

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ

COMPETENCIA POLÍTICA Y CONFLICTO EN ESPACIOS LOCALES (Perú 2003-2006)

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política

AUTOR

Jairo Aníbal Rivas Belloso

ASESOR

Sinesio López Jiménez

LIMA – PERÚ

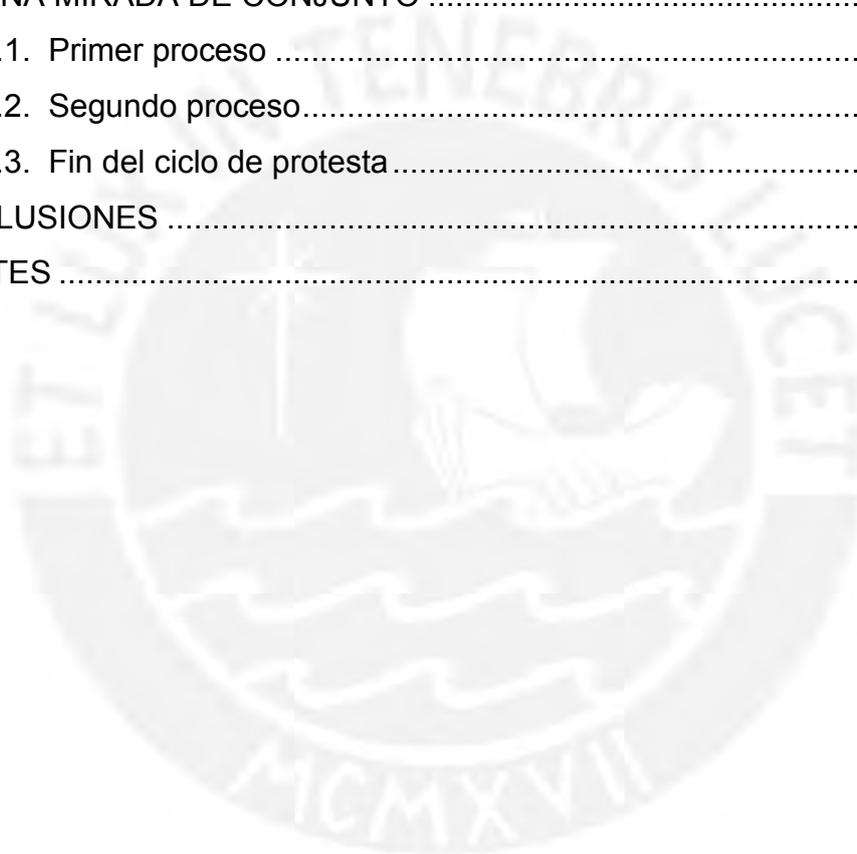
JULIO, 2017



CONTENIDO

ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y ESQUEMAS	3
RESUMEN	10
INTRODUCCIÓN	11
CAPITULO 1. MARCO TEORICO.....	28
1. CONFLICTO SOCIAL: UNA DEFINICIÓN OPERATIVA	28
2. LOS CONFLICTOS EN EL MARCO DE LA DEMOCRACIA	31
2.1. El modelo de democracia	34
2.2. La capacidad estatal.....	35
2.3. El sistema de partidos	36
2.4. Factores sociales diferenciadores	38
3. SÍNTESIS	40
CAPITULO 2. LOS CONFLICTOS LOCALES EN EL PERÚ DE INICIOS DE SIGLO	41
1. LA INSTITUCIONALIDAD Y LA GESTIÓN ESTATAL COMO CAMPO DE CONFLICTIVIDAD.....	41
2. UN CICLO DE PROTESTA BIEN DEFINIDO	45
3. CONDICIONES PARA EL SURGIMIENTO DE CONFLICTIVIDAD CON AUTORIDADES MUNICIPALES.....	49
3.1. Condiciones socioeconómicas.....	50
3.2. Condiciones institucionales: diseño institucional y recursos	55
3.3. Condiciones políticas.....	68
4. RESULTADOS DE LA ACCIÓN CONTENCIOSA.....	82

CAPITULO 3. ANÁLISIS DE LA DINÁMICA DE LOS CONFLICTOS	85
1. EVENTOS	85
2. EPISODIOS	89
3. MECANISMOS	97
3.1. Colocando el descontento en la discusión pública	98
3.2. Los rápidos escalamientos	103
3.3. Buscando salidas.....	106
4. UNA MIRADA DE CONJUNTO	113
4.1. Primer proceso	114
4.2. Segundo proceso.....	118
4.3. Fin del ciclo de protesta	120
CONCLUSIONES	122
FUENTES	134



ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y ESQUEMAS

TABLAS

Tabla 1. Tipos de eventos identificados en los conflictos con autoridades locales

19

Tabla 2. Niveles de radicalización

20

Tabla 3. Distritos en los que se produjeron conflictos con autoridades locales (2003-2006)

46

Tabla 4. Razones aducidas en los casos de conflictos con autoridades locales (2003-2006)

49

Tabla 5. Población de los distritos en los que se produjeron conflictos con autoridades locales

50

Tabla 6. Índice de Desarrollo Humano de distritos en los que se produjeron conflictos con autoridades locales

51

Tabla 7. Variables socioeconómicas de distritos en los que se produjeron conflictos con autoridades locales

52

Tabla 8. Nivel de vida en distritos en los que se produjeron conflictos con autoridades locales

53

Tabla 9. Población rural en distritos en los que se produjeron conflictos con autoridades locales

54

Tabla 10. Número de firmas requeridas para inscribir una lista de candidatos en los distritos donde se produjeron conflictos con autoridades locales (elecciones municipales 2002)

57

Tabla 11. Organización de consultas de revocatoria de autoridades en distritos donde se produjeron conflictos con autoridades municipales (2004-2005)

60

Tabla 12. Porcentaje del presupuesto municipal cubierto por recursos directamente recaudados, en nuevos soles (2004)

61

Tabla 13. Transferencias a gobiernos locales, en nuevos soles (1997 – 2006)

62

Tabla 14. Clasificación de gobiernos locales según monto de transferencias, en nuevos soles (1997 – 2006)

63

Tabla 15. Componentes de las transferencias a gobiernos locales, en nuevos soles (1997 – 2006)

64

Tabla 16. Porcentaje del presupuesto municipal destinado a inversiones, en nuevos soles (2004)

65

Tabla 17. Índice de relevancia de los recursos municipales (2004)

67

Tabla 18. Organizaciones políticas ganadoras de las elecciones municipales 2002 en distritos donde ocurrieron conflictos con autoridades locales

73

Tabla 19. Porcentaje de votos obtenidos por la lista ganadora (2002) en distritos donde ocurrieron conflictos con autoridades locales

76

Tabla 20. Diferencia de votos entre las listas que ocuparon el primer y el segundo lugar

76

Tabla 21. Diferencia porcentual de votos obtenidos entre las listas que ocuparon el primer y el segundo lugar

77

Tabla 22. Vía de solución a los conflictos municipales (mayo 2004 – diciembre 2006)

82

Tabla 23. Resultados de las acciones contenciosas (mayo 2004 – diciembre 2006)

83

Tabla 24. Nivel de radicalización de los eventos en conflictos con autoridades locales (octubre 2000 – enero 2007)

88

Tabla 25. Clasificación de los conflictos con autoridades locales, según situación final y número de escalamientos registrados

96

Tabla 24. Rutas posibles de los conflictos con autoridades locales

97

Tabla 27. Actores de oposición en conflictos con autoridades locales

102

Tabla 28. Actuaciones del alcalde en situaciones de conflicto

104

Tabla 29. Tipos de acciones luego del escalamiento en conflictos con autoridades locales

108

Tabla 30. Acciones manifiestas luego del escalamiento en conflictos con autoridades locales

109

Tabla 31. Acciones institucionales luego del escalamiento en conflictos con autoridades locales

110

Tabla 32. Duración de los conflictos con autoridades locales

112

Tabla 33. Duración de los conflictos con autoridades locales, según vías de solución adoptadas

113

GRÁFICOS

Gráfico 1. Campos de conflictividad en el Perú (mayo 2004 - agosto 2007)..	46
Gráfico 2. Ubicación de distritos en los que se produjeron conflictos con autoridades locales	53
Gráfico 3. Número de organizaciones políticas que postularon en los distritos donde se produjeron conflictos con autoridades locales (elecciones municipales 2002)	57
Gráfico 4. Distribución de eventos contenciosos (2000-2007)	86
Gráfico 5. Distribución de eventos contenciosos, por mes (octubre 2000 – enero 2007).....	89
Gráfico 6. Distribución de eventos contenciosos, por segmentos (octubre 2000 – enero 2007).....	91
Gráfico 7. Tipo de eventos en conflictos con autoridades locales (setiembre 2002 – enero 2007).....	93
Gráfico 8. Nivel de radicalización de los eventos en conflictos con autoridades locales (setiembre 2002 – enero 2007).....	94
Gráfico 9. Eventos registrados luego del escalamiento en conflictos con autoridades locales	107

ESQUEMAS

Esquema 1. Tipo de eventos en conflictos con autoridades locales	87
Esquema 2. Episodios de los conflictos con autoridades locales.....	95
Esquema 3. Acumulación de cuestionamientos.....	99

Esquema 4. Mecanismo de certificación en conflictos con autoridades locales.....	111
Esquema 5. Mecanismos empleados en conflictos con autoridades locales.....	113



RESUMEN

Esta tesis analiza casos de conflictos que enfrentaron a poblaciones con sus respectivos alcaldes distritales en el período municipal 2003-2006. El marco teórico explica la ubicación de los conflictos como parte de la dinámica propia de los sistemas democráticos; adicionalmente, se muestra cómo distintas propuestas teóricas señalan que la conflictividad social es configurada por las características del régimen político. La investigación se basa en la desagregación de los 44 casos de conflictos con autoridades municipales incluidos en los reportes de la Defensoría del Pueblo, en 699 eventos, y su posterior organización en episodios, mecanismos y procesos, a través de los cuales se configura un esquema que permite una comprensión general de los mismos. En este camino se mostró la importancia que los actores otorgaron a mecanismos institucionalizados en distintas etapas de la confrontación, en una magnitud similar o superior a repertorios tradicionales de movilización y confrontación. Asimismo, se identificó la estructura de oportunidades políticas que hizo posible el surgimiento de acciones contenciosas contra autoridades municipales, compuesta por las condiciones socioeconómicas de los distritos donde ocurrieron los conflictos, el diseño institucional de las Municipalidades y las características de la competencia política en el nivel local. En las conclusiones, además de resumir los principales hallazgos se formulan algunos aportes para una política pública de prevención e intervención en este tipo de conflictos.

INTRODUCCIÓN

Origen de este estudio

El asesinato de Cirilo Robles, alcalde de Ilave, en abril de 2004, conmocionó al país. En los días sucesivos, distintos análisis formularon variadas explicaciones a este hecho. El tema marcó el debate político a lo largo de varias semanas. El Congreso de la República conformó una Subcomisión Investigadora. Los actores políticos intentaban asignar responsabilidades con rapidez, pero con poca rigurosidad. El Ministro del Interior fue censurado por estos hechos y se intentó extender a otros esta responsabilidad, por ejemplo a la Defensoría del Pueblo a la que algún parlamentario acusó de inacción. Por eso, cuando el Defensor del Pueblo fue convocado a la mencionada Subcomisión para informar sobre la actuación en Ilave, informó de otras situaciones conflictivas similares, a las cuales el país no le prestaba atención¹.

¹ “Defensoría del Pueblo teme estallidos en 30 localidades”. *La República*. 11 de mayo de 2004: <http://larepublica.pe/11-05-2004/defensoria-del-pueblo-teme-estallidos-en-30-localidades> Defensor del Pueblo advierte sobre treinta casos similares a Ilave”. *Perú 21*. 10 de mayo de 2004: <http://peru21.pe/noticia/62078/defensor-pueblo-advierte-sobre-treinta-casos-similares-ilave> Ambas referencias fueron consultadas el 8 de noviembre de 2015.

Este fue el origen de los reportes de seguimiento a los conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo. Ese primer documento, rápidamente elaborado con información proporcionada por las Oficinas Defensoriales desplegadas en todo el territorio nacional², contenía un listado y una breve descripción de 47 casos, de los cuales 30 correspondían a conflictos con autoridades municipales. Desde esa primera presentación se hizo evidente la importancia de los conflictos con autoridades locales, hechos que fue confirmado en los reportes sucesivos, donde se fue organizando una metodología de selección, descripción y seguimiento (Defensoría del Pueblo 2005: 27-31). Es en este momento que se inicia mi interés por los conflictos en el nivel local.

