

**La fragilidad institucional de la democracia local.
Conflicto y violencia en las comicios sub-nacionales
del Perú (2010)***

POR

GERSON JULCARIMA ÁLVAREZ

Universidad de Lima / Jurado Nacional de Elecciones

Av. Universitaria 2023 – Dpto. 101

San Miguel - Lima

Perú

E-mail: g.julcarima@pucp.pe

** El presente trabajo de investigación ha sido realizado gracias al apoyo del Núcleo Milenio para el Estudio de la Estatalidad y la Democracia en América Latina, liderado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile.*

Resumen

Desde el año 2002 la Oficina Nacional de Proceso Electorales del Perú (ONPE) ha registrado diversos actos de protesta o violencia vinculados al desarrollo de las elecciones realizadas en el ámbito sub-nacional. En el último proceso electoral —llevado a cabo en el año 2010— la ONPE constató que en 234 de las 1.834 circunscripciones sub-nacionales (provincias y distritos) dichos procesos devinieron en aquello que denominamos «conflictos electorales». Asimismo, la información recopilada certificó que en 34 casos de estos casos las acciones de «violencia electoral» tuvieron como efecto inmediato la anulación de los respectivos comicios municipales y la convocatoria a nuevas elecciones municipales. Esta información empírica resulta ser de gran importancia dentro del marco de los estudios sobre la consolidación democrática en la región andina. Ello porque dicho fenómeno revela que en algunos contextos —y contrariamente a lo que la teoría sugiere— el mecanismo destinado a resolver la disputa o el disenso político (léase las elecciones) puede convertirse también (paradójicamente) en un catalizador del mismo.

Por esto último, el presente artículo de investigación tienen por objeto analizar las condiciones o factores vinculados a las manifestaciones de los conflictos electorales en el ámbito sub-nacional. De esa manera, utilizando un marco teórico que considera las elecciones como un instrumento de solución política, se esboza una respuesta a la pregunta central de investigación: ¿por qué en algunos casos la insatisfacción o incomodidad con el proceso electoral pasa de la protesta o marcha a los actos de violencia? Nuestra respuesta se circunscribe a las Elecciones Municipales 2010 del Perú y procura estudiar la dinámica de los conflictos electorales en el ámbito local, poniendo especial énfasis en identificar las condiciones necesarias o variables que intervienen en la expresión violenta de los mismos.

La fragilidad institucional de la democracia local. Conflicto y violencia en las comicios sub-nacionales del Perú (2010)

I. Una perspectiva teórica sobre democracia, conflicto y procesos electorales

La política puede ser considerada como la acción humana y el espacio social en el que los diversos grupos pugnan por el acceso y el ejercicio del poder, el cual puede definirse como la capacidad de ejercer una voluntad sobre un conjunto de individuos. En otros términos, el poder político es aquel que se viabiliza a través de un aparato coactivo y permite otorgar o sustraer bienes materiales o simbólicos, dirigir la vida de una comunidad, estableciendo así una organización u orden dentro de ella (Weber 2008: 43-44; Cisneros 2000: 554; Mujica 2008: 24).

Pero, siguiendo a Weber, la probabilidad que tiene una autoridad de encontrar obediencia por parte de una comunidad depende en gran medida que esta la reconozca como legítima (2008: 170-172). Por ello, en los Estados democráticos —o poliárquicos siguiendo el concepto de Dahl— la legitimidad de la autoridad se hace posible en tanto se ejerciten una serie de derechos civiles y políticos que permiten libremente la expresión, organización y participación política (Dahl 1989: 13-25).

En virtud de esos derechos, la actividad política permite la expresión de la diversidad social que compone una comunidad, mientras que la canalización y la expresión de las demandas materiales o simbólicas de ese conjunto social se hacen por medio de los partidos políticos, los cuales compiten por acceder al estado. Una organización estatal como poliarquía permite la constitución de un conjunto de partidos que pueden funcionar de forma sistémica, permitiendo con ello la representación competitiva (Dahl 1989: 29-34; Bobbio 2001: 28-30; Sartori 2003: 66-67).

De esa manera, los sistemas políticos democráticos hacen posible la construcción de consensos que solucionan los conflictos y al mismo tiempo permiten la pervivencia de las diferencias al interior de la comunidad, tal como lo propone Arendt a un nivel más general (1993: 31-32). En otros términos, en los Estados democráticos, los conflictos políticos se

encuentran previstos, en la medida que los espacios de competencia o confrontación, así como su resolución, están reglamentados.

Uno de estos procedimientos de resolución pacífica del disenso lo constituyen los procesos electorales. En efecto, la pugna entre diversas fuerzas políticas por acceder al control del aparato estatal se canaliza a través de un conjunto de procedimientos reglamentados, los cuales impiden que la competencia exceda los límites institucionales establecidos y prohíben el recurso de la violencia como un medio para acceder al poder político.

En ese sentido, y siguiendo la tipología de Mujica, podríamos incluir a las elecciones democráticas como un conflicto cercano a las categorías de «competencia» y «juego colectivo». En tanto «competencia», los actores políticos se oponen por un objetivo específico —que sería el acceso al poder político (léase cargos públicos)—, pero su interacción se encuentra regulada por la normatividad electoral y se expresa a través de actos «ritualizados» que serían el acto de sufragio, la declaración de los resultados, la juramentación de los ganadores, entre los más importantes. El carácter de «competencia» de las elecciones también estaría definido por el hecho de que estas permiten la pervivencia de la heterogeneidad de los contendientes ya que estos pueden mantener su identidad política o hasta incluso ser incluidos, sobre todo en instituciones assembleístas, como los parlamentos o concejos.

A su vez, las elecciones pueden considerarse como un «juego colectivo», dado que durante el desarrollo de la campaña los actores políticos compiten por aumentar su prestigio y fortalecer la identidad de su organización política, haciendo uso de ostentación y derroche tanto de recursos como de «promesas electorales». En este caso, dado que el objetivo central es aumentar el prestigio, las organizaciones políticas con su participación legitiman los resultados electorales (orden político), al tiempo que fortalecen su presencia en la esfera pública.

a) Hacia una caracterización del conflicto electoral y sus manifestaciones

Sin embargo, resulta interesante constatar empíricamente que en algunos casos el procedimiento institucional planteado como instrumento o solución técnica del disenso político, agudiza el enfrentamiento, en la medida que no lo resuelve sino que abre un espacio adicional de «lucha», donde los actores tienden a utilizar medios o artificios legales o no legales, debido a que su legitimidad ha sido puesta en discusión.

Entonces, ¿cómo caracterizar el conflicto electoral? En primer lugar, diremos que este es público debido a la naturaleza del propio proceso electoral, pero también sus tienen incidencia en una dimensión relevante de la vida de la comunidad pues afectan la constitución de la clase dirigente de una comunidad política. En ese sentido, los efectos de los conflictos electorales —más allá de su resolución— podrían permanecer o catalizar contextos que afecten la gobernabilidad de la comunidad una vez elegidas las nuevas autoridades.

Respecto a los protagonistas de los conflictos electorales, estos son por lo general los sujetos intervinientes en la justa electoral, los actores políticos (refiriéndonos con ello a las organizaciones políticas o individuos que participan como candidatos en el proceso electoral), los ciudadanos electores en general, y las instituciones encargadas del registro ciudadano, la organización del proceso electoral y la administración de justicia electoral.

Ahora bien, existen tres supuestos que explican el surgimiento de los conflictos electorales según los actores que intervienen en el mismo. El primero de ellos indica que este puede producirse en función de un desencuentro entre los actores políticos debido a que uno o más de ellos, ha incumplido las reglas establecidas para la competencia electoral. Ello equivale a decir que el conflicto se produce entre contendores o adversarios políticos.

