



# Distritos post conflicto electoral



**Manuel Valenzuela \***

**Cristhian Jaramillo \***

**Mariuxy Bustos \***

\* INVESTIGADORES DE LA GERENCIA DE INFORMACIÓN  
Y EDUCACIÓN ELECTORAL DE LA ONPE



## Elecciones Municipales Complementarias 2019:

# Distritos post conflicto electoral

### Resumen

El presente artículo analiza el desarrollo de las Elecciones Municipales Complementarias 2019 (EMC) en doce distritos en los que se declaró la nulidad del proceso luego de las Elecciones Regionales y Municipales 2018. De acuerdo a la legislación electoral peruana, la nulidad de un proceso es competencia del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y se produjo debido a dos causales. En el primer caso, once distritos tuvieron que repetir su proceso electoral debido a que el conteo de votos nulos y en blanco, sumado o separado, superaron los 2/3 del número de votos emitidos. Mientras que, en un solo caso se declaró la nulidad del proceso debido a la inasistencia de más del 50% de votantes producto de la no instalación de las mesas de sufragio.

Sin embargo, más allá del argumento jurídico sobre el cual se declara la nulidad se debe considerar que en esos distritos ocurrieron hechos violentos asociados al proceso electoral. Es así, que la presente investigación desarrolla un análisis cualitativo, en base a la información de personal de la Oficina Nacional de Procesos Electorales que se encuentra en campo, respecto a las dinámicas propias de la gestión electoral en distritos con alta probabilidad de generarse conflictos.

**Palabras clave:** violencia electoral, conflictos electorales, nulidades, elecciones complementarias.



## Introducción

La democracia supone la participación activa de la ciudadanía en su ordenamiento político social siendo los procesos electorales el instrumento por el cual los ciudadanos eligen a sus representantes. En el ámbito subnacional, las dinámicas políticas han presentado casos en los que la violencia ha sido empleada por algunos actores políticos como medio para modificar o anular los procesos. Las razones son diversas: presunción de trashumancia electoral, de corrupción por parte de los funcionarios electorales, oposición a los resultados electorales, entre otros.

Durante el desarrollo de las ERM 2018 ocurrieron diversos conflictos registrados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). La mayoría de estos fueron gestionados llegándose a solucionar los desacuerdos con las partes involucradas, sin embargo, en doce circunscripciones la conflictividad se exacerbó al punto de manifestarse en actos violentos contra el personal del JNE y de la ONPE, la destrucción del material electoral y el impedimento para la ejecución del proceso, entre otros. Este hecho produjo que el JNE declare la nulidad del proceso en doce distritos, convocándose posteriormente a Elecciones Municipales Complementarias (EMC) que se celebraron el 7 de julio del 2019. No obstante, durante las EMC 2019 el distrito de Chipao presentó un irregular abstencionismo por parte de los electores generando una nueva nulidad en dicha circunscripción.

Los conflictos sociales parecen ser fenómenos inherentes en el Perú. Sin embargo, en algunas ocasiones, estos pueden presentar alteraciones al curso regular de las actividades sociales. Por ello, la prevención y una adecuada gestión de los mismos permiten que su devenir no genere irrupciones que afecten a la sociedad. Los conflictos sociales son concebidos como desacuerdos de carácter público entre dos o más partes, en las que cada una percibe que sus intereses se ven afectados o vulnerados por el otro. Según la Defensoría del Pueblo, existe una tipología de conflictos sociales la cual se determina por su causa o motivo de desacuerdo, en el caso de los conflictos ocurridos durante el desarrollo de las elecciones son denominados conflictos electorales.

El análisis de esta clase de fenómenos es importante, pues se debe tomar en cuenta que la nulidad de un proceso electoral afecta la estabilidad democrática. La concreción de los procesos electorales se traduce como prueba de la consolidación de la democracia en nuestro país, no obstante, la existencia de eventos adversos que pueden alterar el normal desarrollo

de la elección genera consecuencias que desestabilizan la democracia a nivel subnacional y ponen en evidencia la precarización de este sistema en los espacios locales (Julcarima & Valenzuela, 2016).

De esta forma, el presente artículo se divide en tres secciones, la primera presenta los argumentos teóricos sobre los que reposa la propuesta aquí presentada empleando los aportes de Robert Dahl y Joseph Shumpeter para comprender el funcionamiento de la democracia y la formulación teórica de Schmitt (1985), Lipset (1963) y Huntington (1972) para explicar el desarrollo de los conflictos en las dinámicas políticas. La segunda sección analiza el desarrollo de los procesos electorales en las doce circunscripciones donde se realizaron las EMC 2019. Finalmente, se presentan las reflexiones finales de la investigación y los aportes que esta realiza a la ciencia política y los estudios de los procesos electorales.



## La estabilidad democrática y la conflictividad electoral

Definir el concepto democracia implica desarrollar un balance de distintas propuestas teóricas. La mayoría de estas pueden ser clasificadas como *mínimas* o *maximalistas*. Así, un primer concepto circunscribe al conjunto de procedimientos utilizados y específicamente al mecanismo de elección de representantes. Este enfoque continúa la perspectiva clásica inaugurada por Schumpeter, para quien: “[...] el método democrático es el instrumento institucional para llegar a decisiones políticas, en virtud del cual cada individuo logra el poder de decidir mediante una competición que tiene por objeto el voto popular [...]” (1983 [1942]: 257).