Pertinencia y preguntas de la investigación

Los conflictos que se tratan en este trabajo ocurrieron hace una década. Cabe preguntarse por qué es pertinente analizar conflictos con cierto nivel de antigüedad, más aún si se considera que los conflictos con autoridades municipales decayeron en frecuencia a partir de 2007. ¿Por qué, entonces, concentrarse en situaciones que hoy no se cuentan entre las preocupaciones centrales del país? Propongo tres razones.

² El primer reporte fue elaborado por la abogada Erika García Cobián. A partir del segundo reporte, esta tarea estuvo bajo mi responsabilidad, hasta mi salida de la Defensoría del Pueblo, en febrero de 2006.

En primer lugar, los conflictos sociales constituyen una oportunidad para analizar el funcionamiento de un sistema político: sus actores, las reglas y los escenarios de la competencia política, los modos de resolver las diferencias, entre otros aspectos. En ese sentido, el análisis efectuado permite acercarse a la dinámica de la democracia en el nivel local, observar su funcionamiento, informar sobre sus debilidades, examinar las reformas institucionales que podrían plantearse para mejorar su desempeño.

Una segunda razón reside en el enfoque empleado en esta investigación. En la última década han aparecido en el país diversos estudios sobre conflictos municipales. Una revisión no exhaustiva muestra que algunos han abordado en profundidad un caso particular (Ávila 2004a; Chacón 2005; Dammert 2010; Degregori 2004; Grupo Propuesta Ciudadana 2004; Pajuelo 2005 y 2009; Wiener 2009); otros trabajos han organizado información cuantitativa y han construido interpretaciones a partir de ella (Garay y Tanaka 2009; Reyna 2003); finalmente, los estudios más ambiciosos proponen explicaciones generales combinando fuentes estadísticas, información de campo y enfoques metodológicos diversos (Grompone 2005; Grompone y Tanaka 2009; Meléndez 2004, 2005, 2012; Remy 2005a, 2005b, 2008). Después de una producción bibliográfica tan profusa, ¿qué puede aportar una nueva investigación? En este trabajo se encuentran tres aspectos novedosos. Primero, el número de casos estudiados: son 44 conflictos analizados en forma simultánea. Si bien no se llega a la profundidad del estudio de caso, no solo se describen con amplitud las características socioeconómicas, institucionales y políticas de los distritos en los que ocurrieron los conflictos, sino

que, adicionalmente, se ha recopilado y organizado una cantidad de eventos desarrollados a lo largo del conflicto. En conjunto, la cantidad de información desplegada no tiene precedentes en estudios anteriores. Segundo, el énfasis en el nivel distrital que solo se encuentra en algunos estudios de caso. Varios trabajos se han ocupado del nivel provincial, siendo el de llave el que ha merecido mayor atención, o han incluido en el mismo análisis casos distritales y provinciales. Aunque situaciones conflictivas en el nivel distrital tengan algunos rasgos similares con el nivel provincial, poco se conoce sobre sus dinámicas particulares, y es precisamente ese espacio que intenta cubrir este trabajo. Tercero, el enfoque teórico y metodológico, que ha sido solo parcialmente empleado en algunos estudios nacionales (Grompone 2009; Remy 2005a) sin una completa aplicación al análisis de casos.

La tercera razón para emprender este trabajo es de índole personal. En junio de 2005 se creó en la Defensoría del Pueblo un Comité de Seguimiento e Intervención en Conflictos Sociales y Políticos (antecedente de la actual Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad). La necesidad de esta instancia surgió por el incremento de situaciones conflictivas según lo informado mensualmente en los reportes defensoriales. Además de compartir la coordinación de este Comité, a la oficina donde trabajaba le correspondió efectuar un seguimiento a los conflictos “sobre asuntos de gobiernos locales y otras entidades del Estado” (Defensoría del Pueblo 2005: 108). El presente trabajo, por tanto, permite concluir una reflexión personal sobre este tema que nació en aquel tiempo.

Explicadas las razones que justifican esta investigación, toca presentar las preguntas que han guiado este estudio. Las primeras interrogantes son de naturaleza teórica. Se suele argumentar que la democracia es un sistema político que admite niveles de conflicto y cuenta con los mecanismos para resolver dichas diferencias en forma pacífica. De ser cierto lo anterior, *¿cómo entender el surgimiento de conflictos violentos en un régimen democrático?* Esta pregunta está muy vinculada al contexto en el que se desarrollaron los conflictos estudiados y, a la vez, se inició esta investigación: la recuperación de la democracia luego del régimen autocrático de Fujimori. En otras palabras, una preocupación central fue entender *cuál es el lugar que ocupan los conflictos sociales en la dinámica de un sistema democrático*. Por otro lado, interesa conocer *cómo y por qué surgieron los conflictos con autoridades locales en el Perú en el primer lustro del siglo XXI*; en la misma línea, resulta pertinente averiguar *cuál fue el desarrollo y el desenlace de estos conflictos*, y también *cómo se ubica este tipo de conflictos en un marco de conflictividad más amplio*. Por último, se pretende conocer *qué hizo el Estado para enfrentar estos conflictos*. Esta preocupación no es solamente descriptiva, sino que tiene un correlato normativo: *¿Qué le corresponde hacer al Estado peruano para prevenir situaciones de violencia y encauzar los conflictos de este tipo por cauces pacíficos?*

Metodología

Este trabajo se basa en la propuesta metodológica presentada por Charles Tilly y Sidney Tarrow, en su libro *Contentious Politics* (2007). No se sigue literalmente la secuencia allí propuesta³ debido a que se contaba con un universo de casos definido (más adelante denominado “ciclo de protesta”)⁴. A continuación se describen las decisiones metodológicas adoptadas.

La primera decisión fue definir el *ámbito de análisis*. Como se ha mencionado anteriormente, se optó por trabajar con conflictos en el ámbito distrital. Esta opción dejó de lado los conflictos que involucraban a alcaldes provinciales, pues eran los que más atención concitaban entre medios de comunicación y académicos. Las diferencias de escala (demográfica, socioeconómica, etc.) entre distritos y provincias hacía difícil establecer categorías que incluyeran a ambos niveles de gobierno municipal. Junto con esta opción se determinó considerar el universo de conflictos presentados en el nivel seleccionado durante un período de gobierno municipal, en este caso el período 2003-2006. En este marco temporal los conflictos con autoridades locales constituyeron el primer escenario conflictivo del país. De este modo se determinó

³ Tilly y Tarrow (2007: 207) admiten que algunas investigaciones sigan un orden diferente a los ocho pasos por ellos propuestos.

⁴ Un ciclo de protesta es “una fase de intensificación de los conflictos y la confrontación en el sistema social” (Tarrow 1997: 263).

un universo de 44 distritos en los que se presentaron conflictos entre sectores de la población y autoridades municipales⁵.

La segunda decisión fue elegir las *fuentes de información*. El enfoque de Tilly y Tarrow propone no detenerse en lo que los actores dicen, más bien enfatiza fuertemente examinar lo que los actores *hacen* (2007: 36). Para ello recomiendan construir catálogos de eventos – unidad base para el análisis posterior – a partir de cualquier fuente que registre en forma regular y uniforme hechos políticos contenciosos (2007: 38). Para esta investigación se elaboró un catálogo de eventos descritos en los primeros 35 reportes sobre conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo, única fuente sistemática de información existente en el país para este período. Datos complementarios fueron obtenidos de los portales web del Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Tribunal Constitucional y el diario oficial El Peruano, así como por las poco usuales notas periodísticas en medios nacionales y regionales que fueron encontradas en Internet. El resultado es un listado de 699 eventos.

Como se apreciará más adelante, los actores enfrentados recurren a *performances* estandarizadas, o “modulares”, cuya implementación y significado

⁵ Como se explica más adelante, el universo está determinado por la información incluida por la Defensoría del Pueblo en sus reportes periódicos. Esto implica asumir el sesgo metodológico de dichos documentos, los cuales solo se incluyeron “casos en los que la protesta ha derivado por cauces violentos”, es decir aquellos en los que se presentó al menos alguna de las siguientes situaciones: “afectación del derecho a la vida, la integridad o la salud de las personas; daños a la propiedad pública o privada; afectación permanente al libre tránsito; impedimento del ejercicio de funciones de una autoridad; paralización de la prestación de servicios públicos” (Defensoría del Pueblo 2005: 29).

resultan familiares para la población invitada a movilizarse⁶. En algunos casos, estas *performances* devienen en *repertorios*, es decir en “conjuntos de *performances* contenciosas conocidos y disponibles para un conjunto de actores políticos” (Tilly y Tarrow 2007: 11; Tilly 2006: 35). A través de estas *performances* y repertorios, los actores sociales y políticos plantean sus demandas colectivas (Tilly y Tarrow 2007: 81-82).

El tercer paso fue la *organización de los eventos*. Las acciones contenciosas pueden ser violentas, convencionales o disruptivas, y los promotores de la confrontación emplean combinaciones diferentes de las mismas para expresar su desafío y plantear sus reivindicaciones (Tarrow 1997: 180)⁷. Este autor señala que la mayoría de formas de protesta actuales son convencionales (como la huelga o la manifestación), mientras que la violencia es infrecuente pese a la facilidad de su empleo por parte de grupos aislados y poco informados.

⁶ Por “modular” se entiende que una determinada forma de confrontación se vuelve tan genérica que puede ser adaptada a una variedad muy amplia de circunstancias locales y sociales. Un ejemplo: hace algunos años, en un taller con miembros de organizaciones sociales de Lima Norte, diseñábamos una estrategia de incidencia hacia el gobierno local respecto a temas de interés colectivo previamente identificados. Uno de los grupos planteó como medio de incidencia la organización de un plantón ante el local municipal. Pese a varios intentos, no fue posible incluir otras acciones en su propuesta. Era la *performance* que conocían y cuya organización detallaron con mucha facilidad. En el escenario urbano, el plantón es una acción modular empleada por distintos tipos de grupos con distintas finalidades en las circunstancias más diversas.

⁷ Tilly y Tarrow señalan que las acciones contenciosas pueden ser contenidas o transgresoras. Las primeras emplean formas prescritas o toleradas por el régimen, incluso si llevan dicha tolerancia al límite. Las segundas quiebran las fronteras establecidas, violan arreglos institucionales o adoptan formas de reclamo desconocidas (2007: 60).

Para la organización de los eventos se empleó dos tipologías propuestas por Calderón (2012). La primera tipología identifica cuatro formas de acciones de protesta: medidas enunciativas, acciones manifiestas, acciones manifiestas de violencia y control, y medidas confrontativas. Sin embargo, la información recopilada obligó a sumar dos categorías adicionales (la primera de ellas fue determinante en el análisis posterior): las acciones institucionales y el repliegue o congelamiento de las acciones⁸. El siguiente cuadro describe cada una:

Tabla 1. Tipos de eventos identificados en los conflictos con autoridades locales

Nombre	Definición	Ejemplos
Medidas enunciativas	Anuncio del conflicto, expresión verbal del malestar.	Anuncio de movilización o protesta, pronunciamiento público, inicio de proceso de revocatoria.
Acciones manifiestas	Implican el rechazo de una medida específica y se transforman en acciones de protesta directa.	Amenaza, acciones de control en espacios institucionalizados, paro, huelga, recurso judicial o administrativo, reunión de coordinación buscando acuerdos,
Acciones manifiestas de violencia y control	Acciones que desafían el orden establecido.	Bloqueo, marcha, concentración.
Medidas confrontativas	Ocurren con menos frecuencia y solo cuando el conflicto llega a niveles de radicalización altos o medio-altos.	Toma de instalaciones, toma de rehenes, agresión a personas, emboscadas.

⁸ McAdam, Tarrow y Tilly (2001: 6-7) advierten contra la división artificial entre acciones contenciosas institucionalizadas y no institucionalizadas, e invitan a considerar ambas. Por otro lado, Tilly (2006: 49-50) señala que la visibilidad de las acciones contenciosas públicas oculta a menudo acciones importantes en el curso del conflicto, tales como tratos bajo la mesa, acciones organizativas, respuestas oficiales a los reclamos, intervención de terceros, etc. La incorporación de la categoría *acciones institucionales* intenta cubrir dicha omisión recurrente en los estudios sobre conflictos.