Un segundo supuesto se produce cuando uno o más de los actores políticos discrepa acerca del comportamiento de las instituciones electorales, en tanto que considera que sus derechos políticos han sido vulnerados por la ineficiencia o parcialidad de dichas instituciones durante el proceso electoral. Finalmente, el tercer supuesto nos remite a una situación donde los ciudadanos electores, organizados o no, discrepan respecto al proceso electoral, tanto por la acción ilegal de los actores políticos o por la ineficiencia o parcialidad de las instituciones electorales.

Asimismo, los conflictos pueden basarse en comportamientos reales de los protagonistas de la elección, es decir en acciones verificables que atentan contra las regulaciones que salvaguardan los derechos de un proceso electoral justo, pero también pueden estar motivados tanto por comportamientos supuestamente ilegales —esparcidos a través de rumores— como legales (por no encontrarse prohibidos) pero que en la percepción de la comunidad política, o parte de ella, son considerados como prohibidos. Esto puede responder a la inobservancia de las prácticas políticas afianzadas culturalmente en la comunidad o

también a un comportamiento legal que por falta de conocimiento de la reglamentación es considerado ilegal.

Por último, los conflictos electorales pueden producirse también como una prolongación o extensión del conflicto político, a través de la denuncia de actos ficticios contra el rival político ante los mecanismos electorales contenciosos, con la finalidad de descalificarlo como un competidor legítimo del proceso electoral o restarle legitimidad al interior de la comunidad política. En ese sentido, resultaría ingenuo no considerar los conflictos electorales como parte integrante de la contraposición de grupos sociales o políticos anteriores al mismo proceso electoral. Es más, los conflictos electorales pueden encontrarse vinculados o ser una prolongación de la propia dinámica política —o conflicto político— de la comunidad.

Los conflictos electorales pueden manifestarse de una manera pacífica o, por el contrario, a través del ejercicio de la violencia. Cuando el conflicto se manifiesta pacíficamente, puede verificarse a través de la presentación de denuncias formales ante el organismo electoral que resuelve contenciosamente sobre los incidentes propios del proceso electoral; es decir, ante los Jurados Electorales Especiales respectivos o el JNE. No obstante, otras manifestaciones del conflicto pueden ser: (a) protestas organizadas por algún reclamo específico, (b) la presentación de denuncias a través de los medios de comunicación y (c) la abstención de la participación de los actores electorales o parte de la ciudadanía en el proceso electoral.

En los dos primeros casos, las manifestaciones indicadas, dado que no son ilegales, revelan que los actores políticos o la ciudadanía consideran legítimo el marco jurídico que rige el proceso electoral. De esa manera, es probable que agotadas todas las instancias formales dichos actores acepten los resultados finales, aunque estos no les sean favorables. Sin embargo, el tercer supuesto —es decir la abstención de participar en la competencia electoral— implica un compromiso frágil con el proceso electoral y sus resultados finales, en tanto que la intencionalidad del mismo, no es solo mostrar una posición de inconformidad o desconfianza ante las instituciones electorales o públicas, sino la de frustrar un proceso electoral en curso dado que consideran o prevén que el resultado electoral podría ser desfavorable para su candidato.

b) Una manifestación del conflicto: la violencia electoral

La falta de compromiso de los actores políticos con los mecanismos de participación del sistema democrático también puede evidenciarse cuando los conflictos electorales desencadenan en actos de violencia dirigidos a la frustración del proceso electoral. Diversos estudios dedicados a la observación de conflictos y violencia electoral en África han permitido esbozar definiciones sugerentes sobre estos fenómenos. Una de ellas la encontramos en el trabajo de Derrick sobre los conflictos electorales en el sur de África. Según este autor, la violencia electoral es un tipo especial de violencia política que amenaza el proceso político y se manifiesta a través de comportamientos negativos tendientes a romper los marcos democráticos y electorales (2009: 9).

Otra definición similar la encontramos en un documento de trabajo de la International Foundation for Electoral Systems (IFES). En dicho documento, se considera que el conflicto y la violencia electoral pueden definirse como actos aleatorios u organizados que pretenden intimidar, dañar físicamente, destruir la propiedad privada u otra acción que influya en el proceso electoral. Así, según el IFES el conflicto y la violencia electoral no son el resultado del proceso electoral, sino representan la ruptura del mismo (IFES s/f: 8).

Por último, otra definición interesante de violencia electoral la encontramos en un documento sobre la violencia política en África del Este, producido por la Friedrich Ebert Stiftung y el Center for Conflict Research. Dicho documento considera la violencia electoral como un tipo de violencia política que se produce durante el proceso electoral; sin embargo, esta no es una violencia concomitante al proceso, sino dirigida por los actores participantes en él para poder ganar la elección o de lo contrario, afectar a través de ella la culminación del proceso electoral (FES & CCR s/f: 6).

Entonces, considerando los trabajos precedentes podemos afirmar que la violencia electoral es un tipo de violencia política concomitante y concurrente al proceso electoral dirigida —conscientemente por los actores políticos y sus alianzas sociales— para intervenir en aquel, con el objeto de modificar las condiciones que permiten la libre expresión del voto u obligar a que este sea pospuesto por la supuesta ausencia de garantías necesarias.

c) Una explicación teórica de las causas o razones de la violencia electoral

Nuestra definición asume que la violencia electoral es llevada a cabo por uno o varios actores políticos en competencia, los cuales conscientemente persiguen un objetivo o fin mediato. Por ello, no podemos simplemente considerarla como un arcaísmo o un acto desprovisto de racionalidad. Según Crettiez (2009), el ejercicio de la violencia en algunos casos puede basarse en un perfecto cálculo racional pero también podría depender de ciertos contextos o características propias de la sociedad.

c.1) La violencia por interés económico

La aplicación de violencia sobre otra persona que sobrepase sus posibilidades de resistirla tiene efectos o ganancias inmediatas. Este tipo de violencia explica en gran medida tanto las guerras como los actos delictivos. El acceso a recursos a través de la violencia puede ser explicado por medio de una pura racionalidad económica, considerando a quien la ejerce como un actor capaz de realizar un cálculo económico de costo-beneficio. Según esta perspectiva, la aplicación de la violencia estaría en función de una estructura de oportunidades que disminuye los costos de su ejercicio y maximiza las ganancias (Crettiez: 55-58).

En el caso de un contexto electoral el uso de la violencia podría estar dado por el acceso a los bienes derivados del control del aparato estatal a nivel sub-nacional. Los cargos públicos, así como el acceso directo a la administración de los recursos públicos, pueden ser estimados como suficientes para boicotear el proceso electoral y evitar así una derrota que le resta rentabilidad a la inversión que implica participar en una contienda electoral.

c.2) La violencia para la obtención de prestigio

La obtención de status o prestigio también puede considerarse una motivación para el ejercicio de la violencia. La violencia genera notoriedad sobre todo en una sociedad pacificada donde se han reducido las pulsiones agresivas en un largo proceso de civilización (Elías 2011: 535-557). Un acto violento centrará la atención de los afectos directamente y ofrecerá a quien ejerce la violencia una imagen ligada a la acción.

En situaciones de marginalidad política o social, el uso de la violencia es una forma de acercar a los detentadores de las posiciones centrales con aquellos que se encuentran en el espacio

marginado, generando así un cierto «diálogo» que puede ser leído como «inclusión» por medio de la violencia. En suma, el uso de la violencia desde los espacios centrales hacia los marginales permite notoriedad a los individuos que la ejercen y al grupo que pertenecen (Crettiez 2009: 36-42).

