN LAS ERM 2006

Organización política	Votos	Votos válidos (%)
Poder Democrático Regional	47	6,72
Movimiento Andino Socialista	132	18,88
Movimiento por la Autonomía Regional Quechua-Aymara	97	13,88
Unidos por el Desarrollo	120	17,17
Partido Renacimiento Andino	29	4,15
Perú Posible	13	1,86
Restauración Nacional	124	17,74
Fuerza Nacional	10	1,43
Partido Aprista Peruano	57	8,16
Partido Nacionalista Peruano	70	10,01
Votos válidos	699	100,00
Votos blancos	76	
Votos nulos	1.157	
Votos emitidos	1.932	

Electores hábiles: 1.978

c) *La Consulta Popular de Revocatoria 2008*

En el mes de abril de 2008, los pobladores del distrito de Umachiri se movilizaron hasta el distrito de Ayaviri para solicitar la vacancia del alcalde, a quien acusaban de malos manejos de los recursos públicos; además, pidieron la intervención de la Contraloría General de la República para la investigación correspondiente. Esta movilización estuvo encabezada por Jerónimo Machaca y resultó en la presentación de una denuncia en la Fiscalía de la provincia de Melgar. Ante estas acusaciones, el alcalde Valeriano Chalco afirmó que «la movilización tiene un trasfondo político y no fue legítima porque los pobladores [...] fueron obligados bajo multa y corte de agua de los regantes, y mis enemigos políticos quieren minimizar los grandes logros obtenidos en el distrito de Umachiri». Los lugareños realizaron algunas movilizaciones más y el bloqueo de la carretera Panamericana Sur, en el trayecto Chuquibambilla-Ayaviri.

Los pobladores compraron dos kits electorales de revocatoria para juntar las firmas necesarias según la ley con el fin de realizar una CPR. Cuando lo lograron y se le notificó al alcalde de la consulta que se llevaría a cabo, él envió una solicitud al JNE para anular el proceso. Aducía que los pobladores habían firmado sin conocimiento, que el promotor no vivía en el distrito de Umachiri y que la Fiscalía había archivado definitivamente la denuncia en su contra por no existir indicios de la comisión de delitos contra la administración pública de parte de ningún funcionario. No obstante, esta solicitud fue declarada improcedente. La CPR fue llevada a cabo en un clima de tensión debido a que existía la posibilidad de que se repitan los hechos de violencia si es que los resultados no revocaban al alcalde. Sin embargo, el día de las elecciones no se reportó desorden público, el proceso se llevó con normalidad y el alcalde fue revocado junto con tres regidores.

96

3.3 *Mapa de conflictos electorales: datos cualitativos*

La revisión descriptiva de los informes elaborados en las ODPE y de los cinco casos seleccionados nos permite continuar con la elaboración del perfil que presentan los distritos que registraron conflictos electorales en el año 2006. Lo obtenido, junto con la información cuantitativa, nos es útil para comprender los escenarios en los que surge un conflicto electoral y las motivaciones que llevan a los actores a canalizar el conflicto mediante la vía de la violencia.

Uno de los resultados principales es el saber que —en la mayoría de los casos— se trata de distritos en los que los pobladores se conocen entre sí, lo cual hace que la vigilancia ciudadana sea más directa y que la presencia de electores golondrinos sea notoria. Por ejemplo, en el caso del distrito de Ihuarí (provincia de Huaral, Lima), los entrevistados aseguraron que percibieron casi de inmediato la presencia de gente ajena a la zona, al ver en el padrón electoral apellidos foráneos: Calderón, Quilla o Fernández. Sobre ello, la información del acápite anterior nos permite afirmar que se trata de distritos con poblaciones pequeñas pero con altos índices de pobreza: el 71% tiene menos de diez mil

electores (el 10% tiene menos de mil pobladores) y el 89% del total se encuentra entre los quintiles 1 y 2 del índice de carencias elaborado por FONCODES.

Al ser distritos con carencias, la población demanda de sus autoridades la realización de obras de servicios básicos: instalación de red de agua potable y desagüe, postes de luz eléctrica, etc. Sobre estos temas suelen girar las quejas con respecto a la mala gestión del alcalde, además de la transparencia en el manejo de los recursos. Es este uno de los principales indicadores utilizados por los pobladores para percibir una mala gestión, lo cual abre espacios a grupos opositores, que luego podrían generar un conflicto. Cabe recalcar aquí que esto se ve reforzado por la inexistencia de partidos políticos en el ámbito local y la existencia de liderazgos con relaciones clientelistas. Los partidos políticos tendrían que funcionar como mediadores de la voluntad de los ciudadanos ante el Estado y la opinión pública; sin embargo, en el ámbito local son utilizados como plataformas para conseguir intereses particulares, para obtener recursos y apoyo para las obras ofrecidas a la población. Estos liderazgos clientelistas constituyen una práctica común en América Latina, pero que no favorecen el desarrollo de una cultura democrática.

La demanda de obras y de transparencia se da en un contexto en el que los distritos están aumentando sus ingresos por diferentes fuentes⁷⁵ (FONCOMUN, canon y sobrecanon minero, etc.). Por ejemplo, en el distrito de Namora —provincia y región de Cajamarca— la mayor parte de la población no tiene electricidad (85%), más de la mitad carece de agua (56%), un alto porcentaje no cuenta con desagüe (43%) y la tasa de analfabetismo es de 28,2%; así, se encuentra en el quintil 1 del índice de carencias de FONCODES. Sin embargo, Namora recibe altos ingresos debido al canon y sobrecanon minero, principalmente. En el período 1998-2002 se benefició en promedio con más de 800 mil nuevos soles y esta cifra ha ido en aumento hasta el año 2007 en el que llegó a recibir más de 10 millones de nuevos soles. En el distrito de Namora, el conflicto principal se debe a los reclamos de los pobladores por supuestos actos de corrupción y malversación de fondos de sus alcaldes. Por ello, en las ERM 2006 esta localidad registró conflictos electorales.

97

Otra de las características que presentan estos distritos es que el 72% tiene solamente un local de votación en el que, en promedio, se han instalado nueve mesas. Como ya lo vimos en el caso del distrito de Umachiri (provincia de Melgar, Puno), esto hace que, ante una irrupción violenta, sea más sencillo conseguir la anulación de los comicios debido a la destrucción de las actas.

Como se ha podido notar a través de la descripción de los casos, la población es el actor principal de los conflictos electorales en escenarios locales. Se trata de conflictos en los que grupos de pobladores buscan anular los resultados electorales mediante la imposición de la fuerza; para ello se agrupa un gran número de personas, quienes armadas con palos y piedras realizan los actos de violencia descritos. Sin embargo, no son pobladores que han

⁷⁵ Como parte del proceso de descentralización impulsado por la Constitución de 1993 y del Decreto Legislativo N.º 776, que privilegia a los distritos al momento de acceder a recursos estatales.

sido reunidos de modo casual ni espontáneo, sino que esta oposición mayoritaria responde a una dinámica política interna que es necesario conocer.

Otro actor importante que ha sido ubicado es el grupo de candidatos que no logró obtener la mayoría de los votos; es decir, los candidatos perdedores. En la revisión de los informes de las ODPE se observa que una de las razones principales de conflicto electoral es la disconformidad ante los resultados de las urnas, la cual es promovida principalmente por los candidatos perdedores.

Un tema que ha surgido al conocer los conflictos electorales de un modo más cercano es el relacionado con las impugnaciones de resultados. Ello es un punto importante a tener en cuenta debido a que, en varios de los casos, los resultados de las elecciones se definen en Lima, a pesar de que aparentemente los comicios hayan sido anulados inmediatamente después de las elecciones por el JEE correspondiente. En este sentido, recordemos los casos de los distritos de Umachiri y Huampará, donde finalmente en Lima el JNE falló a favor de alguno de los candidatos implicados en los conflictos locales.

Estas modificaciones en los resultados debido a impugnaciones realizadas en Lima, a pesar de ser estrategias legales y válidas, no refuerzan a la autoridad elegida sino, por el contrario, mellan su imagen. En el caso del distrito de Umachiri, por ejemplo, a pesar de que el alcalde consiguió salir electo mediante un recurso de impugnación, no consiguió ganarse el apoyo de la población y fue revocado durante el segundo año de su mandato.

COLOFÓN

CONFLICTOS ELECTORALES EN LAS ERM 2010

En esta sección describiremos los conflictos electorales registrados durante las Elecciones Regionales y Municipales 2010 (ERM 2010) con el objetivo de identificar algunas características de los escenarios y los actores que intervinieron en los mismos. Así, en las dos primeras secciones, presentamos algunas variables utilizadas en los capítulos anteriores con el fin de realizar un análisis comparado entre las circunscripciones que presentaron conflictos y aquellas que no. Luego, en el último apartado, basados en un estudio de caso, identificamos los factores que catalizaron la manifestación violenta del conflicto electoral.