Nombre	Definición	Ejemplos
Acciones institucionales	Intervención de instituciones que actúan como terceras partes que intentan influir en el curso del conflicto.	Reuniones de coordinación, acciones de mediación, incidencia sobre las partes del conflicto, resolución judicial o administrativa, cambio legal de autoridad, sesiones de Concejo.
Repliegue o congelamiento de acciones	Ausencia de acciones por un período determinado.	Ausencia de acciones.

Fuentes: Las cuatro primeras categorías están tomadas de Calderón (2012: 136), las dos últimas son elaboración del autor. Elaboración propia.

La segunda tipología propone organizar los eventos según niveles de radicalización:

Tabla 2. Niveles de radicalización

Nivel de radicalización	Características
Preconflicto	Es el momento inmediatamente anterior a la práctica de medidas de presión de hecho. Las declaraciones de estado de emergencia, movilización permanente, etc., así como los anuncios de medidas de presión, las amenazas y los plazos perentorios son característicos de este nivel.
Manifiesto	Se ponen en práctica medidas de presión. Se realizan vigilias, marchas, paros, huelgas de hambre, bloqueos esporádicos de calles y/o carreteras, ocupaciones pacíficas de instituciones, etc. Las medidas de presión se intensifican, amplían y/o refuerzan. Se dan huelgas de hambre con apoyo de terceros, crucifixiones, cosido de labios, tapiado, sacado de sangre, paros sectoriales indefinidos, paros cívicos, bloqueos sostenidos de carreteras, tomas violentas de instituciones, toma de rehenes, intentos de inmolación, cercos premeditados, emboscadas, etc. La actitud desafiante del demandante es el rasgo común en este nivel.
Confrontación	Se produce la represión de los demandantes por las fuerzas del orden o se dan enfrentamientos de aquellos con terceros. De manera independiente a la intensidad de los enfrentamientos, este nivel se caracteriza por la ausencia de heridos y/o muertos.
Enfrentamiento violento	La represión o choque entre sujetos tiene un saldo de heridos y/o muertos en una o en ambas partes. Es común que el paso al siguiente nivel resulte de las reacciones propias de los implicados ante dicho saldo con bajas.

Nivel de radicalización	Características
Crisis de gobernabilidad	Caracterizan a este nivel las acciones que pueden derivar en la puesta en peligro de la gobernabilidad y/o del sistema democrático. Las renunciaciones de autoridades del poder ejecutivo son comunes en este caso.

Fuente: Calderón (2012: 297).

Debe precisarse que los eventos que constituyen “medidas enunciativas” y se ubican en un nivel de “preconflicto” no suelen ser rastreadas por las fuentes utilizadas. Este vacío no ha podido ser cubierto en la elaboración del listado, pero algunos estudios de caso serán útiles para describir lo que ocurre en esta etapa del conflicto.

Cronología y tipologías constituyeron la base para las siguientes etapas de la investigación. El cuarto paso consistió en la aplicación del “enfoque mecanismo-proceso”, (*Mechanism-Process Approach*)⁹ el cual sigue el siguiente orden:

- Se identificaron *episodios*, es decir, segmentos de una corriente continua de contención planteados por el investigador para un análisis sistemático de la misma (Tilly y Tarrow 2007: 36). Este ordenamiento permitió esquematizar el desarrollo de los conflictos en dos rutas principales e identificar tres efectos

⁹ Por la metodología comparativa empleada en este trabajo no ha sido posible abordar con profundidad dos variables importantes en el esquema de Tilly y Tarrow: (i) las *estructuras de movilización*, que son redes sociales informales preexistentes a través de las cuales se difunde la propuesta de acción colectiva (Tarrow 1997: 114); y (ii) los *marcos para la acción colectiva* que hacen referencia a símbolos elegidos por los responsables de la contención, tomados del bagaje cultural existente, y por eso mismo transmisores de significados para la población convocada a movilizarse (cuáles son los agravios sufridos, quiénes son los responsables de los mismos, y cuál es la alternativa; Tarrow 1997: 215). Breves menciones a ambas se realizarán cuando se empleen estudios de caso desarrollados por otros autores.

ocasionados por la sucesión de eventos: la colocación del descontento social en espacios de discusión pública; el escalamiento del conflicto; y la salida del conflicto.

- Se describieron los *mecanismos* que operan en el desarrollo de los conflictos y que explican los efectos antes identificados. “Mecanismo” alude a “una delimitada clase de eventos que alteran las relaciones entre conjuntos específicos de elementos en forma idéntica o similar sobre una variedad de situaciones” (Tilly y Tarrow 2007: 29). En otras palabras, se construyó un conjunto acotado y manejable de interacciones que representan el movimiento del conjunto. En este trabajo se describen seis mecanismos operando en los conflictos estudiados.
- Los mecanismos fueron integrados en dos *procesos*, definidos como “combinaciones y secuencias regulares de mecanismos que producen transformaciones similares (generalmente más complejas y contingentes)” (Tilly y Tarrow 2007: 29). Esta operación constituye el argumento explicativo general, a partir del cual se pueden establecer comparaciones con otros ciclos de protesta, sean o no simultáneos.

El quinto y último paso consistió en describir la *estructura de oportunidades políticas* dentro de la cual surgen los conflictos en el nivel municipal. Este concepto comprende las “características de regímenes e instituciones que facilitan o inhiben la acción colectiva de un actor político, así como los cambios

en dichas características” (Tilly y Tarrow 2007: 49). En un trabajo previo, Tarrow (1997: 49) se refería a las oportunidades políticas como “dimensiones consistentes – aunque no necesariamente formales, permanentes o nacionales – del entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente. El concepto de oportunidad política pone el énfasis en los *recursos exteriores* al grupo – al contrario que el dinero o el poder – que pueden ser explotados incluso por luchadores débiles o desorganizados”.

Las oportunidades para la acción colectiva contenciosa están definidas por las características del régimen político. Según Tarrow (1997:51), los cambios en la estructura de los Estados generan oportunidades que los actores aprovechan para movilizarse colectivamente¹⁰. Para este trabajo se seleccionaron tres dimensiones y se recopilaron datos para los 44 distritos seleccionados:

- Características socioeconómicas. Se recopiló información de las siguientes variables: población, Índice de Desarrollo Humano, nivel de vida, ubicación (urbana o rural). Al organizar estos datos se encontró un escenario relativamente homogéneo para la mayoría de los distritos.
- Diseño institucional municipal. Los datos acopiados se organizaron en cuatro variables: ingreso a la competencia electoral (requisitos para inscribir listas

¹⁰ Los autores mencionados identifican estos cambios: i) apertura del acceso a la participación; ii) cambios en los alineamientos de los gobiernos; iii) disponibilidad de aliados influyentes; y iv) divisiones entre las élites y en el seno de las mismas (Tarrow 1997: 156); v) medida en que el régimen facilita o reprime los reclamos colectivos (Tilly y Tarrow 2007: 57).

de candidatos, número de organizaciones políticas que postularon), redefinición de la relación entre alcaldes y regidores (premio de mayoría), mecanismos de participación directa (consulta popular de revocatoria, otros mecanismos de concertación), y recursos asignados a los gobiernos municipales (transferencias, presupuesto destinado a inversiones). Aquí también la comparación de estos datos configuró un escenario con características similares.

- Competencia política en el nivel local. En esta dimensión se consideraron las siguientes variables: tipo de organización política ganadora de las elecciones municipales, presencia de redes interpersonales de confianza, dispersión del voto, existencia de centros de poder autónomos. A diferencia de las anteriores, la descripción de esta tercera dimensión combinó datos cuantitativos e interpretaciones desarrolladas por otros autores.

Estas dimensiones han sido empleadas en distintos trabajos sobre conflictos sociales. Sin embargo, rara vez se presenta en forma conjunta este conjunto de dimensiones, menos aún con la cantidad de información aquí presentada. Pero la principal diferencia es que se suele asignar carácter explicativo a uno o varios de estos factores (por ejemplo, que la conflictividad surge por las condiciones de pobreza o por la fragmentación política). En una perspectiva diferente, este trabajo propone que estos elementos solo constituyen “el marco dentro del cual las personas deciden si se movilizan, toman decisiones sobre las combinaciones óptimas de performances a utilizar, y probablemente tengan éxito o fracasen en

sus esfuerzos” (Tilly y Tarrow 2007: 49). Vale decir, estas condiciones no son suficientes para explicar el surgimiento y desarrollo de conflictos, como lo evidencia que este tipo de situaciones no se hayan presentado en otros distritos con categorías similares.

Estructura de la tesis

El primer capítulo presenta una definición operativa de conflicto social que hace posible su análisis como un fenómeno propio del sistema político. Seguidamente se propone una aproximación teórica al estudio de los conflictos sociales, enfatizando la ubicación de los mismos dentro del sistema democrático. Se plantea, además, que la conflictividad social es configurada por las características del régimen político y se hace un repaso de variables explicativas diferentes, aunque no contradictorias entre sí: el modelo de democracia, la capacidad estatal, el sistema de partidos o las diferenciaciones sociales existentes.

En el segundo capítulo se describe la estructura de oportunidades políticas de los conflictos en el nivel municipal, para lo cual se centra la mirada en las condiciones que hacen de la gestión municipal un objetivo de la acción colectiva contenciosa. Estos elementos son las características socioeconómicas de los distritos, los rasgos del diseño institucional municipal y las dinámicas de la competencia política a nivel local en el Perú, marcadas para el período estudiado por las consecuencias del régimen fujimorista en el sistema político.

En el tercer capítulo se describe la dinámica de los conflictos a nivel local, empleando los conceptos antes esbozados de eventos, episodios, mecanismos y procesos. También se analizan los desenlaces de estos conflictos y la limitada difusión que tuvieron. Finalmente, las conclusiones sintetizan las principales consideraciones teóricas para el estudio de los conflictos sociales, resume los principales hallazgos y esboza algunos aportes para una política pública de prevención e intervención en este tipo de conflictos.

Agradecimientos

Diez años me ha tomado concluir esta investigación, que me ha acompañado en tres casas y dos países. La intensidad de la vida laboral no siempre es aliada de las preocupaciones académicas. Debo reconocer múltiples aportes en este largo camino.

La Defensoría del Pueblo fue el escenario en el que surgió mi interés por este tema. La visión de Walter Albán, por entonces Defensor del Pueblo, abrió campo a esta labor dentro de la institución. Tanto él como Willy López me brindaron ampliamente su confianza en el proceso de elaboración de esa importante herramienta para el país que son los reportes de conflictos sociales. El equipo de trabajo de la antigua Oficina de Promoción y Coordinación Territorial constituyó, además de una oportunidad para la amistad, un permanente aliciente a esta labor.

En el ámbito de la Maestría de Ciencia Política, Fernando Tuesta y Sinesio López contribuyeron a que mis preocupaciones iniciales se transformaran en una propuesta consistente y bien orientada.

Mis padres, Felipe y Teresa, y mi hermano Sergio actuaron como recordatorio permanente de la necesidad de concluir este trabajo y esta etapa de la vida académica. *Last but not least*, Marina – a quien este trabajo también pertenece en muchos sentidos – ha sido fuente de ánimo permanente y pozo de enorme paciencia antes los tiempos que esta investigación demandó, lo que junto a muchas otras razones que ambos sabemos no solo hicieron posible concluirla sino que alientan cotidianamente una vida compartida.

CAPITULO 1. MARCO TEORICO

1. CONFLICTO SOCIAL: UNA DEFINICIÓN OPERATIVA

Este trabajo propone un esquema de análisis de los conflictos suscitados a nivel local entre la población y sus autoridades municipales en el primer lustro del siglo XXI. Estos eventos pueden ubicarse dentro de la categoría **conflicto social**, entendido como “una confrontación pública entre actores que buscan influir en la organización de la vida social” (Defensoría del Pueblo 2005: 12)¹¹.