En un contexto político-electoral, la marginación de un grupo minoritario o significativo de la población en la justa electoral, podría explicar el uso de la violencia como un recurso para expresar su inconformidad por la imposición de un procedimiento que refuerza su posición sub-ordinada o marginada de dichos grupos.

c.3) La violencia debido a conductas desleales

Levistky (2012) ha señalado que las democracias institucionalizadas, con instituciones fuertes, están acompañadas o sostenidas por ciertas normas básicas informales (reglas no escritas) claves. Así, nos dice él, existen ciertas normas sobre el comportamiento de ganadores y perdedores. Los que ganan no debilitan a sus rivales y los perdedores aceptan la legitimidad del nuevo gobierno y los dejan gobernar. Estamos aquí frente a lo que podríamos llamar como el *fair play* de la política.

En esta perspectiva, existirían conductas que promueven e incluso soportan la legitimidad de una elección, mientras que otras, aunque no estén tipificadas como delitos electorales, podrían más bien ser fuente de violencia electoral. En nuestro caso, la utilización de los llamados electores golondrinos por algunos candidatos o el candidato-alcalde podría constituir una violación del *fair play* político. Así, puede que el cambio de domicilio cumpla los requisitos formales, pero el hecho de que éste sea iniciativa de algún candidato o político, quien incluso corre el costo del trámite, desvirtúa la competencia electoral.

Otro comportamiento que viola el *fair play* democrático es el abuso de una posición ventajosa en la competencia electoral. Por lo general, esta es plausible cuando el candidato en ejercicio postula a la reelección. En estos casos, a pesar que existen ciertos comportamientos tipificados como delitos, la red posicionada dentro del aparato estatal podría canalizar ciertos recursos a favor del candidato-alcalde.

En suma, resulta evidente que comportamientos que desvirtúan las reglas establecidas pueden fácilmente mutar a violencia, sobre todo en contextos de precariedad democrática. En

términos de Levitsky: «...la violación de estas reglas informales –y a veces solo la percepción de violación de parte de un lado u otro– puede iniciar una espiral de conflicto que termina en una ruptura constitucional».

c.4) La violencia como práctica recurrente

Un factor que acentúa el recurso a la violencia sería las características de la sociedad. En efecto, siguiendo a Crettiez, el determinismo socio-cultural de la violencia, toma en cuenta tanto el medio ambiente como las culturas o subculturas que valoran positivamente los comportamientos violentos. El medio ambiente posibilita el uso de la violencia en la medida que hace difícil su inhibición o represión por parte del estado, mientras que determinadas culturas o subculturas permiten a sus miembros construir una apreciación positiva de sí mismos en función de su actuar violento (2009: 47-53).

En esta perspectiva, en un contexto político-electoral los actos de violencia forman parte de un amplio repertorio de comportamientos individuales o colectivos recurrentes en la vida cotidiana de una sociedad. La diferencia es que estas actos se llevan a cabo dentro de un contexto electoral y con una clara intencionalidad política. Estas acciones incluyen asesinatos, asaltos, incendios provocados, saqueos, daño o destrucción de la propiedad privada, secuestros, amenazas, asalto sexual, cierre de las oficinas de los competidores, entre otros (Derrick 2009: 9).

c.4) La violencia como expresión de la polarización política

Finalmente, la violencia puede ser producto de la polarización del campo político derivada de la cooptación del mismo por un número reducido de fuerzas políticas. El grado de rivalidad entre los grupos políticos puede superar el clásico juego democrático, definido más bien por la confrontación entre los partidarios del oficialismo y la oposición, y dar paso al enfrentamiento entre dos fuerzas antagónicas que pretenden imponer un orden social que implica la anulación permanente del oponente.

En este es escenario ambas fuerzas políticas tienen pretensiones de homogeneidad y por lo tanto el conflicto fácilmente puede desencadenar en “guerra”. El proceso electoral aparece aquí como una prolongación de la antesala a una fase violenta del conflicto político. Como bien lo ha señalado Hinkelammert, refiriéndose a contextos extremos de enfrentamientos políticos,

las elecciones no resuelven el conflicto, y si éstas se realizan: «El resultado electoral será respetado únicamente en caso de confirmar al sistema social vigente; en caso contrario, es ilegítimo y desemboca en la guerra civil como instancia de decisión» (1987: 235).

II. Un acercamiento empírico a la conflictividad electoral

En esta sección constatamos la validez empírica de nuestras variables utilizando el total de distritos que presentaron conflictos electorales durante las ERM 2010. Así, en un primer acápite, exponemos el número de conflictos electorales según el tipo de sus principales manifestaciones. Luego, en una segunda sección, realizamos un análisis comparado de las principales características político-electorales de los distritos que presentaron violencia electoral, con aquellas cuyos conflictos se expresaron a través de reclamos formales o protestas pacíficas. El objetivo de este ejercicio es encontrar evidencias empíricas sobre las condiciones o factores que estarían asociados al fenómeno que hemos denominado como «violencia electoral».

2.1 Los conflictos electorales en las Elecciones Regionales y Municipales 2010

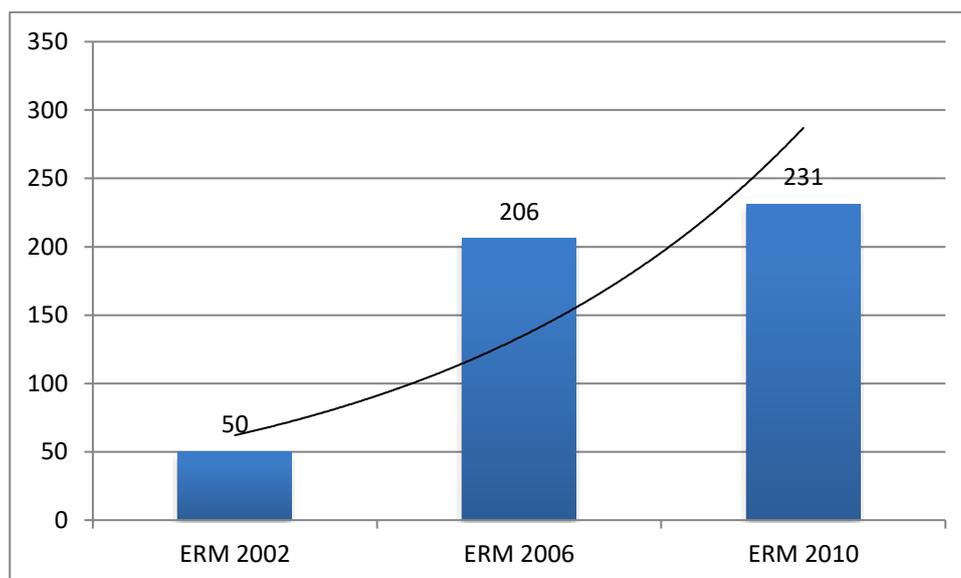
Los datos presentados en esta sección provienen de los informes que sobre las ERM 2010 elaboraron cuatro instituciones peruanas: la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Jurado Nacional de Elecciones, la Defensoría del Pueblo y la Asociación Civil Transparencia. En total, la base de datos elaborada indica que durante dicho proceso electoral fueron reportados conflictos electorales en 231 circunscripciones electorales del Perú (184 distritos y 47 capitales provinciales).¹

Tomando en cuenta los datos disponibles de las ERM celebradas en los años 2002 y 2006, podemos afirmar que el número de conflictos electorales ha aumentado progresivamente.² En efecto, en las ERM 2002 se registraron apenas 50 conflictos electorales. Luego, en las ERM 2006, dicho número aumentó a 206 conflictos electorales, para posteriormente, en el subsiguiente proceso electoral —es decir en las ERM 2010—, llegar a 231 (ver gráfico 1).

¹ Cabe indicar que el número total de circunscripciones distritales y provinciales fue de 1.639 y 195, respectivamente.