4.1 *Características de las circunscripciones electorales*

Durante el desarrollo de las ERM 2010 se registraron ciento diez conflictos electorales: setenta y siete de ellos ocurrieron en jurisdicciones distritales y los restantes en capitales provinciales (véase anexo 3). Esta cifra podría significar una disminución significativa respecto al número de conflictos registrados en las ERM 2006; sin embargo, se debe tomar en cuenta que los datos de 2010 se basan únicamente en el Reporte de Incidentes de la ONPE.⁷⁶

Un análisis comparado entre los distritos que no presentaron conflictos y los que sí, revela que ambos grupos tienen características semejantes. Por ejemplo, el promedio de la población electoral en los distritos que no registraron conflictos es 8.155,93; mientras que dicha cifra en los distritos que sí reportaron conflictos asciende a 8.741,36. Asimismo, el

⁷⁶ El número de conflictos del año 2006 fue calculado a partir del cotejo de información producida por tres instituciones: ONPE, Defensoría del Pueblo y la Asociación Civil Transparencia.

número promedio de locales de votación programados en estos últimos fue 1,84; en tanto que en los distritos donde no se reportaron conflictos dicho promedio ascendió a 2,06.

Las semejanzas encontradas entre estas circunscripciones nos permiten afirmar que el tamaño de la circunscripción electoral no está relacionado con la ocurrencia de conflictos. De esta manera, argumentar que el reducido tamaño de la población o de locales de votación explica en parte la emergencia de conflictos electorales no es válido. Es más, si realizamos una comparación entre las capitales provinciales notaremos que los promedios de la población electoral (48.456,12) y el número de locales de votación (9,85) son mayores en las capitales con conflictos electorales que en aquellas donde no se reportaron (23.868,10 y 4,64, respectivamente).

Esta constatación respecto a las características de las circunscripciones electorales en las ERM 2010 coincide con los resultados del análisis realizado en el contexto de las ERM 2006. De esa manera, la conclusión alcanzada en el estudio precedente sobre que no existe relación alguna entre los rasgos estructurales de los distritos y la existencia de los conflictos electorales, podría ser considerada válida para el análisis de los conflictos electorales ocurridos en las ERM 2010.

4.2 *Tipo de acciones registradas*

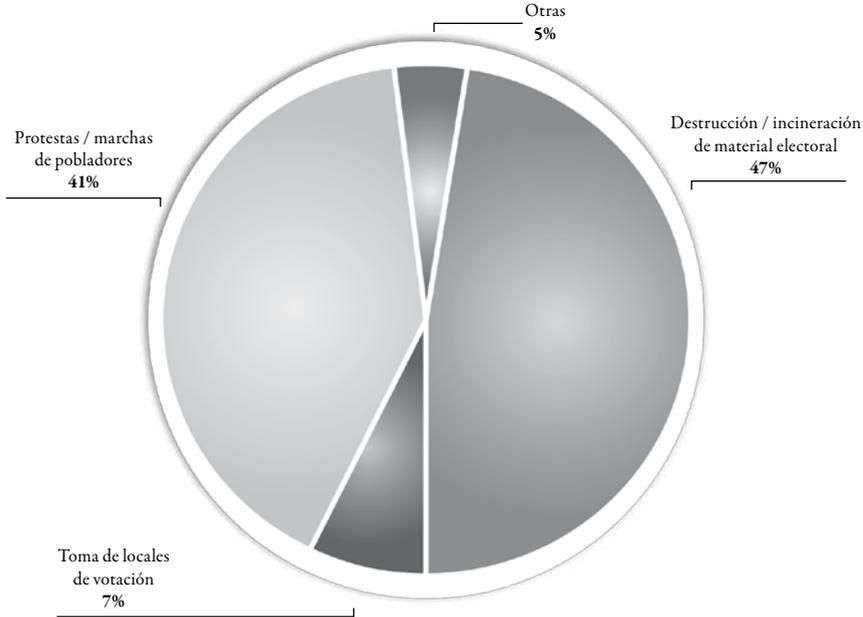
100 Según el Reporte de Incidentes ERM 2010 (ONPE 2010) un 47,27% del total de acciones registradas calificó dentro del rubro «Destrucción / incineración de material electoral». Estos actos violentos, en su mayor parte, fueron perpetrados por simpatizantes de algún candidato cuyos recuentos preliminares no eran favorables para su organización.

Un rasgo que cabe resaltar es que todas estas acciones se desarrollaron en localidades que no eran capitales provinciales y que en promedio tenían funcionando 1,4 locales de votación. No obstante, como ya señalamos, esta mayoritaria presencia de circunscripciones pequeñas no es un factor causal de la ocurrencia de los conflictos, sino más bien el reflejo del universo electoral de nuestro país: el 84,2% del total de distritos tiene uno o dos locales de votación.

La segunda acción más frecuente fue la protesta de partidarios de alguna organización política en competencia que consideraban los resultados fraudulentos (40,91%). Estas acciones, en su mayor parte, tuvieron como escenario las inmediaciones de las sedes provinciales de los organismos electorales: las ODPE (treinta casos) y los Jurados Electorales Especiales (un caso); y, en menor medida, los alrededores de los diferentes locales de votación (catorce casos). Por lo general, estas acciones no llegaron a ser violentas. Pero en algunos casos las protestas —como las que ocurrieron en las sede de las ODPE de Jaén, Huacho, Hualgayoc y Sullana— incluyeron acciones de violencia contra la infraestructura institucional (ruptura de vidrios) o el personal de la ONPE (lanzamiento de huevos).

GRÁFICO 4.1

ACCIONES QUE FORMARON PARTE DE LOS CONFLICTOS ELECTORALES REGISTRADOS EN LAS ERM 2010



IOI

Fuente: Reporte de Incidentes ERM 2010 (ONPE 2010).

Elaboración: Área de Información en Investigación Electoral – ONPE.

La tercera acción frecuente fue la toma de locales de votación. Esta representó por lo menos el 8% de acciones registradas y, por lo general, se manifestó a través de actos de violencia: retención del personal de la ONPE, destrucción de las instalaciones del local de votación, etc. Por último, en el rubro «otros» se registraron acciones como: bloqueo de vías de acceso, enfrentamiento entre candidatos y la retención por cinco horas de un jefe de ODPE.

4.3 Estudio de caso: Atalaya

La culminación de las ERM 2010 configuró en Atalaya, una de las cuatro provincias de la región de Ucayali,⁷⁷ un escenario de conflicto que tuvo como desenlace acciones de violencia contra más de una institución pública. El caso resulta especial debido a que hasta el año 2010 dicha provincia no había presentado ningún proceso de revocatoria, y durante las ERM 2006 no registró incidentes o actos que revelen la existencia de algún conflicto electoral.

⁷⁷ Según el Censo de 2005, Atalaya tiene una población de 38.104 habitantes, lo que representa el 9,5% de la población departamental. La provincia de Atalaya tiene cuatro distritos: Raimondi, Sepahua, Tahuania y Yurúa.

4.3.1 *El contexto electoral del conflicto*

En las ERM 2006 compitieron por la alcaldía de Atalaya cinco agrupaciones políticas: cuatro organizaciones de alcance regional y un solo partido político. Este rasgo nos indica una fuerte presencia en la zona de liderazgos poco articulados a movimientos nacionales. Asimismo, el Índice de Herfindahl —utilizado en el capítulo 2— revela que el escenario político en dicha provincia se encontraba medianamente fragmentado (0,29).

CUADRO 4.1

RESULTADOS DE LA PROVINCIA DE ATALAYA EN LAS ERM 2010

Nombre del candidato	Partido / organización política	Votos	% votos (válidos)
Francisco de Asís Mendoza De Souza	Integrando Ucayali	4.559	37
Adelmo Segundo Guerrero Enciso	Todos Somos Ucayali	3.900	32
Hugo Cárdenas Casafranca	Compromiso Ucayalino	2.741	22
Hernán Aldo Rengifo Meléndez	Ucayali Región con Futuro	854	7
Tito David Echevarría Chávez	Unión por el Perú	198	2
Votos blancos		1.984	

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

102

Un análisis de los candidatos nos revela que todos ellos —a excepción de Tito Echevarría— habían participado en más de un proceso electoral en dicha circunscripción. Francisco de Asís Mendoza buscaba la reelección; pero, esta vez, no competía representando al movimiento que lo llevó a ganar la alcaldía en el año 2006, sino que postulaba por un movimiento recientemente fundado por él mismo. Hugo Cárdenas es un ex militante acciopopulista que había intentando en dos oportunidades la alcaldía (ERM 2002 y 2006), postulando en la lista de dicho partido; sin embargo, para las ERM 2010 fundó un movimiento de carácter regional con el apoyo de varios líderes de la etnia asháninca.

4.3.2 *La manifestación del conflicto: de la protesta a los actos vandálicos*⁷⁸

El 3 de octubre de 2010 la jornada electoral se desarrolló con toda normalidad y sin percance alguno. Según el informe del jefe de la ODPE Atalaya, alrededor de las 21 horas de ese mismo día se entregó a los respectivos personeros acreditados un avance significativo del cómputo de actas de toda la provincia. Ese día no se presentaron reclamos o protestas.

Sin embargo, el 4 de octubre alrededor de las 14:00 horas aproximadamente unos 400 simpatizantes de los movimientos regionales Todos somos Ucayali y Ucayali Región

⁷⁸ Esta sección se basa íntegramente en una entrevista realizada al jefe de la ODPE Atalaya el 29 de octubre de 2010.

con Futuro se fueron agrupando en las inmediaciones de la sede institucional de la ODPE Atalaya. Las arengas de los manifestantes hacían referencia a un fraude electoral en las elecciones del ámbito provincial y exigían, a su vez, la anulación de los resultados procedentes del distrito de Sepahua.