Resulta esencial para el propósito de esta investigación resaltar el carácter **social** de los conflictos. No se trata de un adjetivo casual, sino del elemento definitorio de los eventos que se analizan en este trabajo. Esta precisión es necesaria teniendo en cuenta que, a menudo, las definiciones de conflicto empleadas en los trabajos de investigación son demasiado generales y, por

¹¹ El autor propuso esta definición cuando estuvo a cargo del diseño y elaboración del reporte mensual de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo. Los elementos que componen esta definición son similares a los empleados en las definiciones propuestas por PrevCon-PCM (2011a: 33-34, y 2011b. 17-18) y Calderón (2012: 283), así como al concepto de *política contenciosa* desarrollado en McAdam, Tarrow y Tilly (2001: 5), Tilly (2006: 20), y Tilly y Tarrow (2007: 2).

tanto, susceptibles de ser aplicadas a escenarios tan distintos como las relaciones entre personas en ámbitos como la familia, las organizaciones o corporaciones, entre grupos sociales o políticos, y hasta entre países¹². Prescindir en una definición del aspecto social o político de los conflictos termina diluyendo sus rasgos más característicos. Como señala Tarrow (1997: 125), “siempre es un error separar la acción colectiva de la política”.

La idea de **confrontación** no solo identifica la naturaleza contenciosa de estos eventos, sino que ubica el presente análisis dentro de una perspectiva más amplia de comprensión de los conflictos. Según Mendoza (2006: 4 – 11), las ciencias sociales han abordado el conflicto social desde distintas perspectivas que, en términos generales, pueden agruparse en las denominadas “corrientes del consenso” y “corrientes del conflicto”. Las primeras enfatizan el orden y la integración de la sociedad, comparándola con un organismo biológico, donde cada parte está integrada en el conjunto - como una pieza de engranaje – a partir del consenso libremente asumido por las personas respecto de un conjunto de normas y valores sociales. En este marco, cualquier desviación de las normas establecidas es valorada negativamente, como una patología que debe sanarse o extirparse para asegurar la armonía. Las segundas, por su parte, señalan que el conflicto forma parte de la vida social dada la coexistencia de grupos sociales con intereses diferentes y un desigual acceso a los recursos (materiales o

¹² La bibliografía al respecto es muy extensa. Véase, por ejemplo: ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Manual de teorías básicas de análisis y resolución de conflictos*. Washington DC, OEA, 2005.

simbólicos) que les permiten defenderlos. Desde esta perspectiva, los conflictos no son vistos como un fenómeno negativo, sino como hechos que surgen de la propia dinámica social y pueden contribuir a dinamizar la vida colectiva mediante la generación de reformas en estructuras, instituciones o reglas sociales. En el presente análisis, lejos de considerar el conflicto como un evento disfuncional de la vida social, se le entiende como un hecho consustancial a la existencia de cualquier colectivo humano.

Dentro de las “corrientes del conflicto” se ubican distintos esquemas conceptuales. Oberschall (1997: 46-49) identifica dos aproximaciones teóricas que destacan en la literatura especializada. Por un lado, la acción colectiva contenciosa surge por los agravios o frustraciones que un actor social acumula por causa de las privaciones experimentadas en un contexto de desorganización social, producido por rápidos cambios sociales (*breakdown-deprivation approach*). Por otra parte, se enfatiza que el conflicto surge por la procura o defensa racional de intereses colectivos, y que la movilización es producto del nivel de solidaridad entre sus miembros (*solidarity-mobilization approach*). Este autor cuestiona ambas aproximaciones por considerar que basan sus proposiciones en argumentos psicológicos (la psicología social y la elección racional, respectivamente), sin considerar que la acción colectiva, generadora de los conflictos, depende más de oportunidades políticas que favorecen la movilización que de decisiones individuales. De allí que este capítulo propone un “análisis dinámico del conflicto como un proceso” (Oberschall 1997: 66).

Por otro lado, la definición propuesta enfatiza el carácter **público** de los conflictos:

Un elemento esencial de esta definición es el carácter público del conflicto. Esto significa, por un lado, que el elemento de divergencia lo constituye cualquiera de los elementos organizadores de la vida colectiva, a saber: las normas, el ejercicio de gobierno y la autoridad, la definición e implementación de políticas públicas, la cultura... Por otro lado, lo público hace referencia también al escenario en el cual se desarrollan las acciones colectivas que desafían el ordenamiento social (Defensoría del Pueblo 2005: 12).

Lo anterior resalta un planteamiento central: la acción contenciosa sólo es posible a través de **actores sociales o políticos**, es decir los conflictos son el resultado de acciones colectivas.

Por último, tratándose de lo público es consecuente que estos sucesos convoquen la presencia del Estado, como objeto de las reclamaciones o como tercero que debe intervenir debido a su función de **organizador de la vida social**, último elemento planteado en la definición. En lo que sigue plantearemos la ubicación del conflicto social al interior de un sistema democrático, y los cauces a través de los cuales se desarrolla el conflicto.

2. LOS CONFLICTOS EN EL MARCO DE LA DEMOCRACIA

Este trabajo, antes que basarse en un concepto procedimental¹³ de democracia, asume el enfoque procesal propuesto por Tilly (2010: 39-47). Para

¹³ El enfoque procedimental caracteriza a la democracia como un sistema político que emplea “un conjunto de reglas que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*” (Bobbio 1996a: 24; cursivas del

este autor todo sistema político puede ser descrito a partir de las “interacciones regularizadas” entre los ciudadanos y los gobernantes. Desde esa perspectiva, “un régimen es democrático en la medida en que las relaciones políticas entre el Estado y sus ciudadanos se demuestran con consultas mutuamente vinculantes, amplias, iguales y protegidas”. Las cuatro dimensiones incluidas en esta definición son relativamente independientes entre sí y de su dinámica depende la tendencia hacia la democratización o desdemocratización de un sistema político. Más adelante se retoman los procesos constituyentes de esta propuesta.

Interesa precisar que en la actualidad esta dinámica ocurre en sociedades pluralistas caracterizadas por la multiplicación de actores con distintas preferencias e intereses respecto de cualquier tema de interés colectivo; en otras palabras, por la existencia de “grupos contrapuestos, en competencia entre ellos, con su autonomía relativa respecto al gobierno central” (Bobbio 1996a: 30). En este escenario la posibilidad del disenso aparece como un rasgo característico, alentado por el mismo proceso de democratización (Dahl 1997: 23) y que se incrementa en la medida que aumentan las fuentes posibles de discrepancia entre actores cada vez más diversos (Dahl 1992: 263; 1997: 23; Bobbio 1996b: 104 - 106). Frente a ello, la democracia opera sobre la base de “transacciones entre sectores con intereses diferentes”, con la mediación de los partidos

autor). Esta definición mínima enfatiza la regulación del sistema político en base a normas objetivas y de aplicación universal para todos los individuos que lo integran. Este acercamiento general no define previamente el contenido de la norma, por lo que la opción por determinada combinación de reglas define modelos distintos de democracia (Véase: Dahl 1999, capítulo 2; Held 2001).

políticos y el sistema de partidos (Przeworski: 2010: 70)¹⁴. En otros términos, la democracia surge como “un particular sistema de procesamiento y resolución de conflictos de carácter intergrupal en cuyos resultados domina claramente la incertidumbre” (Alcántara 1995: 134) debido a que ninguna fuerza controla la totalidad del proceso ni de sus resultados. Su rasgo principal es que intenta procesar las diferencias sin recurrir a la violencia:

Las frecuentemente chuscas reglas formales de la democracia introdujeron, por primera vez en la historia de las técnicas de convivencia, la resolución de los conflictos sociales sin recurrir a la violencia. Solamente allí donde las reglas son respetadas el adversario ya no es un enemigo (que debe ser destruido), sino un opositor que el día de mañana podrá tomar nuestro puesto (Bobbio 1996a: 47).

Una idea central en este trabajo es que las características de un régimen político, en este caso la democracia, configuran las características del conflicto social (Tilly 2006: 43-45)¹⁵. Un breve repaso de planteamientos de distintos autores nos permiten identificar al menos cuatro rasgos del sistema político que configuran las dinámicas de los conflictos sociales: el modelo de democracia, la capacidad estatal, el sistema de partidos y los elementos sociales diferenciadores.

¹⁴ “Bajo los regímenes democráticos, es el orden institucional el que regula los conflictos de manera procedimental: los reconoce como legítimos y estos a su vez expresan las necesidades sociales y las transforman en demandas que se expresan y procesan en el sistema político. Se puede decir que la democracia es un orden conflictivo” (Calderón 2012: 81).

¹⁵ Bajo ciertas condiciones se produce la relación inversa: las acciones contenciosas pueden conducir a un cambio de régimen. Esta relación es explorada por Tilly (2006) pero escapa al alcance de este trabajo.

2.1. El modelo de democracia

Según Lijphart (1999; 2000, capítulos 2 y 3), el diseño institucional de cada modelo de democracia configura alternativas para organizar el proceso de regulación de las diferencias. En el modelo mayoritario, el partido que obtiene la mayor cantidad de votos en las elecciones obtiene el control del Poder Ejecutivo. Los demás partidos asumen el rol de oposición (Lijphart 2000: 22), salvo en caso de alianzas. Este modelo “propicia la competencia y el enfrentamiento” entre gobierno y oposición, y también entre el gobierno y los grupos de interés existentes. El curso que tomará el conflicto social dependerá de las características de estos grupos. Si estos son “relativamente pocos, amplios y poderosos” la concertación con el gobierno se facilita, mientras que en una situación de pluralismo se genera una “multiplicidad de grupos de interés que ejercen presiones en el Gobierno de forma competitiva y falta de coordinación” entre sí (Lijphart 2000: 26-28).

Por otro lado, el modelo de democracia de consenso¹⁶ se ha implantado en “sociedades plurales, con varias líneas divisorias” internas (religión, aspectos socioeconómicos, idioma) donde ningún partido obtiene “una posición de mayoría”, por lo que la formación de gobiernos se logra a través de coaliciones amplias entre “todos o la mayor parte de los partidos importantes” (Lijphart 2000: 46). Según el autor, el conflicto social en este modelo sigue la lógica del

¹⁶ También denominada “democracia consociacional” o “democracia unificadora” (Lijphart 1989).

corporatismo: pocos grupos de interés, donde sobresalen “asociaciones punteras” (empresariales o sindicales) y que establecen formas de concertación con el gobierno y los partidos como estrategia para la solución de discrepancias (Lijphart 2000: 47-49).

En términos generales, de la propuesta de Lijphart se desprende que el modelo institucional define quiénes son los actores participantes y cuál es el posible curso de sus acciones contenciosas.

2.2. La capacidad estatal

Para Tilly la capacidad del Estado es una variable clave en los procesos de democratización pues sin ella “el Estado carece de la capacidad de supervisar la toma de decisiones democráticas y poner en práctica sus resultados” (2010: 47)¹⁷. El énfasis se pone sobre la actuación de los agentes estatales y la medida en que sus acciones y decisiones “afectan de manera significativa a los recursos, actividades y conexiones interpersonales de los ciudadanos” (Tilly 2010: 48).

Un sistema democrático de alta capacidad¹⁸ se caracteriza por el seguimiento efectivo del Estado a sus decisiones políticas sin que en la interacción con otros actores (partidos políticos, movimientos sociales y grupos

¹⁷ Una orientación similar adopta las definiciones de “state strength” de Kurtz (2013: 6) y “state capacity” de Soifer (2015: 9).

¹⁸ La descripción de Tilly también toma en cuenta las diferencias de capacidad en regímenes no democráticos, que no son tomadas en cuenta en nuestra descripción.

de interés) sea necesario recurrir a la violencia. Por el contrario, en un régimen democrático de baja capacidad, no solo el Estado tiene menos efectividad en la implementación de sus decisiones sino que los actores mencionados, e incluso otros semi-legales o ilegales, los confrontan pudiendo apelar a niveles más elevados de violencia (Tilly 2010: 52).

Una precisión importante es que en algunos países la capacidad estatal no es homogénea en todo el territorio. El propio Tilly define al Perú como un régimen democrático de alta capacidad que contiene en su interior “zonas significativas que escapan al control central”, donde la capacidad estatal es más bien baja, y en los que se incrementa la probabilidad de confrontaciones violentas por el acceso al poder gubernamental y al control de recursos, actividades y poblaciones (*ibid.* 222). Tilly y Tarrow recuerdan que en estos escenarios la estructura de oportunidades políticas se caracteriza por ser muy abierta, es decir que tolera diversas *performances*, y no prohíbe casi ninguna, lo cual “ofrece demasiadas oportunidades a oportunistas implacables... para hacerse con el control del gobierno y dirigir su actividad en su propio beneficio” (2007: 65; ver también Tilly 2006: 76).