La expresión contemporánea e integral de este enfoque teórico sobre la democracia ha sido elaborada por Robert Dahl. Este autor estableció un conjunto de criterios o requisitos indispensables para la existencia de una democracia mínima, a la cual denominó poliarquía. Todos ellos suponen implícitamente el desarrollo de un proceso electoral que cumple ciertos estándares mínimos. Estos son: el derecho al voto, el derecho a ser elegido, el derecho de los líderes políticos a competir por el apoyo y los votos, elecciones libres y justas, libertad de asociación, libertad de expresión, pluralidad de fuentes de información y, finalmente, instituciones que dependan de votos y de otras expresiones de preferencia (Dahl 1971: 3).



Por otro lado, la perspectiva maximalista de la democracia prioriza las políticas substantivas o los resultados del sistema, y no solo los procedimientos formales, para considerar un sistema como democrático. Así, importa tanto el mecanismo de elección utilizado como los resultados sociales o económicos del sistema político. En esta perspectiva, se incluyen los desarrollos teóricos contemporáneos que asumen la existencia de una democracia cuando el sistema es efectivo en garantizar o proteger las libertades civiles o cuando posee una sociedad civil que influye en las decisiones políticas no solo a través del proceso electoral (Levine y Molina 2007: 19-20).

Sin embargo, a pesar de la diferencia que poseen ambos enfoques —mínimo y maximalista—, ambos asumen que los procesos electorales son un componente básico de todo sistema democrático. En efecto, los dos suponen que el grado de calidad de los procesos electorales —esto es, que cumpla unos requisitos mínimos— se encuentra directamente relacionado con el nivel de afianzamiento de los principios democráticos en una sociedad.

Por esto último, recientes estudios que analizan las democracias realmente existentes, consideran que un proceso electoral desarrollado de acuerdo a ciertos estándares que garantizan su transparencia y confieren legitimidad a los resultados define —en última instancia— “[...] la línea divisoria entre una democracia electoral mínima y [una] autocracia electoral” (Hartlyn, McCoy y Mustillo 2009: 16). En suma, es posible afirmar que los procesos electorales son la realización o establecimiento de los principios o ideales esenciales del sistema democrático. Es decir, las elecciones pueden ser interpretadas como el reflejo o expresión del grado de arraigo de los ideales democráticos en una determinada sociedad.

Uno de estos primeros ideales se evidencia a través del requisito que se exige a todo sistema democrático: la universalidad del sufragio. Este principio supone que todos los miembros de una comunidad política puedan expresar libremente, y sin ningún tipo de impedimento, sus preferencias políticas. El segundo principio, supone que los ciudadanos son los titulares del poder político, el cual es conferido temporalmente a sus representantes a través del voto. Por último, el tercer principio —que es el ejercicio de las libertades civiles básicas: pensamiento, conciencia y religión— se concreta en la diversidad de proyectos políticos (oferta política) que en igualdad de condiciones se expresan efectivamente en el sistema político.

Por su parte, el conflicto electoral es un sub tipo de los denominados conflictos sociales (ONPE 2012). En consecuencia, es necesario contar con herramientas que permitan identificar una situación conflictiva. Este enfoque corresponde a teóricos que consideran que la correcta competencia política es la que se desarrolla en el marco de lo institucional donde todos los actores juegan un rol determinado y, de esta forma, luego de la obtención del poder por parte de uno de los actores políticos las fuerzas en contra de este asumen el rol de oposición (Schmitt 1985, Lipset, 1963 y Huntington, 1972).

Por otro lado, Burke (2003) planteaba la importancia de un proceso social consensuado dentro del marco de la Ley. Ambas propuestas se encuentran en extremos distintos y es en medio de esta radical postura de comprender la realidad en donde surgen propuestas como la de Huntington (1972) y Lipset (1963) que consideran a las relaciones de violencia y de consenso como hechos normales en el devenir social.

Las relaciones conflictivas suelen estar presentes en todos los momentos del devenir social tanto en el ámbito de lo individual como en el colectivo. Los seres humanos frecuentemente suelen relacionarse en medio de incompatibilidades buscando soluciones o alternativas ante las adversidades. Sin embargo, en el ámbito de lo colectivo suelen ocurrir condiciones que ponen en riesgo el adecuado desenvolvimiento progresivo de una sociedad, es decir, una situación de conflicto.

El proceso del conflicto es de confrontación y responde a las demandas insatisfechas por parte de los actores implicados en el conflicto. Durante un proceso electoral existe un conjunto de actores que buscan obtener poder para el desarrollo de un periodo de mandato como autoridad, es decir, los actores involucrados ingresan a una etapa de competencia política.