Entre las 21:00 y 23:00 horas la intensidad de la protesta aumentó y se expresó a través de actos de violencia: lanzamiento de piedras, palos encendidos y otros objetos contundentes al local de la ODPE. El resultado fue la ruptura de todos los vidrios de las ventanas que forman parte de las instalaciones de la sede electoral. Ante estos hechos el jefe de la ODPE y el representante del Ministerio Público —escortados por alrededor de 20 efectivos de la Marina de Guerra— decidieron salir de la sede institucional y coordinar con los manifestantes la firma de un acta donde se solicitaba al JEE Atalaya la anulación de los resultados del distrito de Sepahua.

Una vez redactado el documento, el jefe de la ODPE escoltado por los efectivos militares y todos los manifestantes se dirigieron a la sede institucional del JEE. Al llegar y percatarse de que nadie se encontraba en dicha institución, los manifestantes obligaron al jefe de ODPE a permanecer fuera de ese local por varias horas. En ese lapso, aprovechando que los manifestantes se habían trasladado al JEE, efectivos de la Marina de Guerra guiaron al personal que se encontraba en la ODPE a la base contrasubversiva de la Marina de Guerra. Luego, a las 5:00 horas del día 5 de octubre de 2010, aprovechando un relevo de gran parte de los manifestantes, los efectivos que escoltaban al jefe de ODPE decidieron trasladarlo también a dicha base.

103

A las 9:40 horas del día martes 5 de octubre, el número de manifestantes creció considerablemente gracias al arribo de una buena cantidad de indígenas de la etnia asháninca. Según el Libro de ocurrencias de la comisaría de Atalaya, los manifestantes llegaron a conformar un grupo de aproximadamente 800 personas. Los sucesos que sobrevienen posteriormente califican dentro de la fase más violenta del conflicto, pues los manifestantes tomaron y destruyeron tres sedes institucionales de carácter público: la municipalidad, la fiscalía y el juzgado. En este caso, el conflicto electoral tuvo un desenlace violento.

4.3.3 *Las razones del conflicto electoral*

El conflicto electoral originado en Atalaya nos revela que en algunas oportunidades los contextos políticos polarizados pueden llevar al perdedor a desconocer las reglas del juego democrático. Asimismo, este caso nos señala que a menudo estos escenarios emergen cuando una autoridad edil decide reelegirse en un escenario donde los liderazgos políticos y sociales se encuentran altamente fragmentados.

El relato de los hechos nos indica claramente que las protestas comienzan pocas horas después de conocerse los resultados electorales. El candidato que iba a la reelección había conseguido vencer en tres de los cuatro distritos, mientras que su principal opositor solo había conseguido superarlo en el distrito de Tahuania. El pedido de los manifestantes de

anular las votaciones procedentes del distrito de Sepahua nos indica que su fin último era forzar las reglas para ganar las elecciones.

CUADRO 4.2

===== RESULTADOS DE LA PROVINCIA DE ATALAYA EN LAS ERM 2010 =====
 SEGÚN DISTRITOS (NÚMERO DE VOTOS)

Distritos / provincia de Atalaya	Sepahua	Raimondi (capital)	Tahuania	Yurúa	Total	Total sin Sepahua
Integrando Ucayali	883	3.134	342	200	4.559	3.676
Todos Somos Ucayali	158	3.120	546	76	3.900	3.742
Ucayali Región con Futuro	488	221	144	1	854	366

Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Un análisis del número de votos que recibieron las principales fuerzas políticas en cada uno de los distritos y la capital provincial (Raimondi) revela la importancia de Sepahua en la definición del ganador. En efecto, la anulación de los resultados de dicha circunscripción significaba la victoria de Todos Somos Ucayali.

En suma, en el caso de Atalaya las manifestaciones públicas de desacuerdo o cuestionamiento del proceso electoral fueron básicamente actos dirigidos en contra de los resultados electorales. Este hecho nos indica que en escenarios políticos polarizados, los perdedores fácilmente desconocen las reglas de la competencia, revelando así el poco arraigo que tienen las normas democráticas entre los actores políticos de nuestro país.

CONCLUSIONES

La primera propuesta de este estudio es una definición de conflicto electoral. Conflicto electoral es *el desacuerdo de carácter público que puede expresarse, de forma violenta o no, entre grupos organizados de actores que compiten por el poder o entre estos y los organismos electorales, donde el factor de conflicto está dado por el rechazo o el presunto incumplimiento de algún procedimiento o regla electoral.*

Otra propuesta relevante presentada en este trabajo es haber ubicado las principales causas o razones que llevan a las personas a realizar movilizaciones, protestas y, en muchos casos, enfrentamientos tan violentos como los descritos. Estas son: a) presencia de supuestos votos golondrinos; b) rechazo a la reelección del alcalde; y, c) disconformidad con los resultados electorales. Es común que ante un mismo conflicto se registre más de una causa; además, estas causas no se excluyen entre sí, sino que se encuentran altamente relacionadas.

Así, pueden darse casos en los que la oposición de los pobladores ante la reelección de un alcalde haga que este lleve electores golondrinos al distrito para conseguir la mayoría de los votos, con lo que la oposición de los pobladores aumenta. Si a esto se le suma el hecho de que durante el escrutinio los resultados puedan favorecer parcialmente a dicho alcalde, se produce el estallido del conflicto electoral, y se aducen las tres causas descritas.

La tercera propuesta es la elaboración del perfil de los distritos que registraron conflictos electorales en las ERM 2006. Con respecto a ello podemos concluir que se trata de distritos con poca población (el 71% tiene menos de diez mil electores y el 10% menos de mil) y con altos niveles de pobreza (el 89% se encuentra entre los quintiles 1 y 2 de carencias). Es una población relativamente joven (el 70% tiene menos de 45 años) que cuenta con educación primaria como mínimo (el 90% de los casos tiene algún nivel de

educación primaria) pero que no ha alcanzado grados superiores (solamente el 8% llega a tener educación superior o técnica). Además, con respecto a factores electorales, son distritos que se caracterizan por tener un solo local de votación (en el 72% de los casos) y una alta fragmentación política. En 164 distritos, que representan el 88% del total, se presentaron entre 4 y 10 agrupaciones políticas en la lucha por conseguir un puesto en la municipalidad.⁷⁹ Ello, sumado al hecho de que se trata de distritos con poblaciones pequeñas, da como resultado que los comicios se definan con muy pocos votos de diferencia, por lo cual el traslado de electores ajenos a una circunscripción, electores golondrinos, es una práctica recurrente. Sin embargo, al tratarse de poblaciones pequeñas, este tipo de actos es percibido casi de inmediato.

La cuarta propuesta es la descripción de la naturaleza político electoral de los conflictos electorales. Con respecto a ello, un punto interesante que surgió al hacer el análisis fue detectar que algunos procesos no favorecen la legitimidad del alcalde en un distrito que tiene un conflicto electoral. Así, en varios de los casos expuestos se vio que, a pesar de haber sido anuladas las elecciones en distritos conflictivos debido a la destrucción de las actas (mediante resolución emitida por el Jurado Electoral Especial), se produjo un proceso de impugnación por parte de los grupos políticos perdedores. Esto lleva a una rectificación y la declaración de determinado candidato como ganador, con lo cual el conflicto con la población se mantiene. Además, se afecta la legitimidad del alcalde y sus posibilidades de llevar a cabo una buena gestión. Se ha notado que, ante la existencia de un conflicto, se suele preferir su resolución mediante procesos legales antes que mediante negociaciones o conversaciones directas, entre las personas, métodos que pueden ser también útiles en este tipo de casos.

106

En este mismo sentido, se ha percibido que ciertos actores del proceso electoral colocan como prioridad el resguardar las actas, salvar los resultados de las elecciones antes que la seguridad de las personas y de conocer las opiniones existentes. Conviene tener ello en cuenta que si bien los procesos electorales son mecanismos formales de elección de autoridades, se trata de procesos llevados a cabo por personas que buscan representar sus decisiones. Así, su resolución depende tanto de los aspectos formales como del trato que se dé a los sujetos implicados en el acto electoral.

Si bien los pobladores utilizan los mecanismos de participación que se encuentran a su disposición (consulta popular de revocatoria, presupuesto participativo, etc.), ello no implica la existencia de un espacio de debate público. Como hemos visto a través de los casos, no existen partidos políticos que representen las demandas del pueblo. Los candidatos suelen encarnar intereses particulares y utilizan a los partidos políticos como plataformas para acceder al poder. Dada la falta de espacios de debate público, los pobladores se dejan llevar por los rumores que existen sobre algunos temas debido a que no disponen de información sobre su distrito.

⁷⁹ De acuerdo con una investigación realizada por ONPE en el año 2006, los alcaldes fueron elegidos con menos votos de los que requiere una solicitud de revocatoria.

Una quinta propuesta radica en el reconocimiento de la necesidad de contar con análisis coyunturales de los distritos en los que se registran conflictos electorales. Se ha visto que un conflicto electoral no surge en los momentos de mayor violencia, sino que son esos los momentos que reciben mayor atención. Los conflictos electorales responden tanto a factores estructurales como a coyunturas electorales específicas. Para poder realizar acciones preventivas, se requiere contar con información acerca del contexto político y electoral del distrito.