² No obstante, se debe tener en cuenta que la cifra del año 2002 considera solo los conflictos que se expresaron a través de actos de violencia.

Gráfico 1: N.º de conflictos electorales en las ERM 2002, 2006 y 2010



Fuente: ONPE (2002) y (2010a)

Elaboración propia.

En el presente estudio, tomaremos en cuenta solo los conflictos electorales que se produjeron en el ámbito distrital. Ello porque constituyen escenarios de contienda político-electoral bastante similares, lo cual nos permite ensayar un análisis comparado. Entonces, solo considerando los 184 casos, podemos establecer una primera diferencia entre aquellos que se expresaron pacíficamente, de aquellos que mutaron a violencia electoral.

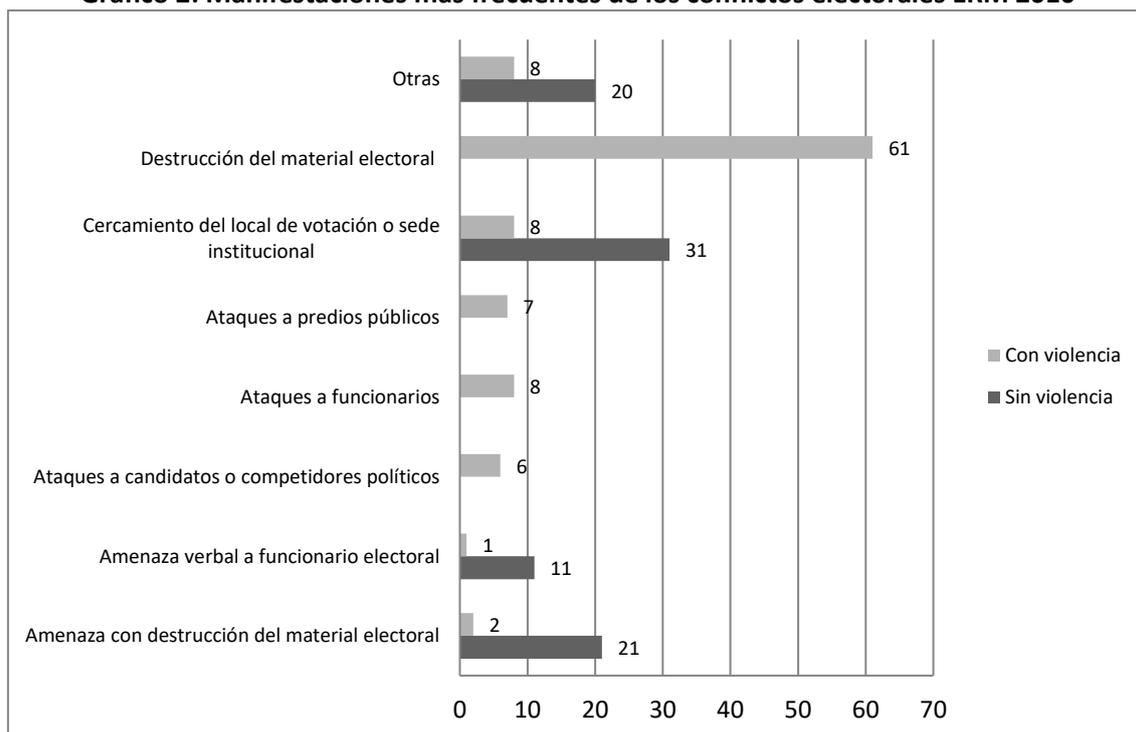
En términos globales podemos afirmar que 54.89% (101) del total de conflictos reportados durante las ERM 2010 se expresaron a través de actos de violencia. La manifestaciones principal más frecuente fue la destrucción o incineración total o parcial del material electoral, mientras que el cercamiento o ataque de locales públicos, así como ataques o agresiones cometidos contra funcionarios electorales, fueron las acciones violentas menos utilizadas durante el desarrollo de los conflictos de las ERM 2010.

Asimismo, tenemos que en 33 de los 61 casos donde se reportó destrucción o incineración del material electoral el saldo final implicó la anulación del proceso electoral y la convocatoria a un nuevo proceso electoral.³ Por lo general, esta situación ocurre cuando no es posible realizar el cómputo final de los votos debido a la pérdida de las actas que contienen los resultados de

³ Mediante la Resolución N.º 5001-2010-JNE del 23 de 2010 el Jurado Nacional de Elecciones declaró la nulidad de 34 distritos del país; sin embargo, en el caso de Tahuania (región Ucayali, provincia Atalaya) el conflicto electoral fue resuelto a través de los canales institucionales dispuestos por el marco jurídico vigente. Por esta razón, no lo contamos como un conflicto con violencia electoral.

cada mesa de votación. Esta acción por lo general es realizada por un grupo de pobladores poco después de concluido el escrutinio en las mesas de sufragio y es motivada por la no aceptación de los presuntos resultados finales. La información recogida nos revela que con frecuencia esto se produce en contextos donde la población rechaza una posible reelección del alcalde, pues en 21 de los 33 distritos analizados hubo intención de reelección inmediata a la alcaldía.

Gráfico 2: Manifestaciones más frecuentes de los conflictos electorales ERM 2010



Elaboración propia.

A su vez, con respecto a los 83 conflictos que no mutaron a violencia electoral (45,11%), tenemos que 31 de ellos tuvieron como su principal manifestación o expresión el cercamiento del local de votación o las sedes locales de instituciones electorales, mientras que los restantes implicaron un amplio repertorio de acciones, tales como: amenazas verbales a los funcionarios electorales o rumores de atentar contra el material electoral el día de las elecciones.

2.2 Las variables asociadas a la violencia electoral

Tomando en cuenta la explicación teórica sobre las causas de la violencia electoral, en este acápite analizamos un conjunto de variables próximas a dichos factores o causas, las cuales

podrían explicar el desenlace violento de los conflictos electorales. Estas variables son las siguientes:

a) La violencia por interés económico

El efecto del interés económico podría expresarse a través de la variable *Aumento del presupuesto municipal*, la cual indica la tasa de crecimiento del presupuesto municipal del año 2009 con respecto al año 2006.

b) La violencia para la obtención de prestigio

Debido a que nuestros casos son distritos pequeños una variable que podría expresar la existencia de minorías marginadas sería el porcentaje de población adulta cuya lengua materna sea el quechua o aimara.

c) La violencia debido a conductas desleales

Entre las conductas desleales podríamos establecer las variables *Crecimiento atípico del padrón electoral (presuntos golondrinos)*, la cual está definida por la tasa de crecimiento que tuvo el padrón electoral utilizado en las ERM 2010 con respecto al de las ERM 2006; y *Clima reeleccionista*, que indica si la competencia electoral realizada en la localidad donde hubo conflicto electoral tuvo al alcalde en ejercicio como uno de los contendores.

d) La violencia como práctica recurrente

Se expresa a través de la variable *Antecedente de conflictividad electoral*, la cual podemos definirla como la existencia o no de conflictos electorales previos (ERM de los años 2002 o 2006) en las localidades que presentaron dicho fenómeno en las ERM 2010.

e) La violencia como expresión de la polarización política

Una variable que podría indicar el grado de polarización política es el Índice de Herfindhal. Dicho índice revela el grado de concentración de las preferencias electorales.