2.3.El sistema de partidos

En el clásico estudio de Sartori (2009) se encuentra que las características y dinámica del sistema de partidos configuran la competencia política y la

conflictividad dentro del sistema político¹⁹. Aquí interesa especialmente observar las implicancias de las formas de “pluralismo” o “multipartidismo”²⁰. En un escenario con *multipartidismo moderado* (entre tres y cinco partidos, ninguno con mayoría absoluta, y con distancia ideológica relativamente pequeña entre ellos) es posible construir coaliciones de poder, que pueden variar en distintos períodos de gobierno siempre en torno a una configuración bipolar de la acción política²¹. Este sistema se caracteriza por una competencia centripeta, orientada hacia la alternancia en el marco de las reglas del sistema. En cambio, en sistemas con un *multipartidismo extremo* (más de cinco partidos importantes, clara distancia ideológica entre ellos, polarización entre dos oposiciones que se asumen como mutuamente excluyentes)²² no es factible desarrollar coaliciones de gobierno y, en el peor escenario, los extremos retiran su apoyo al régimen agudizando la

¹⁹ “El conflicto en torno a los aspectos fundamentales no es una base posible para la democracia, ni de hecho para ninguna comunidad política: ese conflicto – esto es, el verdadero conflicto – lleva a la guerra interna y a la secesión como única solución” (Sartori 2009: 48).

²⁰ Véase también Pasquino 2004, capítulo 5.

²¹ Esta modalidad es parcialmente coincidente con el modelo de “democracia unificadora” o “consociacional” propuesto por Lijphart (1989: 25) en el cual las diferencias existentes en una sociedad plural son atendidas a partir de una gran coalición de los líderes políticos y un conjunto de reglas respecto a la participación y relaciones entre las partes.

²² Sartori advierte que fragmentación no es igual a polarización, pues es posible encontrar sistemas multipartidistas extremos con polarización baja o moderada y buen funcionamiento de mecanismos democráticos. Sólo cuando la competencia política se polariza, la fragmentación puede dificultar el funcionamiento de la democracia (Sartori 2009: 452). En este punto coincide con Dahl (1997: 114): “La fragmentación de los sistemas de partidos puede incrementar el costo de la tolerancia, incidiendo en la proliferación de conflictos sin adecuado tratamiento; ello, a su vez, puede llevar a la pérdida de legitimidad del sistema político”.

polarización y acentuando las tendencias centrífugas de la competencia política²³, lo cual puede llevar al colapso del régimen democrático:

Un sistema político que se caracterice por impulsos centrífugos, una oposición irresponsable y una competencia sucia difícilmente puede ser un sistema viable. La política inmoderada e ideológica lleva a la parálisis pura y simple o a una secuencia desordenada de reformas mal calculadas que acaban en el fracaso. Esto no implica forzosamente que las comunidades políticas polarizadas estén condenadas a la impotencia y, a fin de cuentas, a la autodestrucción. Pero sí que difícilmente pueden enfrentarse con crisis exógenas o explosivas (Sartori 2009: 184).

Sin embargo, la configuración del sistema de partidos no es suficiente para explicar la quiebra de un régimen democrático. Según Linz (1996), se requiere que ante una situación de crisis la oposición se comporte en forma semileal o desleal, minando la legitimidad del régimen ante la población. Las trayectorias a partir de este punto dependerán en buena parte de las decisiones que adopten las élites, pudiendo conducir a la quiebra del régimen democrático (Linz), a una extrema polarización que concluye con una guerra civil (Sartori) o a estrategias unificadoras que atemperen los conflictos presentados en el sistema político (Lijphart, según Mair 2008: 124).

2.4. Factores sociales diferenciadores

El propio Sartori encuentra que la sociedad, y no solo los partidos, configuran el espacio de la competencia política. En su análisis, los electores se dividen en

²³ Esto no supone necesariamente una confrontación violenta; puede ocurrir también a través del vaciamiento de los soportes que fundamentan el funcionamiento del sistema (Sartori 2009: 415).

torno a “cuestiones” (conjunto limitado de políticas sobre las cuales los partidos contendores tienen propuestas distintas y polémicas entre sí) o “posiciones” relacionadas con las “imágenes de los partidos” en sistemas multipartidistas moderados o con fuertes identificaciones ideológicas en sistemas multipartidistas extremos (Sartori 2009: 391).

Sartori señala que las “dimensiones de tensión” existentes en un sistema político pueden ser diversas y que ellas pueden conducir a una competencia política centrípeta o centrífuga. Aún más, en sistemas sin partidos estructurados, esa dimensión puede ser “algún tipo de devoción a algún notable” o “personalidad” (Sartori 2009: 392). En cada contexto, por tanto, interesa identificar los elementos diferenciadores existentes, los cuales se exponen en el espacio social y, a veces, ingresan al ámbito de la competencia política. Cabe advertir que estos elementos no son necesariamente realidades objetivas ni definiciones elaboradas por un solo actor político, sino que son construidas en la interacción – a veces contenciosa – entre múltiples actores (McAdam, Tarrow y Tilly 2001: 44). Ello supone un mínimo de heterogeneidad social – o “contextos de complejidad media” (Tanaka 2001: 27-28) – sin la cual no es posible encontrar grupos con intereses diferenciados que coexisten. Este carácter pluralista de la sociedad moderna implica que las distintas demandas pueden ser canalizadas por las organizaciones políticas, pero también a través de organizaciones y movimientos sociales de diversa índole (Aguilar 1995: 182-183) que constituyen

una sociedad civil autónoma actuando en un espacio público más amplio que la institucionalidad estatal (Bejarano 1995: 357 – 358)²⁴.

3. SÍNTESIS

Los elementos que componen la definición operativa de *conflicto social* asumida en este capítulo (actores sociales o políticos, confrontación pública, organización de la vida social) permiten ubicar este fenómeno como un elemento consustancial de todo sistema político. Para el caso de un régimen democrático se ha sustentado que los rasgos que este adopte influirán en el tipo y desarrollo de conflictos en su interior, destacando como características clave el modelo de democracia, la capacidad estatal, el sistema de partidos y los elementos diferenciadores al interior de la sociedad. A continuación se emplearán las categorías descritas en la introducción para analizar los conflictos con autoridades locales en 44 distritos peruanos, durante el primer lustro del siglo XXI. Para empezar, en el siguiente capítulo se describe la estructura de oportunidades políticas en cuyo marco estos conflictos fueron posibles.

²⁴ Véase una presentación exhaustiva sobre el concepto de sociedad civil en Cohen y Arato (2001).

CAPITULO 2. LOS CONFLICTOS LOCALES EN EL PERÚ DE INICIOS DE SIGLO

1. LA INSTITUCIONALIDAD Y LA GESTIÓN ESTATAL COMO CAMPO DE CONFLICTIVIDAD

Diversos estudios han abordado la conflictividad social en América Latina en la primera década del siglo XXI. Estos trabajos dan cuenta de un incremento notable de la movilización social, enfatizando que esta se desenvuelve en un contexto de fragilidad institucional del Estado y de desigualdad y fragmentación social²⁵. Uno de estos estudios (Calderón 2012) describe el surgimiento de distintos y simultáneos *campos de conflictividad* en la región a inicios del siglo XXI, y lo atribuye a las limitaciones en la implementación de reformas estructurales en la última década del siglo XX²⁶. Basándose en una formulación

²⁵ "... en A[mérica] L[atina] persisten un Estado de Derecho y reglas democráticas estructuralmente débiles para resolver la lucha por el poder social. Estados frágiles y limitados territorialmente, en sociedades con gran desigualdad y fragmentación social, generan un contexto favorable para la multiplicación de crisis y episodios conflictivos" (PrevCon-PCM 2011a: 13).

²⁶ Algunos trabajos atribuyen un componente ideológico a la conflictividad existente. Por ejemplo, Parra (2011: 45) destaca que la motivación principal para la conformación y desarrollo de movimientos sociales en el continente es "la crítica a la configuración actual del sistema capitalista". Véase, en esa misma perspectiva, la

general (Tilly 2006: 73, 76), Garay y Tanaka (2009) plantean que en el caso peruano el incremento de la conflictividad se asocia también al retorno a la democracia²⁷.

Por *campos de conflictividad* se entiende “el conjunto de acciones y demandas construidas por los diferentes actores sociales que expresan sus identidades, intereses, producciones y orientaciones, y que remiten a las relaciones sociales involucradas y a los intereses de poder en juego” Calderón (2012: 126). Estos campos se diferencian principalmente por las demandas que los originan²⁸. Un tipo de conflictos en esta tipología se denominan “institucionales y de gestión estatal” (Calderón 2012) o “político institucionales” (PrevCon-PCM 2011a), y se caracterizan porque su *objeto explícito de disputa* son “las reglas del ordenamiento político y la toma de decisiones públicas”, en particular cuando se produce un quiebre en las relaciones entre representantes y representados (PrevCon-PCM 2011a: 40), y se derivan de situaciones como la prestación de servicios públicos, la gestión administrativa, medidas legales, el cuestionamiento y/o reconocimiento de autoridades, el incumplimiento de

serie de estudios publicados en la página web del Observatorio Social de América Latina, proyecto del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

²⁷ El cambio de régimen introdujo modificaciones en las modalidades de confrontación, antes concentradas en la crítica al régimen autoritario de Fujimori, y ahora abiertas a nuevas oportunidades para la acción colectiva (Rivas 2005).

²⁸ Existen diversas formas de clasificar los conflictos. Cada tipología establece categorías a partir de variables seleccionadas en función del objetivo del ejercicio. No interesa aquí discutir las distintas formas de clasificar los conflictos sociales. Ver una discusión sobre esta materia en PrevCon-PCM (2011a: 34-40, y 2011b: 38-41). Se puede revisar también la tipología inicial de la Defensoría del Pueblo (2005: 13-14), así como la actual en: <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/glosario.php>

convenios, o la definición de límites políticos administrativos. En todos los casos, este tipo de conflictividad está asociado con demandas por una gestión institucional eficaz y legítima (Calderón 2012: 186).

El Estado, por tanto, aparece como el principal destinatario de los reclamos ciudadanos en Latinoamérica, pese a las reconocidas limitaciones para brindar soluciones a los problemas planteados por sus respectivos ciudadanos. Considerando esta brecha originada por demandas planteadas por sociedades policéntricas y fragmentadas que no puede ser debidamente atendida, Calderón (2012: 187) concluye que el Estado “es el principal productor de conflictividad” en la región, hecho al que no escapan los gobiernos locales dada la importancia que estos han cobrado luego de procesos de descentralización.

Los conflictos surgidos por cuestionamientos a autoridades locales se ubican en este campo de conflictividad. Estos conflictos se ubican en territorios con indicadores socioeconómicos deficitarios, lo cual refleja una baja capacidad del Estado para atender adecuadamente las demandas de sus ciudadanos. Como se mencionó antes, un Estado de relativamente alta capacidad como el peruano tiene dentro de su territorio espacios sin la capacidad suficiente para la implementación de sus decisiones políticas. Según diversos autores (Centeno y Ferraro 2013; Kurtz 2013; Safford 2013; Soifer 2015), esta situación se ha mantenido relativamente estable desde el siglo XIX y marca una trayectoria que se extiende hasta la actualidad.

Con una mirada de largo plazo, investigaciones sobre el desarrollo de las instituciones políticas en América Latina han identificado distintos factores explicativos que condicionan trayectorias exitosas o fallidas. Según Centeno y Ferraro (2013: 15-16), la creación de burocracias profesionales – elemento clave en la construcción del Estado²⁹ – solo fue posible durante el siglo XIX en aquellos países que confrontaron el poder de maquinarias electorales y élites locales. Soifer (2015: cap. 2) indica que el proyecto de construcción estatal en el Perú en el siglo XIX y primeras décadas del siglo XX fue fallido debido a que la administración del Estado en el nivel local no fue asumida por funcionarios desplegados desde la capital sino encargada a élites locales, cuyos intereses en general estaban menos alineados con los esfuerzos desplegados desde el nivel central. Kurtz indica que no basta detenerse en las decisiones administrativas adoptadas por el gobierno central sino que es necesario observar las relaciones sociales sobre las cuales se intentaron imponer los proyectos de construcción estatal. Así, encuentra que la alineación de las élites locales a proyectos nacionales de desarrollo institucional fue posible en contextos con predominancia de relaciones económicas no serviles y en los que los intereses de estas élites locales o regionales fueron incorporados de algún modo dentro de la dinámica estatal (2013: 36-42). Al no encontrar ninguno de estos dos factores en el proceso histórico peruano, el autor concluye que el localismo, el

²⁹ La existencia de una burocracia profesional es una variable clave de una de las cuatro dimensiones que constituyen la fortaleza de un Estado (Centeno y Ferraro 2013: 10-13), denominada *infrastructural power*, y que está relacionada con la capacidad organizativa y técnica de procesar información, construir estructuras organizacionales y mantener sistemas de transporte y comunicaciones.

conflicto civil y las divisiones regionales hicieron del Perú “un terreno decididamente desfavorable para modernizar el Estado central y profundizar su penetración y control sobre la sociedad” (*ibid.*: 81).