Finamente cabe recalcar que hay un esfuerzo, por parte de las diversas instituciones, de monitorear y lograr una especialización en conflictos electorales. Todo ello, siempre con la finalidad de prevenir la violencia durante las elecciones y garantizar que el derecho al sufragio y el escrutinio sea una *«expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, y [sea] el reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector [expresada] en las urnas por votación directa y secreta»*.⁸⁰

En ese sentido, las principales instituciones que se encuentran trabajando el tema de conflictos electorales son —adicionalmente a la ONPE— la Defensoría del Pueblo y el Jurado Nacional de Elecciones, en el ámbito estatal, y la Asociación Civil Transparencia en el sector privado. Los informes presentados por dichas instituciones han sido utilizados en este estudio.

⁸⁰ Art. 2.º de la LOE: Finalidad del Sistema Electoral.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

Fuentes utilizadas

a) Instituciones:

ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA

2006 *Informe consolidado de irregularidades. Elecciones Regionales y Municipales 2006.* Lima. Consulta: 20 de noviembre. <http://www.transparencia.org.pe/documentos/informe_de_irregularidades_final_pm.pdf>.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

2008 *Ley N.º 29287. Ley que modifica los artículos 354.º y 359.º del Código Penal relacionados con los delitos contra la voluntad popular.* 6 de diciembre. Consulta: 14 de enero de 2009. <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/imagenes/Leyes/29287.pdf>>.

DP – DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2005 *Ante todo, el diálogo.* Lima: Defensoría del Pueblo.

2006 *Reporte especial: Elecciones Regionales y Municipales 2006.* Consulta: 20 de noviembre de 2008. <<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php>>.

2008 *Reportes de supervisión electoral. Proceso Consulta Popular de Revocatoria 2008.* Consulta: 5 de diciembre de 2008. <<http://www.defensoria.gob.pe/revocatorias/mapaderevocatorias.htm>>.

s/f *Reportes de conflictos sociales.* Consulta: 14 de enero de 2009. <<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/>>.

JNE – JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

- 2006a «Los votos golondrinos». Exposición presentada en Martes Electorales 2006-ONPE. Consulta: 10 de diciembre de 2008. <http://www.jne.gob.pe/images/stories/archivos/marteselect/mar_10oct2006.pdf>.
- 2006b «JNE presenta proyecto de ley para penalizar hasta con ocho años de prisión a ciudadanos golondrinos». Consulta: 14 de enero de 2009. <http://www.jne.gob.pe/index.php?t=4&st=1&option=bc_modulo&bc_modulo_id=1&id_noticia=1342>.
- 2007 «Votos golondrinos. Problemática y solución». Exposición presentada en Martes Electorales 2007-ONPE. Consulta: 10 de diciembre de 2008. <http://www.jne.gob.pe/images/stories/archivos/marteselect/mar_05jun2007.pdf>.

ONPE – OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

- 2003 *Las malas artes: violencia en elecciones locales*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- 2006a *Reportes cualitativos elaborados por los Jefes de ODPE en las ERM 2006*. Lima: Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional - ONPE.
- 2006b *Sistema electoral en escenarios de conflicto: el caso de Tilali en Puno*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- 2008 *Compendio Electoral Peruano*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.

b) *Publicaciones periódicas:*

110

DIARIO CORREO

- 2006a «Secuestran a personal de ODPE en Umachiri». *Correo*. Puno, 20 de noviembre. Consulta: 15 de diciembre de 2008. <http://www.correoperu.com.pe/prov_notaphp?id=8085&show=umachiri&ced=10>.
- 2006b «Umachireños otra vez a las urnas tras anulación de las elecciones». *Correo*. Puno, 8 de diciembre. Consulta: 15 de diciembre de 2008. <http://www.correoperu.com.pe/prov_notaphp?id=8677&show=umachiri&ced=10>.
- 2006c «La calma volvería a Umachiri». *Correo*. Puno, 26 de noviembre. Consulta: 15 de diciembre de 2008. <http://www.correoperu.com.pe/prov_notaphp?id=8302&show=umachiri&ced=10>.
- 2006d «No dejarán que Tomas Valeriano asuma alcaldía de Umachiri». *Correo*. Puno, 29 de diciembre. Consulta: 15 de diciembre de 2008. <http://www.correoperu.com.pe/prov_notaphp?id=9367&show=umachiri&ced=10>.
- 2006e «JNE proclama a Tomás Valeriano Challco como alcalde de Umachiri». *Correo*. Puno, 28 de diciembre. Consulta: 15 de diciembre de 2008. <http://www.correoperu.com.pe/prov_notaphp?id=9344&show=umachiri&ced=10>.
- 2007 «Piden la vacancia de alcalde Umachiri». *Correo*. Puno, 4 de abril. Consulta: 15 de diciembre de 2008. <http://www.correoperu.com.pe/prov_notaphp?id=26138&show=umachiri&ced=10>.

c) *Otros medios:*

AGENCIA ANDINA

- 2006 «Policía tiene identificados a quienes causaron disturbios en Cajamarca». *Andina*. Lima 20 de noviembre. Consulta: 15 de diciembre de 2008. <<http://www.andina.com.pe/edpespeciales/especiales/2006/setiembre/elecciones2006/20nov030.html>>.

CAJAMARCA NOTICIOSA

- 2007 «Autoridades electas de Namora juramentan el próximo domingo». *Cajamarca noticiosa*. Cajamarca, 5 de enero. Consulta: 15 de diciembre de 2008. <<http://cajamarca-noticiosa.blogspot.com/2007/01/autoridades-electas-de-namora.html>>.

CAJAMARCA OPINA

- 2007 «Descubren desfalco por más de un millón doscientos mil soles en Namora». *Cajamarca Opina*. Cajamarca, 14 de febrero. Consulta: 30 de enero de 2009. <<http://www.cajamarcaopina.com/home/content/view/280/2/>>.

LOS ANDES

- 2006 «Jefe de la ODPE San Román en Puno lamentó salvajismo en Cupi y Umachiri». *Los Andes*. Puno, 21 de noviembre. Consulta: 30 de enero de 2009. <<http://www.losandes.com.pe/?c=noticia&id=3754>>.
- 2007a «Ex alcalde de Umachiri-Puno sería procesado por mala administración municipal». *Los Andes*. Puno, 30 de abril. Consulta: 10 de febrero de 2009. <<http://www.losandes.com.pe/?c=noticia&id=6413>>.
- 2007b «Ex autoridades de Umachiri son denunciadas en la segunda fiscalía de Melgar-Puno». *Los Andes*. Puno, 28 de septiembre. Consulta: 10 de febrero de 2009. <<http://www.losandes.com.pe/?c=noticia&id=9485>>.

IDEELE RADIO

- 2006 «Pobladores de Namora exigen drástica sanción para presuntos actos ilícitos de su alcalde». *Ideeleradio*. Lima, 30 de noviembre. Consulta: 11 de febrero de 2009. <<http://www.ideeleradio.org.pe/look/portal/article.tpl?IdLanguage=13&IdPublication=7&NrIssue=33&NrSection=50&NrArticle=12784>>.

SER-SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES

- 2006 «Entrevista a Róger Cáceres Pacori, virtual alcalde reelecto de Umachiri». *Altiplano Político*. Puno, 21 de noviembre. Consulta: 11 de febrero de 2009. <<http://www.ser.org.pe/altiplano/modules/news02/index.php?storytopic=0&start=35>>.

Bibliografía consultada

ACE PROJECT

- s/f «Registro de electores». *Ace Project. The Electoral Knowledge Network*. Consulta: 10 de febrero de 2009. <<http://aceproject.org/main/espanol/vr>>.

ADRIANZÉN, Alberto

s/f «Estallidos sociales y representación política». *Palestra - Portal de asuntos públicos de la PUCP*. Lima. Consulta: 10 de febrero de 2009. <<http://palestra.pucp.edu.pe/index.php?id=78&num=1>>.

2007 *Partidos, sistema político y elecciones regionales*. Documento de trabajo del Seminario Reforma del Estado en el Perú. Lima: PUCP.

ARENDT, Hannah

1993 *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós.

1995 *Qu'est que la politique?* París: Editions du Seuil.

2006 *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Alianza Editorial.

BEDOYA, César et ál.

2007 *Manejo constructivo de conflictos y promoción de consensos*. Lima: ProDiálogo.

BOLAÑOS, José Mario

2000 «Derecho y sistema electoral en El Salvador». En IFE et ál. *Seminario Internacional sobre resolución de conflictos electorales. Perspectiva comparada en Centro América, México y la República Dominicana*. San José: IFES, IFE, TEPJF, IIDH/CAPEL, TSE. Consulta: 15 de enero de 2009. <<http://www.tse.go.cr/docus/docs/seminarioconflictoselectorales.pdf>>.

BURKE, Edmund

112 2003 [1790] *Reflexiones sobre la Revolución en Francia*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

BURTON, JHON

2000 *La resolución de conflictos como sistema político. Occasional Paper ICAR - George Mason University*. Virginia. Consulta: 20 de enero de 2009. <<http://icar.gmu.edu/La%20Resolucion.pdf>>.

CABALLERO, Víctor & Teresa CABRERA

2008 «Conflictos sociales en el Perú. Cambios y escenarios de conflictividad en el periodo 2006-2008». En DESCO. *Por aquí compañeros Aprismo y neoliberalismo*. Serie Perú hoy n.º 13. Lima: DESCO, pp. 99-130. Consulta: 25 de febrero de 2009. <<http://www.desco.org.pe/peru-hoy.shtml>>.