Entonces, definidas las variables, en las siguientes secciones realizamos dos tipos de análisis por cada una de ellas. El primero es descriptivo y toma en cuenta el total de distritos o capitales provinciales donde ocurrieron conflictos electorales en las ERM 2010; a su vez, el segundo solo toma en cuenta los casos de conflictos que presentaron actos de violencia y explora si las variables en cuestión están asociadas estadísticamente a los mismos.

a) Antecedentes de conflictividad electoral

Los antecedentes de conflictividad electoral nos puede indicar el nivel de recurrencia que presenta este fenómeno en nuestro país. Para esto, contrastamos la información disponible de los procesos anteriores con la correspondiente a las ERM 2010. Los resultados, nos señalan que de los 184 casos registrados en las ERM 2010, solo 4 de ellos tuvieron un conflicto electoral en las ERM 2002, lo cual representa un 2,17% de recurrencia. Sin embargo, esto cambia para el caso de las ERM 2006, pues el número de distritos o capitales provinciales que tuvieron conflicto electoral en esas elecciones suman 38, representando así un 20,65% de recurrencia.

Asimismo, es posible desagregar esta información e identificar en qué regiones del Perú se presentan un mayor número de conflictos electorales y en cuáles de ellas existe un mayor nivel de recurrencia de este fenómeno. En el siguiente cuadro observamos que la región con más conflictos electorales en las ERM 2010 fue Cajamarca con 31 casos, seguida de Áncash y Lima con 22 y 16 casos registrados, respectivamente. Sin embargo, lo interesante de dicho cuadro, además del número total de casos registrados en el año 2010, es identificar cuántos de estos conflictos son recurrentes respecto a las ERM celebradas en los años 2002 o 2006.

Cuadro 2: Antecedentes de conflictividad electoral (2002 – 2010)

Región	Antecedentes de conflictos (2002 o 2006)		Recurrencia (%)	Nro. Conflictos 2010
	No	Sí		
AMAZONAS	7			7
ANCASH	16	6	27.27%	22
APURIMAC	5			5
AREQUIPA	2			2
AYACUCHO	8			8
CAJAMARCA	18	13	41.94%	31
CUSCO	5	1	16.67%	6
HUANCAVELICA	5	1	16.67%	6
HUANUCO	7	2	22.22%	9
ICA	6	1	14.29%	7
JUNIN	4	3	42.86%	7
LA LIBERTAD	10	1	9.09%	11
LAMBAYEQUE	5	1	16.67%	6
LIMA	16			16
LORETO	2			2
PASCO	2	1	33.33%	3

PIURA	10	3	23.08%	13
PUNO	8	4	33.33%	12
SAN MARTIN	4	3	42.86%	7
TACNA	1			1
TUMBES		1	100.00%	1
UCAYALI	2			2
Total	143	41		184

Elaboración propia.

El cuadro 2 nos muestra que nuevamente la región Cajamarca ocupa el primer lugar, pues 13 de los 31 casos registrados en las ERM 2010 ya habían presentado este fenómeno anteriormente, lo cual representa un 42% de recurrencia de los conflictos electorales. Asimismo, cabe destacar los casos de la regiones San Martín y Junín pues si bien registraron pocos conflictos electorales (7), aproximadamente la mitad de ellos ocurrieron en distritos que habían presentado dicho fenómeno anteriormente. Asimismo, algunas regiones presentaron conflictos electorales sin antecedentes conocidos, tal como ocurrió en los 16 casos registrados en la región Lima.

En suma, tenemos que 41 de los 184 casos analizados ya habían presentado conflictos electorales en las ERM 2002 o 2006. En términos porcentuales, dicha cifra representa alrededor del 22,28 % del total, con lo cual podemos afirmar que aproximadamente uno de cada cuatro distritos con conflicto electoral en las ERM 2010, también presentó este fenómeno en las ERM llevadas a cabo en los años 2002 o 2006.

Pero, ¿existe una relación significativa entre antecedentes de conflictividad electoral y violencia electoral? La tabla de contingencia respectiva muestra que no existe una relación clara entre ambos fenómenos. En efecto, solo el 43,91% del total de conflictos que mutaron a violencia electoral en las ERM 2010, presentó conflictos electorales en las ERM de los años 2002 o 2006. Por el contrario, el 56,09% restante que no reportó actos de violencia, tuvo antecedentes de conflicto electoral en las ERM de los años 2002 o 2006. La relación es más bien inversa y no significativa para considerar los antecedentes de conflictividad como un factor asociado a la expresión violenta de los conflictos electorales.

Cuadro 2: Distritos con conflictos electorales y antecedentes, ERM 2010

	Tuvo antecedente de conflictos		Total
	NO	SI	
¿Hubo actos de violencia? NO	60 (41,95%)	23 (56,09%)	83

	SI	83 (58,05%)	18 (43,91%)	101
Total		143 (100,0%)	41 (100,0%)	184

Elaboración propia.

b) Crecimiento atípico del padrón electoral

Todos los distritos registran de un proceso electoral a otro un leve crecimiento de su padrón electoral, el cual usualmente se produce inercialmente debido a que muchos habituales residentes adquieren cada año la mayoría de edad, y con ello el derecho al sufragio. Asimismo, existen casos donde el crecimiento es mayor que el promedio nacional y esto, por lo general, puede producirse debido a migraciones motivadas por diferentes factores: violencia política o creciente inseguridad en algunas localidades, demanda de mano de obra debido a la expansión de alguna actividad económica (minería o agricultura), entre otras.

No obstante, el crecimiento del padrón electoral puede constituirse en una variable catalizadora del conflicto electoral, pues en muchos casos —cuando la competencia es bastante reñida— la población receptora puede interpretar la llegada de estos nuevos residentes como golondrinos;⁴ y, a pesar de que no exista evidencia sobre la veracidad de este hecho, basta el rumor sobre ello para generar un clima de sospecha, dinamizando así el desarrollo del conflicto electoral o catalizando el inicio de su fase violenta (ONPE 2010a: 68-70).

Por lo general, la aparición del rumor sobre la existencia de golondrinos suele ocurrir en localidades que cuentan con un reducido número de habitantes. En efecto, dado que en estas sus residentes desarrollan relaciones de tipo cara-a-cara —es decir la interrelación cotidiana suele ser intensa, personal y directa—, la aparición de nuevos moradores es rápidamente percibida por sus pobladores. Ahora bien, si esta situación se produce en un contexto electoral, caracterizado por la polarización política, es altamente probable que los miembros de la comunidad expresen su rechazo a la presencia de estos nuevos integrantes y los califiquen como golondrinos.

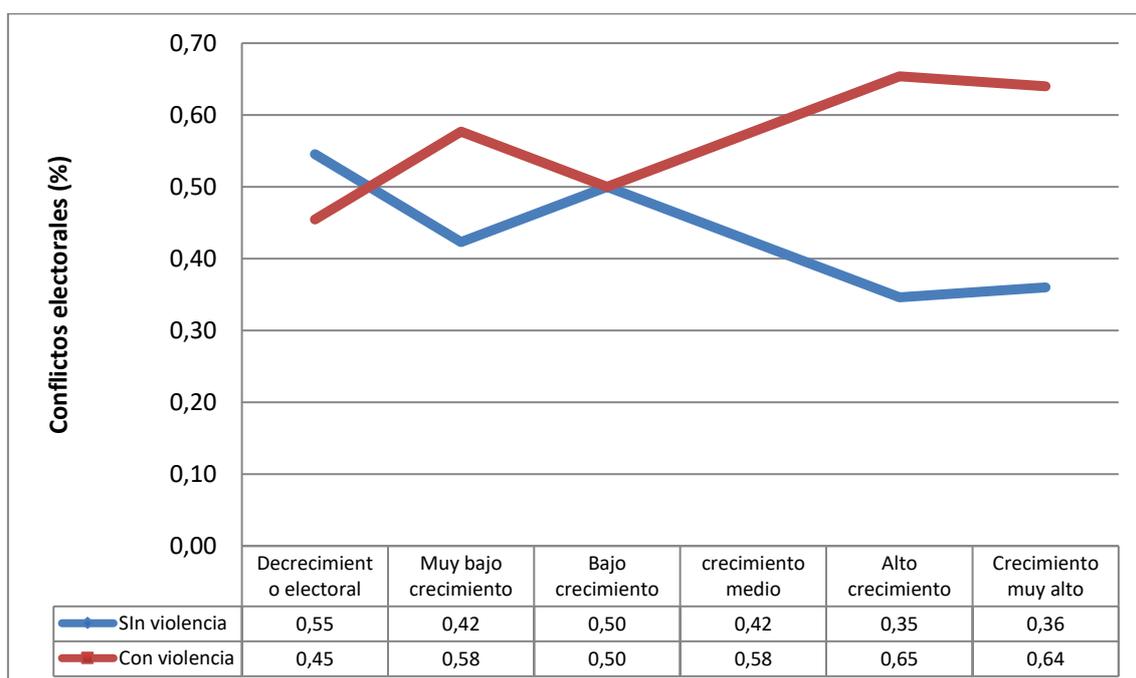
Tomando en cuenta lo señalado, tenemos que el 67,39% de los distritos que reportaron conflictos durante las ERM 2010 posee una población electoral menor o igual a 5,000,