La competencia implica una evidente relación antagónica entre las partes. No obstante, ello no significa que el uso de la violencia se justifique en esta clase de relaciones pues altera el orden de la democracia local. En estas condiciones se hace necesario la presencia de los aparatos del Estado para la conservación del orden. En esa línea Carl Schmitt deja en claro que lo que importa es el control y el ejercicio de la autoridad. El autor sostiene la necesidad de mantener un orden establecido que no se altere, pues es imposible gobernar en situaciones de caos:

[...] Toda norma general requiere que las relaciones vitales a las cuales ha de ser aplicada efectivamente y que han de quedar sometidas a su regulación normativa, tengan configuración normal. La norma exige un medio homogéneo.



Esta normalidad fáctica no es un simple <<supuesto externo>> que el jurista pueda ignorar; antes bien, es parte de su validez inmanente. No existe una sola norma que fuera aplicable a un caos. (Schmitt 2009:18)

Es así, que considera que solo cuando el orden establecido se ve alterado o amenazado es necesaria la excepcionalidad: “el caso excepcional, no descrito en el orden jurídico vigente, puede a lo sumo definirse como un caso de necesidad extrema, de peligro para la existencia del Estado o algo semejante, pero no describirse de forma concreta” (Schmitt 2009:268)

Schmitt hace referencia a los denominados Estados de excepción los cuales son aplicados en nuestro país en situaciones cuando el Estado ha sido vulnerado por acciones violentas. Durante la aplicación de estas medidas las garantías quedan suspendidas tal como ocurre en las denominadas zonas de emergencia en donde se afecta la estabilidad democrática.

En cambio, Giorgio Agamben (2004) considera que la afirmación de Schmitt no es adecuada, pues, si bien los Estados de excepción no son medidas permanentes, estos restringen los derechos y se desarrolla un modelo autoritario. Agamben cuestiona que esta medida pueda ser compatible con un adecuado sistema de gobierno, considerando que “el estado de excepción es el espacio en el que se busca capturar la idea benjaminiana de una violencia pura y de inscribir la anomia en el cuerpo mismo del nomos” (2005:106). Es decir, emplear la violencia por la violencia; en estos casos Agamben destaca que no se defiende el estado de derecho sino la permanencia del gobernante como soberano:

[...] de aquí un doble paradigma, que marca el campo del derecho con una esencial ambigüedad: por una parte, una tendencia normativa en sentido estricto, que trata de cristalizarse en un sistema rígido de normas, cuya conexión con la vida es, empero, problemática, si no imposible (el estado de derecho perfecto, en el que todo se regula por norma); por otra, una tendencia anómica que desemboca en el estado de excepción o en la idea del soberano como ley viviente (Agamben 2004:98)

Los antagonismos presentados entre el pensamiento de Schmitt y el Agamben generan interrogantes sobre los límites de la democracia en función de su autodefensa y el cuestionamiento de los estados de excepción como herramientas de defensa democrática.

Si bien estos modelos teóricos buscan comprender lógicas políticas en el modelo Estado-nación, las dinámicas de conflictividad que se producen en espacios subnacionales no se alejan de cómo la violencia y la conducta autoritaria por parte de los actores es prácticamente una constante. Este comportamiento es producto de la debilidad de una cultura política en donde el diálogo y la transparencia sean los medios adecuados para darle continuidad a las relaciones sociales.

## Violencia y nulidades en las elecciones subnacionales

La violencia en los procesos políticos, lamentablemente, ha sido una conducta frecuente en el caso peruano. Es posible afirmar que la violencia y la política han sostenido una tradición histórica por la que el uso de la violencia y conductas autoritarias en la vida política corresponde a lo que José Luis Rénique (2004) llama *tradición radical*. Este término hace referencia a la mirada crítica que tienen los actores sobre el proceso histórico nacional y orienta a sus integrantes a buscar transformaciones en la estructura social. Los discursos sobre estas transformaciones son diversos y suelen estar asociados a las ineficiencias del ejercicio estatal.

Si bien las nulidades de los procesos electorales se registran desde el siglo pasado, por razones metodológicas nos remitimos a los últimos cinco procesos para comprender que se trata de un factor frecuente en los procesos electorales a nivel subnacional. El trabajo de Huaman, Chacolli & Santos (2017) realiza un exhaustivo análisis de las causas que llevaron a generar nulidades en los diversos casos presentando el siguiente cuadro que ilustra las causales que determinó el JNE para emitir la resolución de nulidad.

**Cuadro 1: Nulidades en los procesos electorales ERM 2002, 2006, 2010 y 2014**

Causal de nulidad	ERM 2002	ERM 2006	ERM 2010	ERM 2014	TOTAL
Votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen los 2/3 del número de votos emitidos.	1	14	30	27	72
Graves irregularidades por infracción de la ley, que hubiesen modificado los resultados de la votación.	9	4	3	3	19
Inasistencia de más del 50% de los votantes al acto electoral.	3	3	1	1	8
No registra Información	0	1	0	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>22</b>	<b>34</b>	<b>31</b>	<b>100</b>

Fuente: Huaman, Chacolli & Santos (2017: 95); elaboración: propia



Se debe precisar que en Perú, una elección del ámbito subnacional puede ser declarada nula por tres causales establecidas en el artículo 36 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, donde se señala:

El Jurado Nacional de Elecciones, de oficio o a pedido de parte, puede declarar la nulidad de las elecciones realizadas en uno o más distritos electorales cuando se comprueben graves irregularidades, por infracción de la ley, que hubiesen modificado los resultados de la votación. Es causal de nulidad de las elecciones la inasistencia de más de 50% de los votantes al acto electoral o cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen los  $\frac{2}{3}$  del número de votos emitidos. En estos casos proceden Elecciones Municipales Complementarias. (Ley 26864 Art. 36)

De dicho artículo podemos rescatar que las causas de nulidad son de tres tipos: a) inasistencia de más del 50% de votantes, b) votos nulos y/o votos blancos mayor que dos tercios que votos emitidos y c) por graves irregularidades o por infracción de la ley que hubiesen modificado los resultados de la votación.

En los cuatro procesos electorales descritos hasta este apartado, la nulidad de las elecciones ha tenido como fondo escenarios de violencia durante la realización del sufragio y el escrutinio. La violencia se ha manifestado como agresión de los funcionarios electorales, destrucción del material electoral incluyendo actas y cédulas de sufragio, y alteraciones contra el orden público que conllevó a solicitar las garantías respectivas.

En los procesos electorales, es evidente que se desarrolla una competencia en la que distintos actores políticos disputan el poder. Este hecho hace que la política se perciba, en palabras de Carl Schmitt (1985), como una relación amigo-enemigo. La competencia electoral, es una competencia donde los valores éticos de las organizaciones políticas y de sus actores deben hacerse públicos, sin embargo, en muchos de los casos donde se generaron hechos de violencia, fueron estos mismos actores quienes apelaron a la corrupción y la violencia como medios para alcanzar sus intereses.

Del total de los distritos en donde se declaró la nulidad, el 95% presentaba hechos violentos durante el proceso electoral, es decir, que si bien la causa legal en la mayoría de casos se asoció al ausentismo o abstencionismo electoral esta no toma en consideración los distintos procesos sociales violentos y los contextos políticos de cada caso.

Se debe precisar que la existencia de actos violentos no sugiere necesariamente la existencia de un conflicto, así la ONPE señala:

[...] no todo acto 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 esta 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. (ONPE 2010: 28)

Es decir, en muchos casos la violencia puede ser parte del conflicto, pero en otros, parafraseando a Agamben, no es más que violencia por la violencia. En el caso de las ERM 2018 el JNE emitió la Resolución N°3491-2018-JNE por la que declaró la nulidad de las elecciones en los distritos detallados en el siguiente cuadro. Además, se presentan los hechos registrados en esas circunscripciones sobre la base de la información proporcionada por el personal de la ONPE desplegado para el desarrollo del proceso.

En el **Cuadro 2**, es posible observar que durante las ERM 2018 en todos los casos analizados se identificaron hechos violentos que conllevaron a la declaratoria de nulidad de las elecciones. La violencia se convirtió en instrumento que desestabilizó la democracia a nivel local, develando la evidente incompatibilidad entre esta y la democracia como sistema político.

Cuadro 2: Nulidades declaradas en las ERM 2018

N°	ODPE	SEDE DE ODPE	UBIGEO	DPTO	PROVINCIA	DISTRITO	CENTRO POBLADO	LOCALES	MESAS	ELECTORES	ANTECEDENTES
1	CHACHAPOYAS	CHACHAPOYAS	10202	AMAZONAS	BAGUA	ARAMANGO		2	29	8,392	SI, Se quemaron Actas, material electoral y una unidad de transporte para el repliegue.
2	HUARAZ	HUARAZ	21605	ANCASH	ANTONIO RAIMONDI	MIRGAS	SAN MARTIN DE PARAS	2	12	3,393	SI, Destrucción de material Electoral, quema de actas. Toma de local. Aprox. 600 personas
3	TRUJILLO	TRUJILLO	60203	CAJAMARCA	CAJABAMBA	CONDEBAMBA	EL HIJAYO	3	30	8,818	SI, concentración de aprox. 300 personas. Quema de material electoral
4	TRUJILLO	TRUJILLO		CAJAMARCA	CELENDIN	HUASMIN		7	34	9,368	SI, La jornada electoral del CP Jerez, del distrito Huasmin, Celendín, Cajamarca, quedó suspendida por una reunión entre un candidato de la región y dos representante del JEE. ERM 2018 se suspendieron porque no se garantizaba la seguridad para el desarrollo de la jornada electoral. "La fiscalía ha levantado un acta respecto a lo ocurrido. Hasta las doce del mediodía no se pudo instalar las mesas de votación tras varias amenazas"
							JEREZ				
							CHUCUR				
							VISTA ALEGRE				
							LLAGUAN				
LAGUNAS PEDREGAL											
5	TRUJILLO	TRUJILLO	120704	LA LIBERTAD	SANTIAGO DE CHUCO	MOLLEPATA		1	7	1,850	SI, quema de actas, disturbios en LA I.E. 80545 San Jerónimo no se contabilizaron actas. Aprox. 300 personas
6	TRUJILLO	TRUJILLO	121203	LA LIBERTAD	VIRU	GUADALUPITO		1	16	4,771	SI, quema de actas, toma de local, un muerto por PAF y más de 20 heridos. enfrentamiento con la PNP
7	LIMA	JESÚS MARÍA	50508	AYACUCHO	LUCANAS	CHIPAO	VILLA CCECCA	2	8	2,049	SI, ACTA Y MATERIAL ELECTORAL SINIESTRADO. En Chipao actos de violencia después de la jornada electoral, personas con el rostro cubierto ingresaron al local de votación y sustrajeron actas y material electoral, amenazando al personal ODPE, después se dirigieron a la plaza de armas de chipao, e incineraron el material electoral.
8	LIMA	JESÚS MARÍA	80409	HUANCAVELICA	CASTROVIRREYNA	HUACHOS	SUYTUPAMPA	2	6	1,433	SI, En las ERM 2018 hubo hechos vandálicos, agresión al personal de ONPE, robo y quema del material electoral, maltrato a los Miembros de mesa.
9	LIMA	JESÚS MARÍA	91107	HUANUCO	YAROWILCA	PAMPAMARCA		1	6	1,538	SI, en jornada electoral, toma de local de votación, quema de actas, daños al local de votación.
10	LIMA	JESÚS MARÍA	140305	LIMA	CANTA	LACHAQUI		1	4	925	SI, ERM 2018 Violencia electoral dado simpatizantes de los Partidos Políticos tomaron el local de votación y quemaron los documentos y materiales electorales de la ODPE.
11	LIMA	JESÚS MARÍA	140618	LIMA	HUAROCHIRI	SANGALLAYA		1	2	499	NO
12	LIMA	JESÚS MARÍA	200811	PUNO	SANDIA	ALTO INAMBARI		1	15	4,225	SI, en jornada electoral, toma de local de votación, quema de actas, daños al local de votación. Empleo de armas de fuego.
<b>TOTAL</b>								<b>24</b>	<b>169</b>	<b>47,261</b>	