CLAUSEWITZ, Carlos Von

2006 [1832] *De la guerra*. Buenos Aires: Distal.

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS

2006 *Manual para la construcción de la paz*. Lima: Comisión Andina de Juristas.

CORBETA, Juan Carlos

2002 «La política y lo político. De Carl Schmitt a Julien Freund». En DOTTI & PINTO 2002: 229-251.

COSER, Lewis

1961 *Las funciones del conflicto social*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

1967 *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*. Buenos Aires. Amorrortu.

DAHRENDORF, Ralf

1966 *Sociedad y libertad. Hacia un análisis sociológico de la actualidad*. Madrid: Tecnos.

DENDIA, Rafael

2000 «Modos alternativos para la solución de conflictos electorales». *Revista Electrónica Paraná Eleitoral*. Curitiba, número 37. Consulta: 24 de noviembre de 2008. <http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=26>.

DOTTI, Jorge & Julio PINTO (comps.)

2002 *Schmitt. Su época y su pensamiento*. Buenos Aires: EUDEBA.

FERNÁNDEZ VEGA, José

2002 «Aproximaciones al enemigo». En DOTTI & PINTO 2002: 43-56.

HUNTINGTON, Samuel P.

1972 *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.

INFANTE, José María

2005 «Elecciones en México: restricciones, fraudes y conflictos». *Confines*. México D. F., número 1-2, pp. 65-78.

LECHNER, Norbert

1994 «Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo». *Nueva Sociedad*. Caracas, número 130, pp. 32-43.

LIPSET, Seymour

1963 *El hombre político*. Buenos Aires: EUDEBA.

MARROQUÍN, Manfredo

2000 «Fuentes de conflictos electorales en Guatemala». En IFE et. ál. *Seminario Internacional sobre Resolución de Conflictos Electorales. Perspectiva comparada en Centro América, México y la República Dominicana*. San José: IFES, IFE, TEPJF, IIDH/CAPEL, TSE. Consulta: 2 de febrero de 2009. <<http://www.tse.go.cr/docus/docs/seminarioconflictoselectorales.pdf>> (consulta: 26/2/2009).

MELÉNDEZ, Carlos

2007 «Economía y política en cuestión: los nuevos poderes regionales». En IDEHPUCP. *Umbral: Acciones y reflexiones para la construcción de la paz y la democracia en el Perú, 2005-2006*. Lima: PUCP.

MOUFFE, Chantal

1997 «La nueva lucha por el poder». *La Nación*. Buenos Aires, 12 de septiembre. Consulta: 10 de febrero de 2009. <http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=209778&high=nueva%20lucha%20poder>.

2007 *En torno a lo político*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

NOHLEN, Dieter & Mario FERNÁNDEZ

[s/f] «Elecciones». En IIDH-CAPEL *Diccionario Electoral*. San José: IIDH-CAPEL. Consulta: 25 de abril de 2009. <<http://www.iidh.ed.cr/capel/>>.

PAJUELO, Ramón

2005 *Municipalidades de centros poblados y conflicto local. Las lecciones del caso Ilave*. Lima: SER/OXFAM GB.

POSADA CARBÓ, Eduardo

1996 «Civilizar las urnas. Conflicto y control en las elecciones colombianas, 1830-1930». *Boletín cultural y bibliográfico*. Bogotá, vol. XXXII, número 39. Consulta: 10 de marzo de 2009. <<http://www.lablaa.org/blaavirtual/publicacionesbanrep/boletin/boleti1/bol39/bol2a.htm>>.

PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

2007 *Conflictividad electoral en el proceso electoral 2007*. Ciudad de Guatemala. Consulta: 19 de febrero de 2009. <http://www.pdh.org.gt/files/inf_especiales/ANALISIS%20CONFLICTIVIDAD%20ELECTORAL_2007.pdf>.

REMY, María Isabel

2008 «Y se vienen las revocatorias». *Revista Argumentos. Revista de Análisis Social del Instituto de Estudios Peruanos*. Lima, número 1, pp.12-17. Consulta 20 de marzo. <<http://www.revistargumentos.org.pe/>>.

RIVAS, Jairo

2007 «Conflictos locales en el Perú: ¿Por qué continúan?». *Cabildo Abierto*. Lima, número 23, pp. 6-7.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis

2002 «La centralidad del concepto de “enemigo” en la teoría de la soberanía de Carl Schmitt». En DOTTI & PINTO 2002: 255-272.

SARTORI, Giovanni

1988 *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza Universitaria.

SCHMITT, Carl

1985 [1932] *El concepto de lo político*. México D. F.: Folios.

SERRANO GÓMEZ, Enrique

2004 *Consenso y conflicto, Schmitt y Arendt: la definición de lo político*. Medellín: Universidad de Antioquia.

TANAKA, Martín

2005 *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

TOCQUEVILLE, Alexis

1963

[1835 y 1840] *La democracia en América*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

TORRES, Javier

2007

«Espacios locales, conflictos de gobernabilidad y formas de resolución». *Servicios Educativos Rurales*. Lima. Consulta: 12 de julio 2008. <http://www.ser.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=374&Itemid=108>.

URIARTE, Eburne

2002

Introducción a la ciencia política: la política en las sociedades democráticas. Madrid: Tecnos.

WEBER, Max

1964 [1922] *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

1967 [1918] *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.

WIENER, Elsa

2003

«Municipios, poder y nuevas élites locales: el caso de las revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla». En EGUREN, OLIART & REMY (eds.). *Perú: el problema agrario en debate*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria-SEPIA, pp. 277-317.

ANEXOS

*Anexo 1: Listado de distritos que registraron conflictos electorales en las Elecciones Regionales y Municipales 2006**

Región	Provincia	Distrito	Causas
Amazonas	Chachapoyas	Levanto ^{(1) (2)}	Supuesta presencia de votos golondrinos y oposición a la reelección del alcalde
		San Isidro de Maino ^{(1) (2)}	Supuesta presencia de votos golondrinos
	Condorcanqui	Nieva ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales, oposición a la reelección del alcalde, consigna política
	Luya	San Jerónimo ^{(1) (2)}	Supuesta presencia de votos golondrinos y oposición a la reelección del alcalde
		Cumba ⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
	Utcubamba	El Milagro ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales, oposición a la reelección del alcalde, consigna política
		Jamalca ⁽²⁾	Oposición a la reelección del alcalde
			Lonya Grande ⁽¹⁾
Áncash	Bolognesi	Abelardo Pardo Lezameta ⁽¹⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos

*Se colocará la fuente de la que se obtuvo información de acuerdo con lo siguiente: (1) Informes de la ONPE, (2) Reporte especial de conflictos elaborado por la Defensoría del Pueblo, (3) Reporte de incidencias de la Asociación Civil Transparencia.

Región	Provincia	Distrito	Causas	
	Bolognesi	Antonio Raimondi ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales	
		Aquia ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales	
		Canis ⁽¹⁾⁽³⁾	Disconformidad con los resultados electorales y supuesta presencia de votos golondrinos	
		Colquioc ⁽¹⁾⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales y supuesta presencia de votos golondrinos	
		La Primavera ⁽¹⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos	
		Pacllón ⁽¹⁾	Otros	
	Carhuaz	Tinco ⁽¹⁾⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos	
	Huaraz	Cochabamba ⁽³⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos	
		Colcabamba ⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾	Disconformidad con los resultados electorales y supuesta presencia de votos golondrinos	
		Huanchay ⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos	
		Jangas ⁽³⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos	
		Anra ⁽¹⁾	Supuesta vinculación de personal de ONPE con PP	
	Áncash	Cajay	Cajay (1)	Supuesta presencia de votos golondrinos
			Chavín de Huántar ⁽¹⁾⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales, oposición a la reelección del alcalde y supuesta presencia de votos golondrinos
		Huari	Huachis ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales, oposición a la reelección del alcalde y supuesta presencia de votos golondrinos
Huari ⁽²⁾			Disconformidad con los resultados electorales, oposición a la reelección del alcalde y supuesta presencia de votos golondrinos	
Masín ⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾			Supuesta presencia de votos golondrinos	
Paucas ⁽¹⁾			Supuesta vinculación de personal de ONPE con PP	
Ponto ⁽¹⁾⁽²⁾			Supuesta presencia de votos golondrinos	
Huaylas		Uco ⁽¹⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos	
		Huallanca ⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos	
Mariscal Luzuriaga		Fidel Olivas Escudero ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales	
	Llama ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales y supuesta presencia de votos golondrinos		
Ocros	Acas ⁽¹⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos y oposición a la reelección del alcalde		
	Ocros ⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos		