⁴ Se conoce como «golondrinos» a aquellos electores que realizan su cambio domiciliario de un distrito electoral a otro con la intención de favorecer a una determinada candidatura (ONPE 2010:68).

asimismo, el 25% de ellos tiene entre 5,000 y 15,000, mientras que el restante 7,61% presenta más de 15,000 electores. Esta constatación empírica nos permite esbozar un par de afirmaciones estrechamente vinculadas. La primera de ellas indica que los distritos que presentaron conflictos electorales en las ERM 2010 poseen mayoritariamente un población electoral pequeña⁵ o mediana. La segunda, como corolario de la anterior, sostiene que en este tipo de localidades el ingreso de solo unos cientos de electores puede alterar significativamente el padrón electoral y con ello eventualmente el resultado de una elección. Esto último, porque en términos porcentuales el ingreso de estos nuevos electores podría representar incrementos de una tercera parte del número total de electores previos.

En el gráfico 3 mostramos el porcentaje de distritos según la tasa crecimiento de su padrón electoral. Este muestra una relación que nos da ciertos indicios sobre la asociación que existiría entre el crecimiento atípico del padrón y la expresión violenta del conflicto. En efecto, las tendencias son las esperadas pues un incremento positivo en el padrón electoral estaría relacionado con un clima de violencia electoral.

Gráfico 3: Conflictos electorales y crecimiento del padrón electoral (%), ERM 2010



Elaboración propia.

⁵ Sin embargo, cabe indicar que este rasgo no es exclusivo de los distritos con conflictos electorales, sino que es una característica de la mayor parte de los distritos del país. En efecto, en un estudio previo se constató que en las ERM 2006 el 68% de los distritos del país tuvo solo un local de votación. Asimismo, también se encontró que el porcentaje de distritos con menos de 10.000 habitantes que presentaron conflictos electorales en las ERM 2006, así como de aquellos que no, eran muy parecidos: 71% y 75%, respectivamente (ONPE 2010a: 45 y 51).

Esta constatación reforzaría la hipótesis de que en distritos pequeños o medianos, el crecimiento del padrón electoral dinamiza el conflicto a su fase violenta, en la medida que los residentes interpretan el mismo como una estrategia electoral de alguno de los candidatos en competencia. En estos casos, si el alcalde de la localidad va a la reelección, la población asume que dicha medida fue alentada por dicho candidato con el objetivo de permanecer en el cargo.

En suma, este hallazgo revelaría el nivel de sensibilidad que tienen los ciudadanos de localidades pequeñas o medianas respecto al tema de los golondrinos. Así, en un contexto electoral, el crecimiento atípico del padrón electoral —al margen si este fue promovido o no por algún candidato— podría dinamizar la mutación del conflicto a violencia electoral. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la prueba aplicada (Coeficiente de incertidumbre) revela que estadísticamente la relación entre el crecimiento del padrón electoral y la violencia electoral no es significativa (Sig. = 0,491).

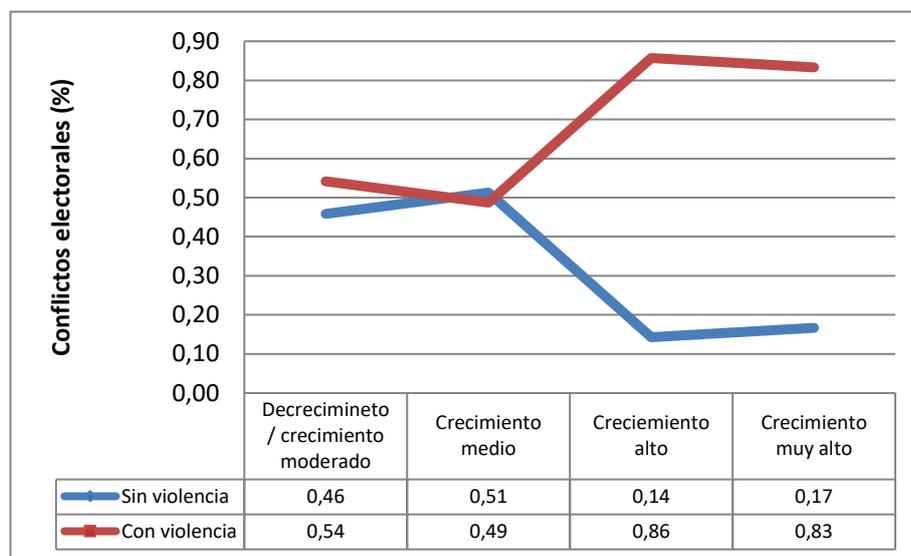
c) Aumento del presupuesto municipal

Un estudio sobre el aumento de la oferta política en el ámbito provincial realizado por la ONPE (2010) constató que el aumento del presupuesto municipal —gracias a los ingresos provenientes del rubro canon minero o gasífero— está asociado significativamente al incremento del número de candidatos que deciden participar en la contienda electoral. Entonces, si el aumento de los recursos municipales incentiva el ingreso de un mayor número de competidores a la contienda electoral, conviene explorar si en escenarios que presentan conflictividad electoral esta variable también determina la expresión violenta del mismo.

Un primer acercamiento analítico nos revela que según la tasa de crecimiento del presupuesto municipal el 71,2% de casos presentan un decrecimiento o un crecimiento moderado,⁶ seguido de un 21% que reporta un crecimiento medio, mientras que el porcentaje restante (13 casos) posee una tasa de crecimiento considerada alta o muy alta. Si consideramos el porcentaje de casos que presentaron violencia electoral o no en cada uno de estos sub-grupos, podemos observar una tendencia que confirmaría el hecho de que un aumento significativo del presupuesto municipal podría estar asociado a la expresión violenta de los conflictos electorales.

⁶ La tasa de crecimiento fue calculada a partir de la diferencia entre los presupuestos municipales de los años 2006 y 2009. Los rangos fueron determinados a partir del aumento o disminución de "x" desviaciones típicas respecto a la media. Siendo la primera 1,86 y la media 1,38 los rangos establecidos son: (a) menos de -0,485; (b) De -0,484 a 1,379; (c) De 1,38 a 3,243; (d) De 3,244 a 5,107 y (e) más de 5,108.

Gráfico 4: Conflictos electorales y crecimiento del presupuesto municipal (%), ERM 2010



Elaboración propia.