Fuentes: ODPE, GOECOR, JNE, RENIEC, PCM.  
Elaboración: propia



## Análisis de las EMC 2019

La conclusión de las Elecciones Municipales Complementarias es una labor a la que los organismos electorales suelen estar habituados debido a la tradición de conflictividad que acompañan a los procesos subnacionales. Es por ello que el monitoreo adecuado de la coyuntura política local es elemental para que el día de la elección se cumpla el objetivo esperado. En las ERM 2018, si bien ocurrieron eventos adversos como la tardía asignación del presupuesto por parte del Ministerio de Economía y Finanzas a los organismos electorales, se logró ejecutar el proceso.

Según las investigaciones de Lévano (2012) y ONPE (2011 y 2018) se ha identificado que existen factores comunes en los distritos en donde se han desarrollado hechos o violentos o se han presentado casos de conflictividad electoral, entre ellos tenemos:

- Población electoral menor a 10000 electores
- Comportamiento irregular en la evolución del padrón.
- Existencia de algún tipo de regalía (minería o petróleo).
- Presupuesto asignado por el Fondo de Compensación Municipal.
- Dispersión demográfica en la circunscripción territorial
- Cuestionamiento a la imparcialidad de los funcionarios electorales.
- Cuestionamiento a los resultados electorales.

Respecto a la dispersión demográfica se debe considerar que los 12 distritos que participaron en las EMC 2019 son circunscripciones rurales con caseríos o centros poblados en lugares periféricos a la capital de distrito. En relación al cuestionamiento sobre la imparcialidad de los funcionarios electorales, este es uno de los hechos de menor recurrencia, pero que desata mayor violencia. Finalmente la mayoría de casos se encuentra asociada al desacuerdo en los resultados electorales, en este caso los actores políticos al observar que su organización política no obtiene los resultados esperados acuden a la violencia para buscar la destrucción de actas y posterior nulidad del proceso.

A partir de la publicación del decreto supremo N° 001-2019-PCM, se convocó a Elecciones Municipales Complementarias, llevadas a cabo el día 07 de julio de 2019, en 12 distritos donde el Jurado Nacional de Elecciones, declaró nulidad del proceso electoral. Para analizar el desarrollo de las EMC 2019 se elaboró una guía de entrevistas semi estructuradas que se aplicó a los coordinadores de local de votación en los doce distritos. La aplicación de la entrevista se realizó en tres etapas del proceso electoral (antes, durante y después). Los cuestionarios fueron aplicados desde la última semana del mes de mayo, dando un tiempo de entrega de 15 días entre la primera y segunda etapa de recojo de información. En una última entrega se dio un tiempo de tres días para hacer llegar la información.

En el caso del distrito de Huachos, el coordinador de local de votación señaló:

Los principales factores de riesgo identificados están asociados con el descontento de un sector de la población sobre la gestión del alcalde saliente, el cual supuestamente está apoyando a su hermano el cual está postulando a la alcaldía desde el proceso anterior; sumado a ello está la denuncia de parcialización de los funcionarios de ONPE que laboraron en el distrito en las ERM 2018.'. (Coordinador de local de votación de Huachos).