Todos estos estudios destacan el comportamiento de las élites locales como un factor clave en el desarrollo y expansión de la capacidad estatal. Sin llegar a una mirada de largo plazo, este capítulo muestra que un siglo después, y pese a los cambios en el diseño institucional de los gobiernos municipales, las élites locales mantienen el control de la administración estatal a este nivel, con lealtades débiles hacia proyectos políticos más amplios.

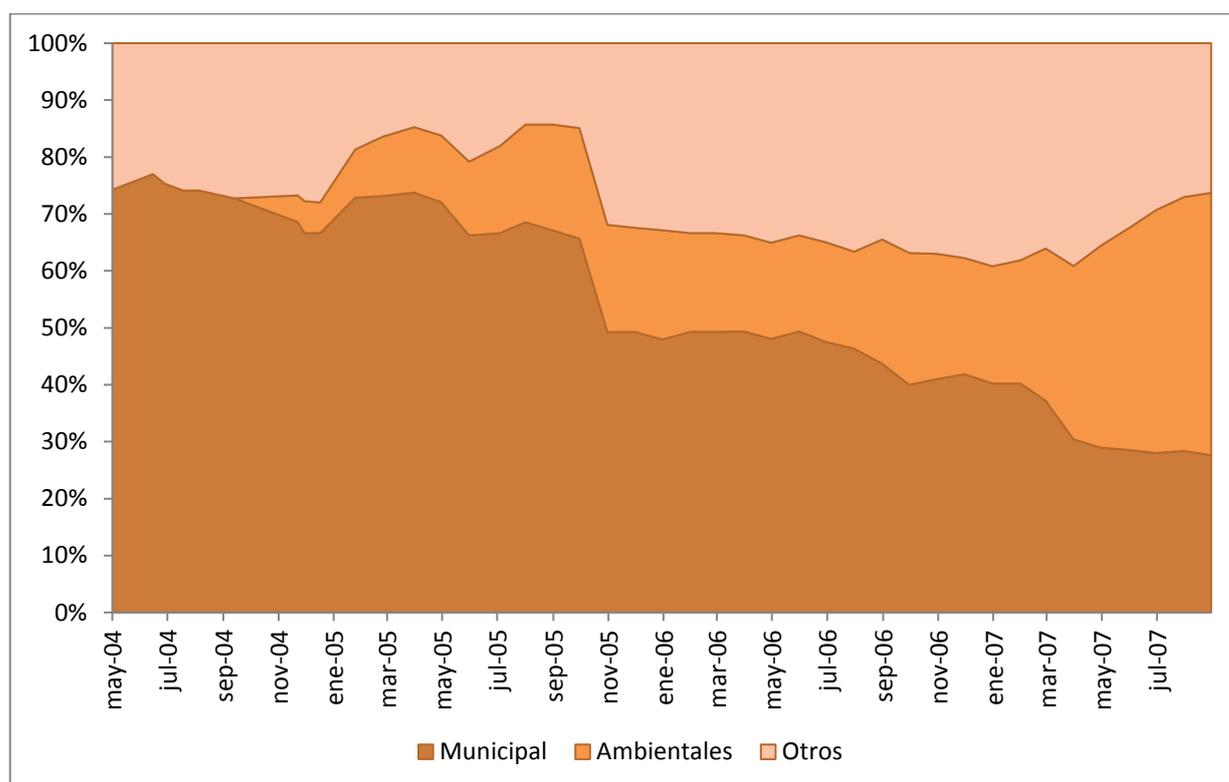
2. UN CICLO DE PROTESTA BIEN DEFINIDO

Si bien los conflictos con autoridades locales no constituyen un tipo relativamente numeroso en la región, marcaron una tendencia muy importante en el Perú en el primer lustro del siglo XXI. Por su ocurrencia en forma simultánea en distintos lugares, motivados por cambios similares en la estructura de oportunidades políticas, pueden ser entendidos y analizados como un *ciclo de contención o de protesta* (Tilly y Tarrow 2007: 92).

Remy (2005a: 156-166) identificó tres ciclos de protesta en los primeros años de la década del 2000, uno de ellos compuesto por conflictos con autoridades locales. Los reportes de la Defensoría del Pueblo los ubican como el principal escenario de conflictividad durante los años 2004 y 2005. Esta primacía acabó a

partir del año 2007 cuando los conflictos socio ambientales empezaron a registrar las mayores frecuencias, tendencia que se mantiene hasta la actualidad.

Gráfico 1. Campos de conflictividad en el Perú (mayo 2004 - agosto 2007)



Fuente: Defensoría del Pueblo.

Como se ha mencionado en la Introducción, en este trabajo se analizan 44 casos de conflictos entre población y autoridades de Municipalidades Distritales, reportados en el período mayo 2004 – diciembre 2006. La información que se proporciona en adelante hace referencia a este universo de casos que se ubican en los siguientes distritos:

Tabla 3. Distritos en los que se produjeron conflictos con autoridades locales

(2003-2006)

Nº	Departamento	Provincia	Distrito
1	Amazonas	Chachapoyas	Huancas
2	Ancash	Huaylas	Santa Cruz
3	Ancash	Santa	Samanco
4	Ancash	Yungay	Quillo
5	Ayacucho	Lucanas	Leoncio Prado
6	Cajamarca	Contumazá	Tantarica
7	Cusco	Canchis	Maranganí
8	Cusco	Chumbivilcas	Capacmarca
9	Cusco	Chumbivilcas	Llusco
10	Cusco	La Convención	Huayopata
11	Cusco	Urubamba	Machupicchu
12	Huancavelica	Huancavelica	Acoria
13	Huancavelica	Huancavelica	Conayca
14	Huancavelica	Huancavelica	Nuevo Occoro
15	Huánuco	Mariscal Cáceres	Huicungo
16	Huánuco	Pachitea	Chaglla
17	Huánuco	Pachitea	Molino
18	La Libertad	Otuzco	Huaranchal
19	La Libertad	Sánchez Carrión	Sanagorán
20	La Libertad	Santiago de Chuco	Mollepata
21	La Libertad	Santiago de Chuco	Quiruvilca
22	La Libertad	Virú	Chao
23	Lima	Huaral	Atavillos Alto
24	Loreto	Alto Amazonas	Cahuapanas
25	Loreto	Alto Amazonas	Lagunas
26	Loreto	Alto Amazonas	Manseriche
27	Loreto	Loreto	Saquena
28	Loreto	Loreto	Trompeteros
29	Loreto	Mariscal Ramón Castilla	Pebas
30	Loreto	Maynas	Putumayo
31	Loreto	Requena	Jenaro Herrera

N°	Departamento	Provincia	Distrito
32	Loreto	Requena	Maquía
33	Piura	Ayabaca	Suyo
34	Puno	Azángaro	Arapa
35	Puno	Azángaro	Asillo
36	Puno	Azángaro	Chupa
37	Puno	Chucuito	Kelluyo
38	Puno	Lampa	Pucará
39	Puno	Melgar	Santa Rosa
40	Puno	Moho	Tilali
41	Puno	Puno	Paucarcolla
42	Puno	Yunguyo	Unicachi
43	San Martín	San Martín	Chazuta
44	San Martín	San Martín	Huimbayoc

Fuente: Defensoría del Pueblo

Según se aprecia en la Tabla 1, los casos incluidos en este estudio se ubican en 13 departamentos, concentrándose el 64% de ellos en sólo cuatro de ellos: Loreto (9 casos), Puno (9 casos), La Libertad (5 casos) y Cusco (5 casos). En cuanto a la región geográfica, la mayoría de conflictos se ubican en distritos de la sierra peruana (59%), mientras que una tercera parte de los casos se registraron en distritos amazónicos. Sólo cuatro casos (9%) ocurrieron en distritos ubicados en la costa.

En este capítulo se describen tres dimensiones que constituyen la estructura de oportunidades políticas que abre espacio para acciones contenciosas contra autoridades municipales: las carencias socioeconómicas de la población, las características de la institución municipal y las modalidades de la competencia

política. Como se verá en seguida, estas condiciones habilitan el conflicto pero no son definitivas para explicar su surgimiento y desarrollo.

3. CONDICIONES PARA EL SURGIMIENTO DE CONFLICTIVIDAD CON AUTORIDADES MUNICIPALES

Los conflictos en el ámbito municipal involucran a representantes del gobierno local: en todos los casos al alcalde, a menudo también a regidores o funcionarios municipales. La población de estos territorios se movilizó para confrontar la actuación de sus autoridades. Los motivos aducidos para la protesta son muy variados pero en todos los casos se centran en aspectos relacionados con la gestión municipal, siendo el manejo de recursos uno de los aspectos más notorios³⁰. Así, en los 44 casos que se analizan los manifestantes justificaron su acción con las siguientes razones:

Tabla 4. Razones aducidas en los casos de conflictos con autoridades locales (2003-2006)

Motivo aducido	Nº	%
Mal manejo de recursos	36	81.8%
Gestión no transparente	21	47.7%
No realiza obras	9	20.5%
Cuestionamiento a decisiones o normas	6	13.6%
Abuso de autoridad	3	6.8%
Nepotismo	3	6.8%

³⁰ Como se verá más adelante, el incremento de recursos disponibles por parte de los gobiernos locales funciona como detonante de la conflictividad, pues “con más recursos y más atribuciones, con más gente y listas compitiendo por controlarlos, los gobiernos locales devienen también más “sospechosos” de actuar incorrectamente” (Remy 2005b: 134).

Motivo aducido	N°	%
Votos golondrinos	3	6.8%
Ausencia de la localidad	2	4.5%
Incumplimiento de promesas	1	2.3%

Fuente: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, un conjunto variable de instituciones del ámbito regional y nacional intervienen en el curso de los conflictos. Es decir que en estos casos el Estado no actúa solo como el destinatario de las protestas sino como tercera parte que usualmente interviene intentando resolver la situación conflictiva.

3.1. Condiciones socioeconómicas

Una primera anotación corresponde a la cantidad de población de estos distritos. Empleando una clasificación propuesta por la cooperación internacional alemana (GTZ 2007), en el cuadro siguiente se observa que el 95,5% de ellos tiene menos de 20.000 habitantes. Apenas en 2 distritos (4,5%) la población supera dicha cantidad de habitantes.

Tabla 5. Población de los distritos en los que se produjeron conflictos con autoridades locales

Clase	Población	N°	%
1	Hasta 2 mil habitantes	2	4,5%
2	2-5 mil habitantes	10	22,7%
3	5-20 mil habitantes	30	68,2%
4	20-50 mil habitantes	2	4,5%
5	Más de 50 mil habitantes	0	0,0%
Total general		44	100,0%

Fuente: PNUD 2005.

En el cuadro anterior debe notarse que el 68,2% de los distritos se ubican en la categoría 3 que, según el estudio de la GTZ (2007: 12-13), se caracterizan por tener una mayoritaria población rural, con un moderado crecimiento poblacional especialmente en su zona urbana, con un nivel bajo en el Índice de Desarrollo Humano y con un ingreso *per cápita* mensual que, en promedio, no supera los 250 soles. Los distritos ubicados en las categorías 1 y 2 (27,3%) comparten estas características, salvo la del crecimiento poblacional, donde la tendencia es más bien negativa. Estos datos son coherentes con el análisis detallado de variables que se muestra a continuación.

Los cálculos del Índice de Desarrollo Humano (IDH) muestran que sólo un distrito de los considerados en la muestra se encuentra en una escala considerada alta (puesto 156, valor: 0.6422), mientras que seis se ubican en la escala medio alto y otros ocho en la escala medio. El peso se encuentra en la base: casi un tercio de los distritos se encuentra en la categoría medio bajo y una proporción ligeramente superior cuenta con un IDH bajo, incluyendo a los distritos de Capacmarca (Chumbivilcas, Cusco) y Quillo (Yungay, Ancash) que se ubican entre los últimos lugares de la tabla (puestos 1.825 y 1.828, respectivamente).