Sin embargo, la tabla de contingencia respectiva nos indica que no existe una relación entre un mayor nivel de crecimiento del presupuesto de la localidad con violencia electoral. El análisis realizado revela que en términos estadísticos la diferencia entre los conflictos que registraron actos violentos y los que no lo hicieron, según la tasa de crecimiento del presupuesto municipal, no es significativa.⁷

Cuadro 3: Distritos con conflictos electorales y crecimiento del presupuesto, ERM 2010

	Hubo acciones violentas		Total
	NO	SI	
Decrecimiento medio	1	0	1
Decrecimiento / crecimiento moderado	60	71	131
Crecimiento medio	20	19	39
Crecimiento alto	1	6	7
Crecimiento muy alto	1	5	6
Total	83	101	184

Elaboración propia.

⁷ El coeficiente de incertidumbre alcanza el valor de 0,114, con lo cual se acepta la hipótesis nula de que no existe una asociación entre ambos fenómenos.

d) Clima reeleccionista

La legislación electoral vigente permite que los alcaldes distritales o provinciales se presenten a una reelección o incluso a más de una, pues no establece un límite al número de gestiones sucesivas que puede tener un alcalde. Así, como ya lo señalamos, uno de los factores asociados a los conflictos electorales es la fuerte oposición que origina la postulación del alcalde en ejercicio (ONPE 2010: 70-71). Por esta razón, conviene realizar un análisis cuantitativo que nos permita afirmar si el clima reeleccionista aumenta las probabilidades de que una determinada localidad experimente violencia electoral.

Entonces, ¿esta asociada la reelección a la aparición de la violencia electoral? El siguiente cuadro indica que no existe una asociación estadísticamente significativa entre violencia electoral y el intento de reelección del alcalde. En efecto, el cuadro de contingencia revela que cuando el alcalde no está postulando a la reelección, el 51% de los distritos presentó violencia electoral. Por el contrario, en las localidades en que el alcalde tentaba un segundo o tercer⁸ período de gestión municipal, los conflictos se expresaron de manera violenta en alrededor del 56% de los casos, lo cual revela que existe una escasa diferencia entre estos grupos. La prueba Chi-cuadrado confirma dicho hallazgo pues revela que esta asociación no es estadísticamente significativa (Pearson Chi-Square = 0,508).

Cuadro 3: Localidades con conflicto electoral según reelección del alcalde, ERM 2010

		¿Hubo violencia electoral?		Total
		NO	SI	
Alcalde postula a la reelección	NO	31	33	64
	SI	52	68	120
Total		83	101	184

Elaboración propia.

Entonces, podemos afirmar que el intento de reelección del alcalde no es una variable que tiene una relación directa o evidente con la ocurrencia de conflictos electorales. En suma, el hecho de que el alcalde en ejercicio decida competir en un proceso electoral sub-nacional en medio de un clima conflictivo no define la expresión a través de actos de violencia.

⁸ Los distritos electorales (distritos o capitales provinciales) cuyo alcalde iba a la segunda reelección eran casi idénticos en proporción a los distritos cuyo alcalde iba a la primera reelección, razón por la cual decidimos agruparlos en una sola categoría, tal como lo muestra el cuadro 2.5.

e) La población indígena: ¿sociedades fragmentadas?

Un factor poco explorado pero que podría estar asociado a la manifestación violenta de los conflictos electorales, es la existencia de una clara división social alentada por identidades basadas en categorías como: clase social, etnia u otras. En efecto, la estabilidad de una comunidad político-democrática, así como de sus instituciones, podrían carecer de legitimidad en la medida que un significativo grupo social no se sienta incluido.

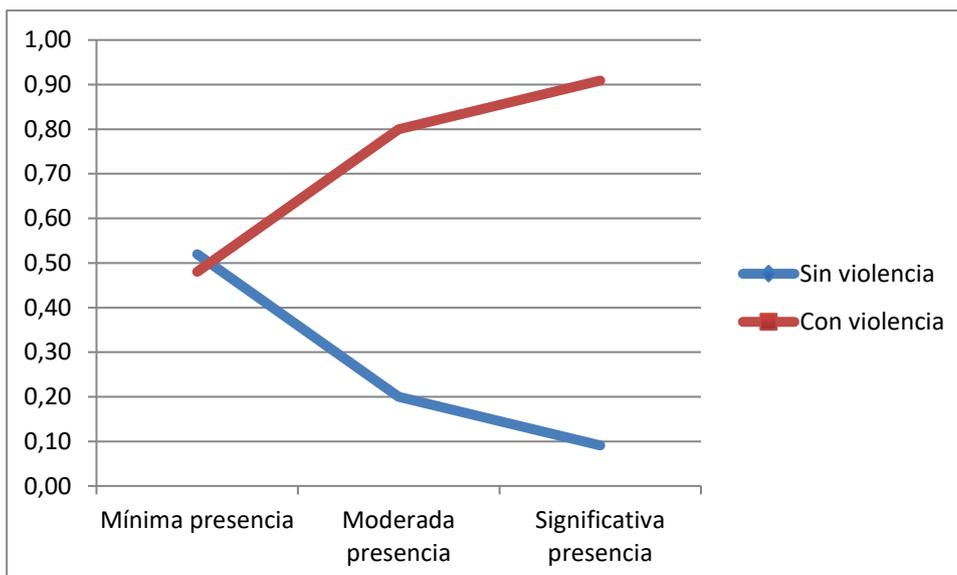
En ese caso, el conflicto electoral podría aparecer como una extensión de un conflicto pre-existente, basado en la incapacidad de constituir una comunidad política donde todos los grupos sociales se sientan representados. Este escenario favorece la metamorfosis del mecanismo diseñado para transferir pacíficamente el poder político, en un catalizador del disenso político y la división social.

En los casos analizados, hemos considerado una variable asociada a la fragmentación social o que podría expresar una fuerte heterogeneidad social: el porcentaje de la población adulta cuya lengua materna es el quechua o aimara. Así, tomando como referencia la desviación típica y la media del total de casos, podemos afirmar que alrededor del 82% de distritos presentan una mínima presencia de electores indígenas, mientras que el porcentaje restante posee un moderado o significativo porcentaje de ciudadanos cuya lengua materna no es el español.⁹

Pero, ¿está asociada la mayor o menor presencia de población indígena a la ocurrencia de violencia electoral? Si consideramos el porcentaje de casos que presentó violencia electoral o no en cada uno de estos sub-grupos: mínima, media y significativa, podemos observar una clara tendencia que confirma una relación directamente proporcional entre el porcentaje de población que no tiene el español como lengua materna y la expresión violenta del conflicto electoral.

⁹ Considerando la media (\bar{x}) y la desviación típica (s), los rangos establecidos fueron los siguientes: (a) menos de $0,34$; (b) de $0,34$ a $0,67$; y (c) más de $0,67$.

Gráfico 5: Conflictos electorales y población quechua y aimara (%), ERM 2010



Elaboración propia.

Esta asociación resulta ser estadísticamente significativa por lo que conviene reflexionar en torno a las implicancias de este hallazgo. Este hecho revela que las comunidades políticas locales no consiguen expresar eficazmente los intereses o demandas de los diversos grupos sociales, especialmente las minoritarios.

f) La fragmentación política

El grado de concentración de votos en un determinado número de fuerzas políticas nos permite tener ciertos indicios sobre el grado de fragmentación política. Así, por un lado la dispersión de los votos podría indicar la existencia de un escenario político altamente fragmentado; mientras que por el contrario, la concentración de los votos revelaría que dicho espacio estaría cooptado por un reducido número de fuerzas políticas.