De este testimonio se desprende la oposición de la ciudadanía a la continuidad de las autoridades ediles mediante la postulación del hermano del alcalde en funciones. Si bien la legislación electoral se modificó evitando la reelección de autoridades, ciertas prácticas como la postulación de familiares son percibidas por la ciudadanía como una vulneración al espíritu de la norma.

Durante el proceso de las EMC 2019, las diversas organizaciones políticas que puedan existir en los distritos, generan situaciones de conflictividad entre los electores, en muchos de los discursos que utilizan, se percibe el rechazo o la crítica que hacen los órganos electorales.

[...] envía un mensaje a dicho periodista, con imágenes de un facebook de usuario de nombre Juan Carlos, es decir sin apellidos ni otra identificación, escrito que difama a ONPE y JNE como corruptos "que se venden.... con un plato de comida" ante el municipio que apoya al candidato Rodo de Restauración Nacional. Información que denigra el honor de los trabajadores del JNE y de la ONPE, incluso animando a la población a levantarse en contra al decir si usted no nos ayuda a combatir esta corrupción, lo haremos por otros medios. (Coordinador de local de votación de Huasmín).

"No escuchen a los de ONPE son unos vendidos", "siempre hacen fraude", "P... te gusta acostarte con los candidatos". En otra oportunidad el CD me hizo conocer que mientras estaba capacitando en la plaza de Armas un grupo de hombres insultaron y una señora expresaron que ONPE así traigan el sistema que sea para las elecciones; si no gana su candidato igual habría problemas. (Coordinador de local de votación de Aramango).

Sin embargo, en los distritos con mayor índice de zonas rurales se concentran organizaciones como rondas campesinas, juntas vecinales o comités de autodefensa, como representantes ante hechos que puedan ir en contra el orden y el bienestar social. Es así que muchas veces, bajo ese discurso, se manejan intereses que se percibe en la inclinación favorable hacia cierto candidato, ya sea por una concentración o ejercicio del poder en dichas zonas rurales.

[...] cuando el personal de la ODPE (coordinadores técnicos de mesa, coordinadores de local de votación y capacitador electoral), se trasladaron a los anexos de Chichir y Tangalbamba a capacitar electores y miembros de mesa, donde fueron interceptados por los ronderos de Cajabamba, quienes atemorizando al personal, comunicaron que no permitirán que el candidato de Alianza por el progreso, gane las elecciones, y que ellos se estaban preparando para brindar seguridad en el distrito, el día 7 de julio. (Coordinador de local de votación de Condebamba).

Se apersonó un integrante de la ronda campesina del caserío Orocullay manifestando sobre la preferencia que tiene el JNE sobre un determinado candidato y solicitando que el debate de los candidatos se realice públicamente. (Coordinador de local de votación de Mollepata).

Entre las causas más sensibles que generan hechos de violencia, se encuentra la transhumancia electoral, lo que provoca la alteración de la participación ciudadana en la elección de un candidato de representatividad para un grupo o más. Si bien en las pasadas ERM 2018, en algunos distritos se generaba la sospecha de electores golondrinos lo que generó el descontento de la población. Sin embargo, en el recojo de información para el proceso de las EMC 2019, es resaltante mencionar que la población con arraigo del lugar genera mecanismos de organización para el control o rechazo de este fenómeno.

Actualmente se ha podido identificar pintas en muchos sectores del distrito, al parecer con la finalidad de amedrentar a los supuestos golondrinos, a pesar que se viene realizando capacitaciones permanentes a los electores en dónde indicamos que: “El que, mediante violencia o amenaza, impide a un elector ejercer su derecho de sufragio o le obliga a hacerlo en un sentido determinado, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años”. A consideración con el objetivo de provocar que los electores no asistan a votar o buscar un pretexto el día de las elecciones y volver a azuzar a los ciudadanos a realizar desmanes el día de las elecciones. (Coordinador de local de votación de Guadalupito).

**Cuadro 3: Incidencias presentadas en los 12 distritos durante las Elecciones Regionales y Municipales 2018**

	<b>Distrito</b>	<b>Incidencia</b>
1	Aramango	Manifestantes tomaron el local, quemaron material electoral y un vehículo.
2	Mirgas	Dstrucción de ánforas y actas por parte de una turba que ingresó al local de votación.
3	Chipao	Toma del local y destrucción de material electoral.
4	Huasmín	Ciudadanos del Centro Poblado de Jérez acusan a fiscalizadores del JNE de haberse reunido con candidatos. No se realizaron las elecciones y se firmó un acta.
5	Condebamba	Toma del local y quema de las actas.
6	Huachos	Actos de violencia registrada contra el local de votación. Quema de material electoral.
7	Pampamarca	Toma del local y quema de material electoral.
8	Mollepata	Actos de violencia registrada contra el local de votación. Destrucción de material electoral e impedimento de salida a las fuerzas del orden.
9	Guadalupito	Enfrentamiento entre integrantes de las organizaciones políticas y producto de las mismas un fallecido. Toma del local, destrucción del material electoral.
10	Lachaqui	Votos nulos y en blanco superan los 2/3 de votantes. Votos golondrinos y alteración del orden público.
11	Sangallaya	Votos nulos y en blanco superan los 2/3 de votantes. Votos golondrinos y alteración del orden público.
12	Alto Inambari	Manifestantes tomaron el local, quemaron el material electoral y agredieron a las fuerzas del orden y personal electoral.