Tabla 6. Índice de Desarrollo Humano de distritos en los que se produjeron

conflictos con autoridades locales

	Escala	Nº de distritos	%
Alto	0.6011 – 0.7883	1	2,3 %
Medio alto	0.5509 – 0.6009	6	13,6 %
Medio	0.5048 – 0.5508	8	18,2 %
Medio bajo	0.4580 – 0.5045	14	31,8 %
Bajo	0.3227 – 0.4579	15	34,1 %
Total		44	100,0 %

Fuente: PNUD 2005.

Tomando la misma fuente de información, en el cuadro siguiente se muestran las diferencias existentes entre estos distritos. Las variables consideradas muestran de qué manera el valor de las distintas variables desmejora conforme se desciende en la escala propuesta por el PNUD. Para cada escala se han considerado el promedio de los distritos seleccionados en este trabajo.

Tabla 7. Variables socioeconómicas de distritos en los que se produjeron conflictos con autoridades locales

Escala	Nº de distritos	Alfabetismo (%)	Esperanza de vida al nacer	Ingreso familiar per cápita (nuevos soles)
Alto	1	95,0	72,9	522,3
Medio alto	6	88,1	69,7	223,4
Medio	8	78,7	66,7	230,4
Medio bajo	14	82,7	65,4	188,1
Bajo	15	69,3	64,2	168,5

Fuente: PNUD 2005.

Esta clasificación guarda mucha relación con el nivel de pobreza de los distritos considerados: en todos los casos su población vive por debajo de la línea de pobreza, según las estimaciones efectuadas por FONCODES. Cabe precisar que la mitad de conflictos se desarrollaron en espacios ubicados bajo la categoría “muy pobre”, siendo menor la frecuencia en los distritos “pobres” y en “pobreza extrema”, como se puede observar en el cuadro siguiente.

Tabla 8. Nivel de vida en distritos en los que se produjeron conflictos con autoridades locales

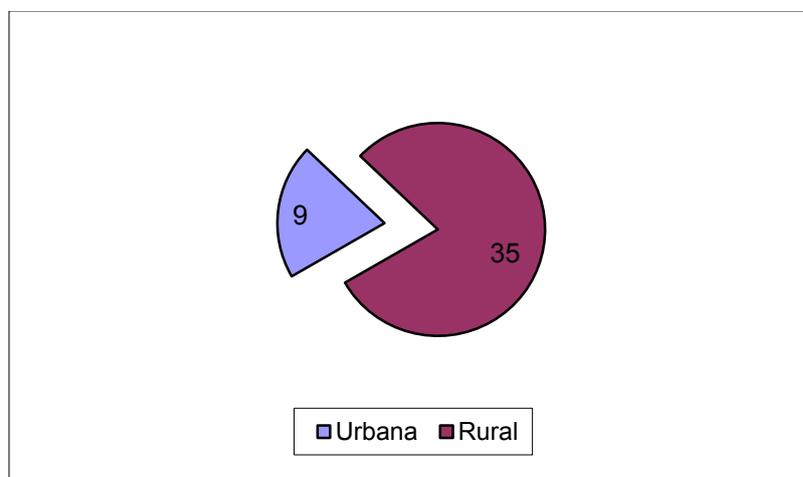
Nivel IDH	Pobre	Muy pobre	Pobre extremo
Alto	1	-	-
Medio alto	3	2	1
Medio	3	5	-
Medio bajo	3	9	2
Bajo	2	6	7
Total	12	22	10
%	27,3%	50,0%	22,7%

Fuente: FONCODES 2001.

Un elemento adicional en nuestra descripción lo constituye el carácter urbano o rural de los distritos en los que se han desarrollado los conflictos que abordamos. Según información de FONCODES (2001), 35 de los 44 distritos seleccionados (80%) se encuentran en zonas rurales.

Gráfico 2. Ubicación de distritos en los que se produjeron conflictos con

autoridades locales



Fuente: FONCODES 2001.

En forma asociada con la información anterior, el cuadro siguiente muestra que los distritos en cuestión tienen porcentajes considerables de población rural, superando la mitad en el 79,5% de los casos. Además, de los 44 distritos considerados, 10 superan el 90% de población rural (22,7%), mientras que en otros 16 (36,3%) los habitantes rurales fluctúan entre el 75% y el 90% del total.

Tabla 9. Población rural en distritos en los que se produjeron conflictos con autoridades locales

Porcentaje de población rural	Nº	%
Más del 90%	10	22,7%
75% - 90%	16	36,3%
50% - 75%	9	20,5%
Urbanos	9	20,5%
Total	44	100,0%

Fuente: FONCODES 2001.

La información presentada hasta aquí permite inferir un cuadro bastante homogéneo de las localidades en las que se han desarrollado conflictos sociales durante el período estudiado. En su mayoría, se trata de distritos pequeños, con escasa población, ubicados en zonas rurales de la sierra y la Amazonía, y con gran parte de su población en situación de pobreza. Considerando estas características, se podría afirmar que las condiciones estructurales de pobreza y desigualdad son una posible explicación de la conflictividad. Sin embargo, en otros municipios con similares características no se reportó conflicto alguno, por lo que cabe preguntarse por qué la conflictividad aparece en algunos lugares con este perfil y no en otros que gozan de características similares. Frente a ello conviene precisar que si bien estas condiciones actúan como “variables calóricas de la conflictividad” (Calderón 2012: 112), para explicar el surgimiento de acciones contenciosas es necesario describir las condiciones institucionales y políticas que hacen posibles los conflictos³¹. De ellas nos ocupamos en los siguientes apartados.

3.2. Condiciones institucionales: diseño institucional y recursos

Durante la década de los noventa, el Perú bajo el gobierno de Alberto Fujimori presencié una fuerte dinámica recentralizadora (Grompone 2002; Zaz Friz 2004) que a nivel normativo se expresó principalmente en la Constitución de

³¹ Østby (2008) no encuentra evidencia que la desigualdad económica vertical esté relacionada con el surgimiento de conflictos. En el mismo sentido, Andrews y Biggs (2006) identifican que fueron las oportunidades políticas las que, en la primavera de 1960, hicieron posible la oleada de *sit-ins* en algunas ciudades del sur de los Estados Unidos, y no en otras, como parte del movimiento por los derechos civiles.

1993. En un contexto donde se detuvieron las medidas descentralistas débilmente impulsadas por gobiernos anteriores, se introdujeron, sin embargo, cambios normativos que incrementaron la relevancia de los gobiernos locales de nivel distrital. La intencionalidad de estos cambios es explicada por Muñoz (2005: 43-44) del siguiente modo:

“... muchos de los cambios normativos de este período... evidenciaron un creciente interés por parte del gobierno por favorecer a las municipalidades distritales en desmedro de las provinciales (..) Lejos de parecer componentes de una propuesta técnica para un mejor ordenamiento de los regímenes de competencias, estos cambios respondieron más bien a intereses políticos del oficialismo, que gobernaba sin una base social orgánica de respaldo y en función a una relación directa – clientelista o no – entre el Presidente y la población”.

Interesa destacar cuatro elementos del diseño institucional de los gobiernos municipales, resultante de la Constitución de 1993 y normas posteriores dictadas en este marco³². A continuación se describen dichos componentes para los 44 distritos incluidos en este trabajo.

Un primer elemento lo constituye la *facilidad para el ingreso a la competencia electoral*. En tal sentido, la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales redujo la exigencia de número de adherentes (de 4% al 2,5% del padrón electoral) para inscribir listas de candidatos de organizaciones políticas independientes. Para las elecciones municipales del año 2002 dicho porcentaje (2,5%) fue referido al número de votos emitidos en la elección anterior, y no al padrón electoral. El efecto inmediato es la fragmentación del escenario político local, con consecuencia en la pulverización del voto y en la escasa legitimidad

³² La descripción de este apartado sigue principalmente el análisis de Muñoz (2005).

de inicio de la que gozan autoridades electas con porcentajes muy bajos (Remy 2005: 125-127). Así, para las elecciones municipales de 2002, en el 61,3% de los distritos que se analizan en este trabajo las organizaciones locales necesitaron menos de 50 firmas para inscribir una lista de candidatos, incluyendo en este grupo dos distritos (Huancas y Leoncio Prado) donde se necesitaron menos de 10 firmas. En otro 29,5% de distritos se necesitaron menos de cien firmas, y apenas en 9,1% (es decir, en 4 distritos) se requirieron más de 100 firmas.

Tabla 10. Número de firmas requeridas para inscribir una lista de candidatos en los distritos donde se produjeron conflictos con autoridades locales (elecciones municipales 2002)

Nº de firmas	Nº distritos	%
Menos de 10	2	4,5%
De 11 a 50	25	56,8%
De 51 a 100	13	29,5%
Más de 100	4	9,1%
Total	44	100,0%

Fuente: JNE - Infogob.

Un dato a anotar es la cantidad de organizaciones políticas que postularon en las elecciones municipales del año 2002. En el gráfico siguiente se observa que en cada uno de los distritos de la muestra seleccionada se presentaron al menos 5 listas (Huaranchal, La Libertad), llegando a 17 candidaturas en el distrito de Acoria (Huancavelica) y a 18 postulantes en Chupa (Puno).

Gráfico 3. Número de organizaciones políticas que postularon en los distritos donde se produjeron conflictos con autoridades locales (elecciones municipales)



Fuente: ONPE.

Un segundo elemento es la *redefinición de la relación entre el alcalde y los concejales*. Desde las elecciones de 1983 se introdujo el “premio de mayoría” como mecanismo a aplicar cuando

“... ninguna lista obtuviese una mayoría absoluta de los votos válidos. Se estableció que en dicho caso se asignaría a la lista que obtuviese la mayoría relativa, la mitad más uno de los cargos de regidores y que la cifra repartidora se aplicaría solamente para asignar los cargos de regidores restantes a partir del número dos de las otras listas que hubiesen obtenido más del 5% de los votos válidos. Se pasó así de un sistema electoral municipal de representación proporcional a uno mixto” (Muñoz 2005: 22).

Según esta regla, el gobierno municipal constituye una “mayoría fabricada” (Rae, citado por Lipjhart 2000:26) pues no se construye siguiendo el criterio de la representación proporcional. Esta distorsión de la representación se justificó señalando que de este modo se garantizaba una mayor gobernabilidad. El riesgo, como señala Linz (1996: 129) para el sistema presidencial, es que “el ganador ocupa todo el poder, lo cual limita a una oposición sin acceso al mismo

y le genera al mandatario un sentido de poder del cual carece”. Este cambio normativo acentuó el “alcaldismo”, es decir un “reforzamiento de la discrecionalidad y poder del alcalde en relación con el Concejo” (Muñoz 2005: 53), limitando de este modo el control político al interior de la institución municipal³³.

Pese a las bajas proporciones de votos válidos obtenidos, en todos los casos la lista ganadora obtuvo un porcentaje notoriamente superior a su apoyo electoral. En 43 de los 44 distritos de la muestra, se distribuyeron 6 cargos: uno de alcalde y cinco de regidores. En todos ellos la lista ganadora obtuvo cinco de los seis cargos en disputa, esto es el 83,3%, quedando para la lista que ocupó el segundo lugar apenas un cargo de regidor (16,7% de los cargos). En el distrito huancavelicano de Acoria se disputan los cargos de alcalde y 7 regidores. En este caso la lista obtuvo el 15,58% de los votos válidos pero asumió el 75% de los cargos.

El tercer elemento lo constituye la *introducción de mecanismos para facilitar la participación directa de la población* en el control de las autoridades. El más empleado ha sido la revocatoria del mandato de los gobernantes locales, mecanismo reconocido en la Constitución, a la cual se le agregaron otros mediante la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control

³³ Véase la descripción de Grompone y Barrenechea (2008) sobre el funcionamiento de los Concejos municipales y su relación con los alcaldes en dos provincias y cuatro distritos (de Piura y Puno).

Ciudadanos. La revocatoria fue empleada en el 41% de los casos de la muestra durante el período 2003-2006.

Tabla 11. Organización de consultas de revocatoria de autoridades en distritos donde se produjeron conflictos con autoridades municipales (2004-2005)

¿Se organizó revocatoria?	Nº distritos	%
SI	18	41%
NO	26	59%
Total	44	100%

Fuente: ONPE.