Región	Provincia	Distrito	Causas
Áncash	Ocros	San Cristóbal de Rajan ⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
		Santiago de Chilcas ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales y supuesta presencia de votos golondrinos
Apurímac	Chincheros	Ranracancha ⁽¹⁾⁽²⁾	Supuesta vinculación de personal de ONPE con PP
	Cotabambas	Challhuahuacho ⁽¹⁾⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales
Arequipa	Caravelí	Atiquipa ⁽³⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
		Cahuacho ⁽³⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
		Lomas ⁽³⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
Ayacucho	Cangallo	Cangallo ⁽²⁾	Oposición a la reelección del alcalde y disconformidad
		Paras ⁽²⁾	Oposición a la reelección del alcalde y disconformidad
	Huamanga	Pacaycasa ⁽²⁾⁽³⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos, oposición a la reelección del alcalde y disconformidad con los resultados electorales
	Lucanas	Aucará ⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos, oposición a la reelección del alcalde y disconformidad con los resultados electorales
		Lucanas ⁽²⁾	Oposición a la reelección del alcalde y disconformidad con los resultados electorales
		Santa Ana de Huaycahuacho ⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos, oposición a la reelección del alcalde y disconformidad con los resultados electorales
	Sucre	Belén ⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos, oposición a la reelección del alcalde y disconformidad con los resultados electorales
		Huacaña ⁽²⁾	Oposición a la reelección del alcalde
		Querobamba ⁽²⁾	Disconformidad y supuesta presencia de votos golondrinos
		Canaria ⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales
Víctor Fajardo	Colca ⁽²⁾		Supuesta presencia de votos golondrinos, oposición a la reelección del alcalde y disconformidad con los resultados electorales
Cajamarca	Cajabamba	Sitacocha ⁽¹⁾⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales y oposición a la reelección del alcalde
	Cajamarca	Encañada ⁽¹⁾⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos y oposición a la reelección del alcalde
		Namora ⁽¹⁾⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales y oposición a la reelección del alcalde

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Región	Provincia	Distrito	Causas
I2O Cajamarca	Cajamarca	San Juan ^{(1) (2)}	Disconformidad con los resultados electorales y supuesta presencia de votos golondrinos
	Celendín	La Libertad de Pallán ^{(1) (2)}	Disconformidad con los resultados electorales y oposición a la reelección del alcalde
		Anguía ^{(1) (2)}	Disconformidad con los resultados electorales y oposición a la reelección del alcalde
		Chalamarca ^{(1) (2)}	Disconformidad con los resultados electorales
	Chota	Miracosta ^{(1) (2)}	Disconformidad con los resultados electorales, oposición a la reelección del alcalde y supuesta presencia de votos golondrinos
		Tacabamba ^{(1) (2)}	Disconformidad con los resultados electorales y oposición a la reelección del alcalde
		Cupisnique ^{(1) (2)}	Disconformidad con los resultados electorales y oposición a la reelección del alcalde
	Contumazá	San Benito ^{(1) (2)}	Disconformidad con los resultados electorales y oposición a la reelección del alcalde
		Yonán ^{(1) (2)}	Disconformidad con los resultados electorales y oposición a la reelección del alcalde
	Cutervo	Choros ⁽¹⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
		Cutervo ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales, oposición a la reelección del alcalde y otros
		La Ramada ^{(1) (2)}	Disconformidad con los resultados electorales y oposición a la reelección del alcalde
		Querocotillo ^{(1) (2)}	Disconformidad con los resultados electorales
		San Andrés de Cutervo ⁽¹⁾	Oposición a la reelección del alcalde
		San Luis de Lucma ⁽¹⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
		Santa Cruz ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales
		Santo Tomás ^{(1) (2)}	Supuesta presencia de votos golondrinos
		Socota ^{(1) (2)}	Disconformidad con los resultados electorales
		Hualgayoc	Hualgayoc ^{(1) (2) (3)}
	Jaén	Huabal ^{(1) (2)}	Disconformidad con los resultados electorales y oposición a la reelección del alcalde
		Jaén ⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales
		Las Pirias ^{(1) (2)}	Disconformidad con los resultados electorales y oposición a la reelección del alcalde
		Sallique ⁽¹⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
San Ignacio	La Coipa ⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos	
	Tabaconas ^{(1) (2)}	Disconformidad con los resultados electorales y oposición a la reelección del alcalde	

ANEXOS

Región	Provincia	Distrito	Causas
Cajamarca	San Miguel	Nanchoc ⁽¹⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
	San Pablo	Tumbadén ^{(1) (2)}	Disconformidad con los resultados electorales y oposición a la reelección del alcalde
Cusco	Chumbivilcas	Chamaca ⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales
		Livitaca ⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales
	La Convención	Santa Teresa ^{(1) (2)}	Disconformidad con los resultados electorales y consigna política
	Paruro	Ccapi ⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales
	Quispicanchi	Lucre ⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales
	Urubamba	Maras ⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales
	Huancavelica	Churcampa	Pachamarca ⁽²⁾
San Pedro de Coris ⁽¹⁾			Disconformidad con los resultados electorales, oposición a la reelección del alcalde y supuesta presencia de votos golondrinos
Huancavelica		Conayca ^{(1) (2)}	Disconformidad con los resultados electorales, oposición a la reelección del alcalde y supuesta presencia de votos golondrinos
		Huayllahuara ⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
Huaytará		Laramarca ⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
Tayacaja		Ahuaycha ^{(1) (2) (3)}	Disconformidad con los resultados electorales y oposición a la reelección del alcalde
		Daniel Hernández ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales
Huánuco	Ambo	Conchamarca ⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
		Huacar ⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
		Tomay-Kichwa ^{(1) (2)}	Disconformidad con los resultados electorales y oposición a la reelección del alcalde
	Huacaybamba	Canchabamba ⁽¹⁾	Otros
		Huacaybamba ⁽¹⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos y supuesta vinculación de personal de ONPE con PP
		Pinra ⁽¹⁾	Supuesta vinculación de personal de ONPE con PP
		Jacas Grande ⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
	Huamalíes	Jircañ ⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
		Miraflores ⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
		Huánuco	Churubamba ^{(1) (2)}
Marañón	Cholón ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales	

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Región	Provincia	Distrito	Causas
Huánuco	Marañón	Huacrachuco ⁽¹⁾	Oposición a la reelección del alcalde, consigna política y supuesta vinculación de personal de onpe con pp
	Pachitea	Molino ⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
		Umari ⁽²⁾	Consigna política
	Yarowilca	Chacabamba ⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
Ica	Chincha	Alto Larán ⁽¹⁾	Oposición a la reelección del alcalde y supuesta vinculación de personal de onpe con pp
		Sunampe ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales y supuesta presencia de votos golondrinos
	Pisco	Paracas ^{(1) (3)}	Disconformidad con los resultados electorales y supuesta presencia de votos golondrinos
		San Andrés ⁽³⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
		Túpac Amaru Inca ⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
Junín	Chanchamayo	Vitoc ⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos y oposición a la reelección del alcalde
	Huancayo	Huayucachi ⁽²⁾	Oposición a la reelección del alcalde
		Pilcomayo ⁽²⁾	Oposición a la reelección del alcalde
	Jauja	Ataura ^{(1) (2)}	Disconformidad con los resultados electorales y supuesta presencia de votos golondrinos
		Jauja ⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales y oposición a la reelección del alcalde
		Muqui ⁽²⁾	Oposición a la reelección del alcalde
		Sausa ⁽²⁾	Oposición a la reelección del alcalde y consigna política
	Junín	Carhuamayo ⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales
	Tarma	Tapo ^{(1) (2)}	Disconformidad con los resultados electorales
		Tarma ⁽²⁾	Consigna política
Yauli	Morococho ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales	
	Yauli ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales	
La Libertad	Ascope	Magdalena de Cao ^{(1) (2)}	Disconformidad con los resultados electorales y oposición a la reelección del alcalde
	Julcán	Calamarca ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales
		Buldibuyo ⁽¹⁾	Otros
	Pataz	Chillia ⁽¹⁾	Otros
		Huancaspata ⁽¹⁾	Otros
Parcoy ⁽¹⁾		Supuesta vinculación de personal de ONPE con PP	

ANEXOS

Región	Provincia	Distrito	Causas
La Libertad	Pataz	Urpay ⁽¹⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
	Trujillo	Salaverry ⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales y consigna política
Lambayeque	Chiclayo	Monsefú ⁽¹⁾	Oposición a la reelección del alcalde
		Pimentel ⁽¹⁾	Oposición a la reelección del alcalde
	Ferreñafe	Cañaris ⁽¹⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
		Incahuasi ⁽¹⁾⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales, oposición a la reelección del alcalde y supuesta presencia de votos golondrinos
		Jayanca ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales y oposición a la reelección del alcalde
	Lambayeque	Mórrope ⁽¹⁾	Otros
		Olmos ⁽¹⁾	Oposición a la reelección del alcalde
		Túcume ⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales
Huaral	Ihuarí ⁽¹⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos	
	Laraos ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales y oposición a la reelección del alcalde	
	Huarochiri	San Pedro de Casta ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales y oposición a la reelección del alcalde
		Santa Cruz de Cocachacra ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales y oposición a la reelección del alcalde
	Lima	Ate ⁽¹⁾	Otros
		Lima	Jesús María ⁽²⁾
Puente Piedra ⁽²⁾			Oposición a la reelección del alcalde
Yauyos		Azángaro ⁽¹⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
	Huampará ⁽¹⁾⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos	
	Tupe ⁽¹⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos	
Loreto	Loreto	Urarinas ⁽¹⁾⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales, oposición a la reelección del alcalde y supuesta presencia de votos golondrinos
	Mariscal Ramón Castilla	Ramón Castilla ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales, consigna política y otros
		Yavarí ⁽¹⁾	Consigna política y otros
	Maynas	Alto Nanay ⁽²⁾⁽³⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos y oposición a la reelección del alcalde
		Las Amazonas ⁽¹⁾⁽²⁾	Otros
		Putumayo ⁽¹⁾	Otros