Fuente: ONPE  
Elaboración: SGLIE

Entre los meses de mayo y junio del 2019, se registraron los primeros incidentes vinculados al proceso electoral. Los coordinadores de local de votación de los doce distritos proporcionan información que demuestran la existencia de tres niveles de peligro en los distritos que participaron en las Elecciones Municipales Complementarias 2019.

En Huasmín y Pampamarca el peligro registrado fue de grado medio. Esto se debe a que en el primer caso los electores aún tenían la percepción de que miembros de la ONPE no eran imparciales y el temor a que votantes de otros distritos influyan en su elección (trashumancia electoral). En cambio, en Pampamarca existía la dificultad de acceso al distrito por cierre de carreteras lo que podía influir en un mayor grado de ausentismo electoral. En ninguno de los dos casos se produjeron amenazas al proceso electoral o al personal de la ONPE.

Por otra parte, era necesario tener en cuenta a tres distritos con un alto nivel de conflicto registrado. Estos fueron: Aramango (Amazonas), Huachos (Huacavelica) y Guadalupito (La Libertad). En todos los casos, grupos pertenecientes a partidos políticos y otras asociaciones amenazaron al personal de la ONPE de repetir los actos de violencia si es que el resultado electoral no era favorable para algunos sectores o si se detectaba alguna irregularidad. El peligro de que eventos de violencia persistan se encontraba presente.

**Cuadro 4: Reporte de situaciones de riesgo detectadas en los distritos donde se realizó las EMC 2019 (junio 2019)**

	Departamento	Provincia	Distrito	Nivel de conflicto	Situaciones de riesgo detectadas
1	Amazonas	Bagua	Aramango	Alto	La I.E 16201 no cuenta con cerco perimétrico. Agresión a capacitadores de la ONPE durante su jornada de trabajo. Amenaza de repetir los actos de violencia si no gana el candidato de la preferencia de ciertos grupos.
2	Ancash	Antonio Raimondi	Mirgas	Bajo	No se registran incidentes.
3	Ayacucho	Lucanas	Chipao	Bajo	No se registran incidentes.
4	Cajamarca	Cajabamba	Condebamba	Bajo	Algunas agrupaciones políticas se trasladan a caseríos y anexos desinformando a la ciudadanía sobre la imparcialidad de los organismos electorales. Estos intentan vincular al personal destacado de la ONPE con la actual administración distrital.
5	Cajamarca	Celendín	Huasmín	Medio	Aún existe la preocupación de que persistan los "votantes golondrinos". Los ciudadanos de este distrito tienen la percepción de que funcionarios de la ONPE se encuentran relacionados con partidos políticos.
6	Huancavelica	Castrovi-reyna	Huachos	Alto	Denuncias sobre un posible voto golondrino en las Elecciones Complementarias. Denuncias sobre la posible parcialidad del comisario de la PNP pues un familiar suyo es una autoridad electoral. Riesgo de violencia si los ciudadanos advierten irregularidades.
7	Huánuco	Yarowilca	Pampamarca	Medio	Los caminos de Huánuco a Pampamarca se encuentran restringidos desde las 7 am a las 8 am, 12 m a 1 pm y 7 pm a 8 pm de lunes a domingo. Asimismo, se ha detectado la ausencia de un gran porcentaje de la población en el distrito y centros poblados adjuntos.
8	La Libertad	Santiago de Chuco	Mollepata	Bajo	No se registran incidentes.
9	La Libertad	Viru	Guadalupito	Alto	Amenaza de repetir los actos de violencia si no gana el candidato de la preferencia de ciertos grupos. Pintas repartidas por toda la ciudad en contra del "voto golondrino".
10	Lima	Canta	Lachaqui	Bajo	No se registran incidentes.
11	Lima	Huarochari	Sangallaya	Bajo	No se registran incidentes.
12	Puno	Sandia	Alto Inambari	Bajo	No se registran incidentes.

Fuente: CLV - ONPE  
Elaboración: SGIE

Sin embargo, a pesar de estas iniciales amenazas en contra del normal desarrollo del proceso electoral, el 07 de julio del presente año, día de las Elecciones Municipales Complementarias, no se presentó ningún incidente. Las amenazas de violencia hacia miembros del sistema electoral no se concretaron y la jornada empezó y culminó sin contratiempos.