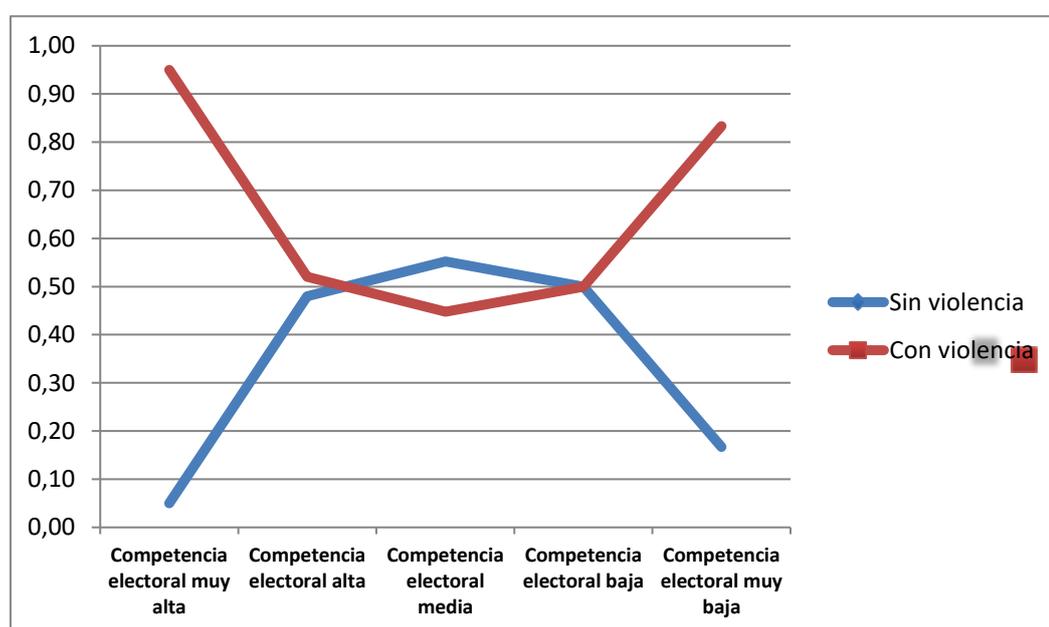
Perez-León (2009) ha aplicado el Índice de Herfindhal (IH) para medir el grado de fragmentación política. La ventaja de este índice es que no solo considera el número de competidores políticos, sino también toma en cuenta el número de votos que cada una de ellos recibe. De esa manera, dicho índice nos brinda una mejor aproximación sobre que cuán fragmentada o concentrada se encuentra la participación política dentro de un espacio de competencia.

Según el IH tenemos que el 77,17% de los casos presenta una fragmentación electoral alta (40,76%) o media (36,41%). El tercer y cuarto grupo significativo está conformado por aquellos casos cuya fragmentación es muy alta (10,87%) y baja (8,69%), respectivamente. Los casos que

son porcentualmente menos significativos presentan una fragmentación electoral muy baja (3,26%).

No obstante, ¿está asociado el grado de fragmentación a la ocurrencia de violencia electoral? El siguiente gráfico muestra una clara asociación en los extremos. Es decir, un alto grado de fragmentación o un alto grado de concentración estarían fuertemente asociados a la posibilidad de que los conflictos desencadenen en actos de violencia. Asimismo, la prueba estadística aplicada nos revela que dicha asociación es significativa.

Gráfico 6: Conflictos electorales y grado de fragmentación política (%), ERM 2010



Elaboración propia.

Entonces, ¿cómo podemos interpretar este hallazgo? Preliminarmente podemos afirmar que los escenarios que presentan una alta concentración del electorado son proclives a configurar escenarios conflictivos, pues la polarización en dos o tres fuerzas políticas agudiza los enfrentamientos entre estos competidores. No obstante, la dispersión del voto o su alta fragmentación también está asociada a la expresión violenta de los conflictos pues la sensación de que todas tienen posibilidades de ganar lleva a los competidores a desconocer los resultados electorales cuando estos no les favorecen.

Conclusiones

El balance teórico planteado en el capítulo uno nos permite establecer una diferencia conceptual entre conflicto y violencia electoral. El primer concepto podría ser definido como cualquier otro conflicto político, que implica un desacuerdo entre posiciones contrarias respecto a un bien o un valor, siendo en este caso el acceso a un procedimiento justo, libre y transparente durante un proceso electoral. Asimismo, podemos definir violencia electoral como un tipo de violencia política concomitante y concurrente al proceso electoral dirigida — conscientemente por los actores políticos y sus alianzas sociales— para intervenir en aquel, con el objeto de modificar las condiciones y seguridades que permiten la libre expresión del voto u obligar a que este sea pospuesto por la supuesta ausencia de garantías necesarias.

Con respecto a la relación entre elecciones y conflictos, las elecciones pueden ser un medio de resolución de conflictos pero también pueden dinamizar o catalizarlos. Por ello, muchas veces los conflictos políticos exceden a los electorales ya que los rivales políticos utilizan todos los mecanismos disponibles para obtener el triunfo, ello significa que pueden o no utilizar la violencia como un recurso.

El análisis de asociación estadística realizado nos permite corroborar que de todas las variables utilizadas solo dos resultan estar asociadas significativamente al fenómeno de estudios: porcentaje de población adulta que habla quechua o aimara y el grado de fragmentación electoral (Índice de Herfindhal). La primera de ellas revela que el uso de la violencia sigue un recursos estratégico para plantear ciertas demandas y abrir espacios de deliberación en favor de los grupos minoritarios.

Por otro lado, la segunda variable revela que no solo una gran concentración del espectro político puede configurar un escenario plagado de acciones violentas, sino que también un contexto conflictivo puede desencadenar en violencia, cuando las preferencias electorales se hayan altamente divididas entre varias fuerzas políticas. En este caso lo ajustado de la competencia y los resultados electorales vuelve precaria la solución formal dada al disenso político.

Bibliografía

Arendt, Hannah

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

Cisneros, Isidro H.

2000 «Política». En Baca, Laura y otros (compiladores). *Léxico de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica-FLACSO, pp. 554-558.

Bobbio, Norberto

2001 *El futuro de la democracia*. Tercera edición. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Dalh, Robert

1989 *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

Derrick, Marco

2009 *Reducing Electoral Conflict: A Toolkit*. Ciudad del Cabo: Friedrich Ebert Stiftung.

Elías, Norbert

2011 *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Friedrich Ebert Stiftung & Centre for Conflict Research

2001 *Political and Electoral Violence in East Africa. Working Papers on Conflict Management N.º 2*. Nairobi.

Hinkelammert, Franz

1987 «El concepto de lo político según Carl Schmitt». En Lechner, Norbert (editor). *Cultura política y democratización*. Santiago de Chile: Flacso, pp. 235-251.

International Foundation for Electoral Systems

2002 *Electoral Conflict and Violence. A strategy for study and prevention. IFES White Paper*. Washington.

INEI - Instituto Nacional de Estadística e Informática

2010 *Directorio Nacional de Centros Poblados*. Lima: INEI.

Levistky, Steven

2012 «Cuando la democracia atenta contra la democracia». *La República*. Lima, 22 de enero.

Mercado Asael & Guillermo González

2008 «Teoría del conflicto en la sociedad contemporánea». *Espacios Públicos*. Toluca, año/volumen 11, número 21, pp. 196-221.

Mujica, Luis

2008 *Hablando se entiende la gente. Política, poder y resolución de conflictos una organización vecinal*. Lima: inédito.

ONPE – Oficina Nacional de Procesos Electorales

2002 *Las malas artes. Violencia en elecciones locales.* Lima: ONPE.

2010a *Conflictos electorales en el ámbito local. Estudio de las acciones violentas y elaboración de una mapa nacional.* Lima: ONPE.

2010b *Competencia electoral en el ámbito provincial. Escenarios y tácticas de oferta política durante las Elecciones Regionales y Municipales.* Lima: ONPE.

Sartori, Giovanni

2003 *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis.* Segunda edición. Madrid: Alianza Editorial.

Tilly, Charles

1992 *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990.* Madrid: Alianza Editorial.

Weber, Max

2008 *Economía y Sociedad.* Decimoséptima reimpresión. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.