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Región	Provincia	Distrito	Causas
Loreto	Maynas	Teniente Manuel Clavero ⁽¹⁾	Otros
		Torres Causana ⁽¹⁾	Otros
	Requena	Capelo ⁽¹⁾⁽²⁾	Oposición a la reelección del alcalde
		Puinahua ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales, supuesta presencia de votos golondrinos y consigna política
		Ucayali	Sarayacu ⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾
Moquegua	General Sánchez Cerro	Coalaque ⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales
	Ilo	Ilo ⁽³⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
	Mariscal Nieto	Torata ⁽²⁾⁽³⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
Pasco	Daniel Alcides Carrión	Santa Ana de Tusi ⁽¹⁾⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos y consigna política
	Pasco	Paucartambo ⁽¹⁾⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales y consigna política
Piura	Ayabaca	Pacaipampa ⁽¹⁾⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales
		Huarmaca ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales
	Huancabamba	Sondor ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales y consigna política
		Cura Mori ⁽²⁾	Otros
	Piura	El Tallán ⁽¹⁾⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales
		La Arena ⁽¹⁾⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales
Sullana	Lancones ⁽¹⁾⁽²⁾	Oposición a la reelección del alcalde y otros	
Puno	Azángaro	José Domingo Choquehuanca ⁽¹⁾⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales
		Corani ⁽¹⁾⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales
	Carabaya	Ollachea ⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos y otros
		San Gabán ⁽¹⁾⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales y supuesta presencia de votos golondrinos
	Chucuito	Desaguadero ⁽¹⁾⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales
	El Collao	Ilave ⁽²⁾⁽³⁾	Consigna política
	Huancané	Taraco ⁽²⁾	Consigna política
	Lampa	Pucará ⁽¹⁾⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales
Melgar	Antauta ⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales	
	Cupi ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales	

Región	Provincia	Distrito	Causas
Puno	Melgar	Umachiri ⁽¹⁾⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales, reelección y supuesta presencia de votos golondrinos
	Moho	Moho ⁽²⁾	Consigna política
	San Antonio de Putina	Putina ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales
San Martín	Bellavista	San Pablo ⁽¹⁾	Supuesta vinculación de personal de ONPE con PP y consigna política
	El Dorado	San Martín ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales, oposición a la reelección del alcalde, supuesta presencia de votos golondrinos y consigna política
	Lamas	Shanao ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales
	Mariscal Cáceres	Campanilla ⁽¹⁾⁽²⁾	Disconformidad con los resultados electorales y consigna política
	Rioja	Awajun ⁽¹⁾	Otros
San Martín	Rioja	Elías Soplín Vargas ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales
		Nueva Cajamarca ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales
		Pardo Miguel ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales
San Martín	San Martín	Cacatachi ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales, oposición a la reelección del alcalde y supuesta presencia de votos golondrinos
		El Porvenir ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales, oposición a la reelección del alcalde, supuesta presencia de votos golondrinos y consigna política
Tumbes	Contralmirante Villar	Casitas ⁽¹⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
		Zorritos ⁽¹⁾	Supuesta vinculación de personal de ONPE con PP
	Tumbes	Corrales ⁽¹⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
		San Jacinto ⁽²⁾	Oposición a la reelección del alcalde
	Zarumilla	Aguas Verdes ⁽¹⁾⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
Ucayali	Coronel Portillo	Matapalo ⁽¹⁾⁽²⁾	Supuesta presencia de votos golondrinos
		Campoverde ⁽¹⁾	Disconformidad con los resultados electorales

Anexo 2: Cuadros de contingencia

1) Cuadros de relación entre conflictos electorales ERM 2006 y otras variables de análisis

	Presentó Conficto Electoral ERM 2006							Coeficiente de contingencia (Chi2)	Significancia estadística
	No		Sí		Total				
	N.º	%	N.º	%	N.º	%			
Victoria estrecha < 10%	No	503	91,3	48	8,7	551	100,0	,047	,059
	Sí	944	88,2	126	11,8	1070	100,0		
	Total	1447	89,3	174	10,7	1621	100,0		
Victoria estrecha < 5%	No	857	90,1	94	9,9	951	100,0	,033	,188
	Sí	590	88,1	80	11,9	670	100,0		
	Total	1447	89,3	174	10,7	1621	100,0		
Victoria estrecha < 2,5%	No	1113	90,0	123	10,0	1236	100,0	,045	,068
	Sí	334	86,8	51	13,2	385	100,0		
	Total	1447	89,3	174	10,7	1621	100,0		
Victoria estrecha < 1%	No	1304	89,7	150	10,3	1454	100,0	,040	,109
	Sí	143	85,6	24	14,4	167	100,0		
	Total	1447	89,3	174	10,7	1621	100,0		
Menos de mil habitantes	No	1.433	88,5	186	11,5	1.619	100,0	,021	,362
	Sí	193	90,6	20	9,4	213	100,0		
	Total	1626	88,8	206	11,2	1832*	100,0		
Menos de diez mil habitantes	No	407	87,3	59	12,7	466	100,0	,026	,262
	Sí	1219	89,2	147	10,8	1366	100,0		
	Total	1626	88,8	206	11,2	1832*	100,0		
CER en las ERM 2002 o CPR previos	No	1152	88,1	155	11,9	1307	100,0	,032	,177
	Sí	477	90,3	51	9,7	528	100,0		
	Total	1629	88,8	206	11,2	1835*	100,0		
Conflicto social activo o latente (Defensoría)	No	1588	89,0	197	11,0	1785	100,0	,039	,095
	Sí	39	81,3	9	18,8	48	100,0		
	Total	1627	88,8	206	11,2	1833*	100,0		



	Presentó Conflicto Electoral ERM 2006						Coeficiente de contingencia (Chi2)	Significancia estadística	
	No		Sí		Total				
	N.º	%	N.º	%	N.º	%			
Quintil de carencias	1 y 2	1317	87,8	183	12,2	15	100,0	,074	,007**
	3	209	91,3	20	8,7	229	100,0		
	4 y 5	100	97,1	3	2,9	103	100,0		
	Total	1626	88,8	206	11,2	1832*	100,0		

* Se considera a las capitales provinciales.

** Estadísticamente significativo

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE

2) Cuadro de relación entre victoria estrecha (menos de 1%) en las ERM 2006 y CPR 2008

	Menor de 1% de margen de victoria						Coeficiente de contingencia (Chi2)	Significancia estadística	
	No		Sí		Total				
	N.º	%	N.º	%	N.º	%			
CPR 2008	No	1257	89,7	145	10,3	1402	100,0	,003	,893
	Sí	197	90,0	22	10,0	219	100,0		
	Total	1454	89,7	167	10,3	1621	100,0		

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE

127

3) Cuadro de relación entre CPR 2008 y conflictos electorales ERM 2006

	CPR 2008						Coeficiente de contingencia (Chi2)	Significancia estadística	
	No		Sí		Total				
	N.º	%	N.º	%	N.º	%			
Presentó conflicto electoral ERM 2006	No	1407	86,4	222	13,6	1629	100,0	,005	,837
	Sí	179	86,9	27	13,1	206	100,0		
	Total	1586	86,4	249	13,6	1835*	100,0		

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE

* Se considera a las capitales provinciales

Anexo 3: Listado de distritos que registraron conflictos electorales en las ERM 2010

Región	Provincia	Distrito	Acciones registradas	
Amazonas	Bongara	Shipasbamba	Protestas / marchas de pobladores	
	Luya	Cocabamba	Toma de locales de votación	
	Rodríguez de Mendoza	Cochamal	Dstrucción / incineración de material electoral	
	Asunción	Acochaca	Dstrucción / incineración de material electoral	
		Bolognesi	Canis	Dstrucción / incineración de material electoral
			Mangas	Dstrucción / incineración de material electoral
	Carhuaz	Anta	Dstrucción / incineración de material electoral	
		Ataquero	Protestas / marchas de pobladores	
	Huaraz	Huaraz	Protestas / marchas de pobladores	
		Olleros	Dstrucción / incineración de material electoral	
Pira		Dstrucción / incineración de material electoral		
Áncash	Huari	Huacachi	Dstrucción / incineración de material electoral	
		Rapayan	Dstrucción / incineración de material electoral	
	Huaylas	Huata	Dstrucción / incineración de material electoral	
		Santa Cruz	Dstrucción / incineración de material electoral	
	Recuay	Huayllapampa	Dstrucción / incineración de material electoral	
		Llacllin	Dstrucción / incineración de material electoral	
		Recuay	Protestas / marchas de pobladores	
	Santa	Nuevo Chimbote	Protestas / marchas de pobladores	
	Sihuas	Alfonso Ugarte	Dstrucción / incineración de material electoral	