**Cuadro 5: Incidencias registradas por los coordinadores de local de votación en la jornada electoral (07 de julio de 2019)**

	Departamento	Provincia	Distrito	Incidencia
1	Amazonas	Bagua	Aramango	No se registraron incidentes de violencia electoral.
2	Ancash	Antonio Raimondi	Mirgas	No se registraron incidentes de violencia electoral.
3	Ayacucho	Lucanas	Chipao	No se registraron incidentes de violencia electoral.
4	Cajamarca	Celendín	Huasmín	No se registraron incidentes de violencia electoral.
5	Cajamarca	Cajabamba	Condebamba	No se registraron incidentes de violencia electoral.
6	Huancavelica	Castrovirreyna	Huachos	No se registraron incidentes de violencia electoral.
7	Huanuco	Yarowilca	Pampamarca	No se registraron incidentes de violencia electoral.
8	La Libertad	Santiago de Chuco	Mollepata	No se registraron incidentes de violencia electoral.
9	La Libertad	Virú	Guadalupito	No se registraron incidentes de violencia electoral.
10	Lima	Canta	Lachaqui	No se registraron incidentes de violencia electoral.
11	Lima	Huarochiri	Sangallaya	No se registraron incidentes de violencia electoral.
12	Puno	Sandia	Alto Inambari	No se registraron incidentes de violencia electoral.

Fuente: CLV - ONPE  
Elaboración: SGIIE

No obstante, el Jurado Electoral Especial de Ica declaró la nulidad de oficio de las elecciones producidas en Chipao (Ayacucho) debido a la inasistencia de más del 50% de electores. De acuerdo al reporte de resultados, de los 2049 electores hábiles del distrito, solo votaron 1015, que representa el 49.536% por lo que siguiendo el artículo 36 de la Ley de Elecciones Municipales, configura una causal para la nulidad.

De esta manera, el proceso electoral de las Elecciones Municipales Complementarias 2019 concluyó solo con una nulidad y sin la presencia de conflictos electorales.

## Reflexiones finales

Tal como se ha observado, la democracia necesita que los procesos electorales se desarrollen con transparencia, asegurando que los resultados sean fieles a la expresión de la voluntad popular. Por ello, es necesario el fortalecimiento de la cultura democrática a todo nivel, propiciando el diálogo y la transparencia en todos los procesos sociales, en especial en los procesos políticos.

El monitoreo constante y la coordinación entre organismos electorales es un factor fundamental para la prevención de los conflictos electorales, así como la adecuada gestión. Es así que el uso de herramientas metodológicas como el mapeo de actores y el análisis constante de los aspectos coyunturales pueden colaborar en la adecuada advertencia de las manifestaciones violentas



## Bibliografía

**AGAMBEN, Giorgio**

2004 *Homo Sacer, El poder soberano y la nuda vida*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

**BURKE, Edmund**

2003 *Reflexiones sobre la Revolución en Francia*. México d. f.: Fondo de Cultura Económica.

**CLAUSEWITZ, Carl Von**

2006 *De la guerra*. Buenos Aires: Distal.

**DHAL, Roberth**

1971 *Poliarquía: participación y oposición*. Buenos Aires: Tecnos.

1989 *La democracia y sus críticos*. New Haven, Yale University Press.

**HUAMÁN, Aldo; CHACOLLI, Mirian & SANTOS, Lisbet**

2017 *Conflictividad electoral y nulidades en elecciones locales. Un análisis de los procesos electorales 2002, 2006, 2010 y 2014*. Lima: JNE.

**HARTLYN, Jonathan; MCCOY, Jennifer & MUSTILLO, Thomas**

2009 *La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea*. En *América Latina Hoy*, N°51, 15-40. Universidad de Salamanca.

**HUNTINGTON, Samuel**

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

**JULCARIMA, Gerson & VALENZUELA, Manuel**

2016 *La democracia peruana según las Elecciones Generales 2016: límites y desafíos del diseño institucional*. En *Elecciones, 2016*, enero-diciembre, 15(16), 53-74.

**LIPSET, Seymour**

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

**LEVINE, Daniel & MOLINA, José Enrique**

2007 *La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada*. En *América Latina Hoy*, N°45, 17-46. Universidad de Salamanca.

**LÉVANO, Miguel y Márquez, Jaime**

2011 *Conflictos Electorales y Estrategias de Intervención*. Lima: Democracia Activa.

**LIPSET, Seymour**

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

**ONPE**

2006 *Sistema electoral local en escenarios de conflicto: El caso de Tilali en Puno*. Serie Documentos de Trabajo N°9. Lima: ONPE.

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

2011 *Conflictos y violencia electoral en el ámbito sub nacional*. Lima: ONPE.

2012 *Actas electorales observadas en las elecciones generales: Análisis de sus escenarios y actores*. Lima: ONPE.

2018 *Rupturas y continuidades en la pugna electoral. Distritos con conflictos electorales*. Lima: ONPE.

**RÉNIQUE, José Luis**

2004 *La batalla por Puno. Conflicto agrario y Nación en los andes peruanos*. Lima: IEP.

**REYNA, Carlos**

2003 *Las malas artes. Violencia en elecciones locales*. Lima: ONPE.

**SÁNCHEZ, Martí & VALENZUELA, Manuel**

2015 *La fragilidad de la democracia local. Conflictos electorales en las ERM 2014. Inédito.*

**SCHMITT, Carl**

1985 *El concepto de lo político. México: Folios.*

2009 *Teología Política. Madrid: Trotta.*

**SCHUMPETER, Joseph**

1942 *Capitalismo, socialismo y democracia. Barcelona, Orbis, 1983.*