Región	Provincia	Distrito	Acciones registradas
Arequipa	Arequipa	Quequeña	Otras
		Yarabamba	Otras
	Castilla	Aplao	Protestas / marchas de pobladores
Ayacucho	Huamanga	San Juan Bautista	Protestas / marchas de pobladores
Cajamarca	Cajamarca	Asunción	Destrucción / incineración de material electoral
		Cajamarca	Protestas / marchas de pobladores
		Jesús	Toma de locales de votación
	Chota	Magdalena	Destrucción / incineración de material electoral
		Choropampa	Toma de locales de votación
		Chota	Protestas / marchas de pobladores
		Cutervo	Cujillo
	Hualgayoc	Bambamarca	Protestas / marchas de pobladores
	Jaén	Bellavista	Destrucción / incineración de material electoral
		Jaén	Protestas / marchas de pobladores
	San Ignacio	Chirinos	Protestas / marchas de pobladores
Santa Cruz	Saucepampa	Protestas / marchas de pobladores	
Cusco	Espinar	Espinar	Protestas / marchas de pobladores
	Urubamba	Machupicchu	Protestas / marchas de pobladores
		Urubamba	Protestas / marchas de pobladores
Huancavelica	Angaraes	Chincho	Destrucción / incineración de material electoral
		Lircay	Protestas / marchas de pobladores
	Castrovirreyna	Santa Ana	Destrucción / incineración de material electoral
	Huancavelica	Vilca	Destrucción / incineración de material electoral
Huánuco	Dos de Mayo	Chuquis	Destrucción / incineración de material electoral
		Shunqui	Destrucción / incineración de material electoral
	Huamalíes	Llata	Protestas / marchas de pobladores
	Puerto Inca	Honoría	Destrucción / incineración de material electoral

Región	Provincia	Distrito	Acciones registradas
Ica	Chincha	Chincha Alta	Protestas / marchas de pobladores
	Ica	Ica	Otras
	Pisco	Huancano	Destrucción / incineración de material electoral
Junín	Huancayo	Huancayo	Protestas / marchas de pobladores
	Tarma	Tapo	Protestas / marchas de pobladores
La Libertad	Ascope	Magdalena De Cao	Protestas / marchas de pobladores
		Otuzco	Protestas / marchas de pobladores
	Otuzco	Paranday	Destrucción / incineración de material electoral
		Usquil	Destrucción / incineración de material electoral
	Pacasmayo	San Pedro De Lloc	Protestas / marchas de pobladores
	Pataz	Tayabamba	Protestas / marchas de pobladores
	Sánchez Carrión	Curgos	Destrucción / incineración de material electoral
Huamachuco		Protestas / marchas de pobladores	
Lambayeque	Chiclayo	Chiclayo	Protestas / marchas de pobladores
		Patapo	Destrucción / incineración de material electoral
		Pucala	Destrucción / incineración de material electoral
	Lambayeque	Túcume	Destrucción / incineración de material electoral
Lima	Barranca	Supé	Destrucción / incineración de material electoral
		Supé Puerto	Destrucción / incineración de material electoral
		Asia	Otras
	Cañete	Calango	Toma de locales de votación
		Mala	Protestas / marchas de pobladores
	Huarochirí	San Vicente de Cañete	Protestas / marchas de pobladores
		Antioquia	Destrucción / incineración de material electoral
Chicla		Destrucción / incineración de material electoral	
	Cuenca	Destrucción / incineración de material electoral	

Región	Provincia	Distrito	Acciones registradas
Lima	Huarochirí	Surco	Destrucción / incineración de material electoral
		Huacho	Protestas / marchas de pobladores
	Huaura	Paccho	Destrucción / incineración de material electoral
		Lima	San Juan de Miraflores
	Oyón	Cochamarca	Destrucción / incineración de material electoral
	Yauyos	Ayauca	Destrucción / incineración de material electoral
Quinocay		Protestas / marchas de pobladores	
Loreto	Mariscal Ramón Castilla	Ramón Castilla	Protestas / marchas de pobladores
	Maynas	Iquitos	Protestas / marchas de pobladores
	Requena	Emilio San Martín	Destrucción / incineración de material electoral
		Requena	Protestas / marchas de pobladores
Pasco	Oxapampa	Oxapampa	Protestas / marchas de pobladores
Piura	Ayabaca	Frías	Destrucción / incineración de material electoral
		Paimas	Toma de locales de votación
	Paita	Colán	Destrucción / incineración de material electoral
		Bellavista	Destrucción / incineración de material electoral
	Sullana	Miguel Checa	Destrucción / incineración de material electoral
		Sullana	Protestas / marchas de pobladores
	Azángaro	Azangaro	Protestas / marchas de pobladores
		Saman	Protestas / marchas de pobladores
Santiago De Pupuja		Destrucción / incineración de material electoral	
Coasa		Destrucción / incineración de material electoral	
Puno	Carabaya	Corani	Toma de locales de votación
		Uscayos	Destrucción / incineración de material electoral
	Huancane	Huancane	Protestas / marchas de pobladores

Región	Provincia	Distrito	Acciones registradas
Puno	Melgar	Antauta	Dstrucción / incineración de material electoral
	Puno	Puno	Protestas / marchas de pobladores
	San Román	Cabanillas	Protestas / marchas de pobladores
	Yunguyo	Unicachi	Dstrucción / incineración de material electoral
San Martín	Bellavista	San Pablo	Dstrucción / incineración de material electoral
	Mariscal Cáceres	Juanjui	Protestas / marchas de pobladores
	San Martín	Cacatachi	Toma de locales de votación
Chipurana		Toma de locales de votación	
Tumbes	Tumbes	Tumbes	Protestas / marchas de pobladores
Ucayali	Atalaya	Raimondi	Otras
	Coronel Portillo	Calleria	Protestas / marchas de pobladores
		Nueva Requena	Dstrucción / incineración de material electoral

TABLA DE CONTENIDOS

MAPAS, CUADROS Y GRÁFICOS

Mapas

MAPA 1.1 | p.65

Distritos en los que se registraron conflictos electorales en las ERM 2006

MAPA 1.2 | p.66

Mapa de conflictos electorales: datos cuantitativos

MAPA 3.1 | p.75

Distritos en los que se realizó el trabajo de campo

Cuadros

CUADRO 2.1 | p.41

Variables e indicadores utilizados para el análisis cuantitativo

CUADRO 2.2 | p.44

Características de los distritos con CER en las ERM 2006, datos sobre pobreza

CUADRO 2.3 | p.45

Características de los distritos SCE en las ERM 2006, datos sobre pobreza

CUADRO 2.4 | p.45

Características agregadas de los distritos según ocurrencia de conflicto electoral

CUADRO 2.5 | p.46

Electores de los distritos con CER en las ERM 2006, según nivel educativo

CUADRO 2.6 | p.47

Cuadro comparativo del nivel de instrucción de los electores según ocurrencia de conflicto electoral

CUADRO 2.7 | p.48

Grupos de edad según ocurrencia de conflictos electorales

CUADRO 2.8 | p.49

Frecuencia de agrupaciones políticas participantes en los distritos con CER en las ERM 2006

CUADRO 2.9 | p.51

Grados de fragmentación política según ocurrencia de conflicto electoral en las ERM 2006

CUADRO 2.10 | p.52

Distritos con un solo local de votación en las ERM 2006 según ocurrencia de conflicto electoral, datos electorales

CUADRO 2.11 | p.53

Frecuencia de CPR y distritos con CER en ERM según año

CUADRO 2.12 | p.55

Acciones registradas durante las ERM 2006, según el momento en el que se realizaron

CUADRO 2.13 | p.58

Distritos que registraron conflictos electorales en las ERM 2002 y en las ERM 2006

134

CUADRO 2.14 | p.60

Causas de los conflictos electorales registrados en las ERM 2006, según momento en el que se realizaron

CUADRO 2.15 | p.61

Actores registrados en los conflictos electorales según el momento en el que se han manifestado

CUADRO 3.1 | p.73

Características de los distritos en los que se ha realizado el trabajo de campo

CUADRO 3.2 | p.79

Resultados del distrito de Ihuarí en las Elecciones Complementarias 2007

CUADRO 3.3 | p.84

Resultados del distrito de Namora en las ERM 2006

CUADRO 3.4 | p.87

Resultados del distrito de Huampará en las ERM 2006

CUADRO 3.5 | p.91

Resultados del distrito de Chavín de Huántar en las ERM 2006

CUADRO 3.6 | p.95

Resultados del distrito de Umachiri en las ERM 2006

CUADRO 4.1 | p.102

Resultados de la provincia de Atalaya en las ERM 2010

CUADRO 4.2 | p.104

Resultados de la provincia de Atalaya en las ERM 2010, según distritos (número de votos)

Gráficos

GRÁFICO 2.1 | p.42

Fases del conflicto social

GRÁFICO 2.2 | p.48

Características de los electores en distritos con CER en las ERM 2006

GRÁFICO 2.3 | p.52

Distritos con CER que han presentado procesos de CPR anteriores

GRÁFICO 2.4 | p.55

Acciones registradas durante la jornada electoral en las ERM 2006

GRÁFICO 2.5 | p.56

Acciones registradas antes de la jornada electoral en las ERM 2006

GRÁFICO 2.6 | p.57

Acciones registradas después de la jornada electoral en las ERM 2006

GRÁFICO 2.7 | p.57

Acciones registradas durante las ERM 2006

GRÁFICO 2.8 | p.59

Causas de los conflictos electorales registrados en las ERM 2006

GRÁFICO 2.9 | p.61

Actores registrados en los conflictos electorales en las ERM 2006

GRÁFICO 4.1 | p.101

Acciones que formaron parte de los conflictos electorales registrados en las ERM 2010

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
SERVICIOS GRÁFICOS JMD S.R.L
AV. JOSÉ GÁLVEZ 1549 | LINCE
LIMA - PERÚ