No se cuenta con información sobre la existencia de espacios de concertación entre los gobiernos locales y la población en los distritos de referencia³⁴, pero la bibliografía sobre la materia³⁵ permite establecer algunas consideraciones generales. Así, estos mecanismos – y las demás razones que se reseñan en este apartado – contribuyen a trasladar la lucha política al espacio local (Huber 2005: 30). Pese a ello, según Remy (2005a: 172 ss.), salvo durante la competencia electoral o en procesos de revocatoria de autoridades, estos mecanismos legales reducen la participación a una metodología que promueve el consenso, pero deja intactos los disensos que se resuelven por canales disruptivos.

³⁴ Según Infogob, sistema de información del Jurado Nacional de Elecciones, solo 1 de los 44 distritos contaba con Consejo de Coordinación Local durante el período 2003-2006.

³⁵ Entre la extensa bibliografía que describe y analiza los mecanismos de participación ciudadana a nivel local puede citarse a: Ávila 2004a, 2004b; Grompone 2004; Huber 2005; Piazza 1999; Remy 2005a, 2005b; Tanaka 1999, 2001, 2005; Zapata 1999.

El cuarto elemento lo constituye la *ampliación de las fuentes y montos de recursos asignados a los gobiernos municipales*. Para entender este aspecto cabe mencionar que la principal fuente de financiamiento de las municipalidades que analizamos en este trabajo la constituyen las transferencias que efectúa el gobierno central. Así, considerando información de 36 de los 44 distritos de la muestra³⁶, se encuentra que para el año 2004 sólo en tres distritos (9% del total) los recursos obtenidos directamente constituyen más del 10% del presupuesto, aunque no llegan a la quinta parte del mismo en ninguno de los casos. En otras 9 localidades (25%), dicho rubro representa entre el 5% y el 10% del presupuesto municipal anual. En el 66% de distritos restantes, las proporciones son menores, estando por debajo del 1% en el caso de 6 distritos (17%). En estos casos, la dependencia respecto de las transferencias del gobierno central es casi absoluta.

Tabla 12. Porcentaje del presupuesto municipal cubierto por recursos directamente recaudados, en nuevos soles (2004)

Porcentaje del presupuesto cubierto por recursos directamente recaudados	Nº de distritos	%
20% - 10%	3	8.33%
10% - 5%	9	25.00%
5% - 1%	16	44.44%
Menos de 1%	8	22.22%
Total	36	100.00%

Fuente: Consejo Nacional de Descentralización - Sistema de Información para Gobiernos Descentralizados.

³⁶ Esta información fue tomada del Sistema de Información para Gobiernos Descentralizados – SIGOD, que el Consejo Nacional de Descentralización tenía en su página web. Esta entidad ya no existe y tampoco está disponible la información que contenía el SIGOD. En su momento solo se pudo capturar información de 36 municipios del universo seleccionado.

Estas transferencias fueron incrementándose año a año como se puede apreciar en el siguiente cuadro, tanto para el conjunto de municipalidades que conforman la muestra de este estudio, como para la totalidad de gobiernos locales en el país. Incluso en los años en que se produjo un descenso en los recursos transferidos (1999 y 2001), este no fue demasiado significativo y fue rápidamente revertido en el período siguiente.

Tabla 13. Transferencias a gobiernos locales, en nuevos soles (1997 – 2006)

Año	MUESTRA		NACIONAL	
	Total transferido	Diferencia %	Total transferido	Diferencia %
1997	29.724.953,50		1.577.900.376,26	
1998	32.827.281,59	110,44%	1.733.205.840,55	109,84%
1999	30.930.877,73	94,22%	1.655.354.082,80	95,51%
2000	33.791.767,52	109,25%	1.804.321.168,16	109,00%
2001	33.740.872,59	99,85%	1.799.795.381,54	99,75%
2002	37.091.424,24	109,93%	1.919.196.213,18	106,63%
2003	54.063.032,43	145,76%	2.516.498.529,03	131,12%
2004	78.769.282,88	145,70%	3.643.196.094,92	144,77%
2005	82.272.634,92	104,45%	4.204.318.584,49	115,40%
2006	102.937.496,53	125,12%	5.557.876.196,68	132,19%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Portal de Transparencia Económica.

Desde otra perspectiva, el cuadro siguiente incluye información sobre montos de transferencias recibidas por las municipalidades de la muestra. Se puede apreciar que hacia 1997 el 84% de municipalidades recibían menos de un millón de soles por transferencias, el resto recibía una cantidad mayor, pero en

ningún caso por encima de los 5 millones de soles. Nueve años después, en 2006, solo el 27% de casos reciben menos de un millón de soles por este concepto, al 64% se le transfiere entre 1 y 5 millones, y 9% reciben más de 5 millones.

Tabla 14. Clasificación de gobiernos locales según monto de transferencias, en nuevos soles (1997 – 2006)

Año	Menos de 1 millón		Entre 1 y 5 millones		Entre 5 y 15 millones	
	N°	%	N°	%	N°	%
1997	37	84%	7	16%		
1998	36	82%	8	18%		
1999	37	84%	7	16%		
2000	34	77%	10	23%		
2001	35	80%	9	20%		
2002	33	75%	11	25%		
2003	22	50%	22	50%		
2004	11	25%	33	75%		
2005	15	34%	27	61%	2	5%
2006	12	27%	28	64%	4	9%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Portal de Transparencia Económica.

Los recursos de las transferencias provienen de cuatro fuentes: i) Fondo de Compensación Municipal, ii) canon, sobrecanon y regalías, iii) recursos ordinarios para gobiernos locales, y iv) renta de aduanas. Entre 1997 y 2006 se observan tres cambios importantes en la importancia relativa de estos componentes.

En primer lugar, se observa una tendencia general de crecimiento de los montos asignados a todos los componentes. En los primeros años destaca la importancia del FONCOMUN, derivada de las disposiciones del Decreto Legislativo N° 766, Ley de Tributación Municipal. Esta norma, promulgada con la finalidad de racionalizar la recaudación y administración de los tributos municipales, determinó una nueva forma de distribución de los recursos de dicho Fondo, basada en criterios de población y pobreza (no solo de población), favoreciendo claramente a municipalidades ubicadas en zonas rurales y con mayor pobreza. Pese a dicho crecimiento cuantitativo, el segundo cambio observable es la pérdida relativa de la importancia de recursos del FONCOMUN (del 79,9% de las transferencias en 1997 a 44,5% en 2006) y de los otros rubros y una mayor importancia de los recursos por concepto de canon, sobrecanon y regalías (de 6,9% en 1997 a 46,6% en 2006). El año 2003 resulta especialmente relevante, pues este último rubro más que se cuadriplica con respecto al año anterior, y su crecimiento continuará en los años sucesivos. En tercer lugar, el año 2004 vio un incremento del 426% en los recursos del rubro “recursos ordinarios para gobiernos locales”, el cual no se volvería a repetir en lo sucesivo. Esto quiere decir que al incremento sucesivo de recursos para los gobiernos locales, en el período 2003-2004 se vivió una coyuntura particular por la disponibilidad de una cantidad de recursos nunca antes vista.

Tabla 15. Componentes de las transferencias a gobiernos locales, en nuevos soles (1997 – 2006)

Año	Canon y sobrecanon		FONCOMUN		Recursos ordinarios		Renta de aduanas	
1997	2.047.612,22	6,9%	23.737.693,55	79,9%	3.752.376,00	12,6%	187.271,73	0,6%

Año	Canon y sobrecanon		FONCOMUN		Recursos ordinarios		Renta de aduanas	
1998	3.176.231,34	9,7%	25.073.245,78	76,4%	4.316.568,00	13,1%	261.236,47	0,8%
1999	1.530.304,84	4,9%	24.671.693,74	79,8%	4.582.440,00	14,8%	146.439,15	0,5%
2000	828.770,10	2,5%	27.834.340,71	82,4%	5.019.035,00	14,9%	109.621,71	0,3%
2001	1.200.940,69	3,6%	27.145.270,42	80,5%	5.264.225,00	15,6%	130.436,48	0,4%
2002	3.608.771,08	9,7%	28.103.837,17	75,8%	5.191.034,26	14,0%	187.781,73	0,5%
2003	16.259.846,51	30,1%	31.393.628,50	58,1%	6.194.286,88	11,5%	215.270,54	0,4%
2004	16.330.677,80	20,7%	35.836.012,99	45,5%	26.382.260,94	33,5%	220.331,15	0,3%
2005	33.002.732,75	40,1%	39.448.329,28	47,9%	9.577.129,85	11,6%	244.443,04	0,3%
2006	47.978.155,48	46,6%	45.787.802,57	44,5%	8.873.089,35	8,6%	298.449,13	0,3%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Portal de Transparencia Económica.

Además de la composición del presupuesto, conviene prestar atención a la composición del gasto, especialmente en lo relacionado a los fondos destinados a inversión, que son los empleados por las Municipalidades para la ejecución de obras en sus respectivas jurisdicciones. Resalta que en ninguno de los casos este rubro es menor a la cuarta parte del total del presupuesto³⁷, siendo Sanagorán (La Libertad) el distrito que en esta muestra destina la menor proporción de su presupuesto a inversiones: apenas el 28,8%. En el resto de casos, se observa que el 61% de Municipalidades considera para este concepto proporciones que varían entre el 30% y 50%, y que el 39% orienta más de la mitad de sus recursos con esta finalidad.

Tabla 16. Porcentaje del presupuesto municipal destinado a inversiones, en nuevos soles (2004)

% del presupuesto municipal	Nº	%
Más de 50%	14	39%

³⁷ Nuevamente se toma como referencia 36 de las 44 municipalidades, debido a la información disponible.

Entre 25% y 50%	22	61%
Total	36	100%

Fuente: Consejo Nacional de Descentralización - Sistema de Información para Gobiernos Descentralizados.

Considerando estos datos, cabe preguntarse qué tan significativo puede resultar el presupuesto municipal para que distintos grupos locales pugnen por acceder a su control a través del gobierno municipal. Una manera de responder esta interrogante consiste en comparar la información presupuestal con los niveles de ingreso de la población que se han presentado en la sección anterior. Para ello, se propone un índice simple que surge como resultado de dividir el ingreso familiar per cápita entre el presupuesto municipal per cápita. Mientras más alto el valor del índice, mayor importancia tendrán los ingresos familiares respecto a otros recursos que puedan existir en la localidad; por el contrario, valores menores no sólo darán cuenta de situaciones con mayor nivel de pobreza familiar, sino de localidades en donde los recursos municipales – ante la ausencia de otras fuentes – pueden convertirse en el depositario de las expectativas de la población que empiezan a considerarlos como la posibilidad de salir de sus carencias.

El cálculo efectuado muestra que sólo en tres distritos (8.33%) – Jenaro Herrera (Loreto), Quiruvilca (La Libertad) y Atavillos Alto (Lima) – el índice toma un valor mayor a 2. En estos casos, el ingreso familiar per cápita es más del doble que el presupuesto municipal per cápita, lo cual resulta significativo dentro de la muestra, pero no constituye una diferencia muy marcada. En otros 10

distritos (27.78%), el índice oscila entre 1 y 2 puntos, lo cual indica una ligera diferencia a favor del ingreso familiar per cápita. Sin embargo, en la mayoría de los casos considerados (63.89%) el valor del índice es menor a 1, llegando a ser menor a 0.3 en tres localidades: Trompeteros (Loreto), Unicachi (Puno) y Huancas (Amazonas). Ello indicaría que, en contextos de carencia, los recursos municipales constituyen un bien deseable en la medida que se atribuye al gobierno local la capacidad para promover, mediante obras y proyectos de inversión, el desarrollo de la comunidad.

Tabla 17. Índice de relevancia de los recursos municipales (2004)

Valor del índice	Nº	%
Mayor a 2	3	8.33%
Entre 1 y 2	10	27.78%
Menor de 1	23	63.89%
Total	36	100.00%

Fuente: Consejo Nacional de Descentralización.

* * * * *

En conjunto, estos cuatro elementos configuran un escenario que puede describirse del siguiente modo: la institucionalidad municipal goza de un incremento notable de recursos, y, pese a la existencia de mecanismos participativos y de concertación para tomar decisiones sobre el empleo de los mismos, la amplia discrecionalidad del alcalde en el ejercicio de sus funciones constituye una oportunidad para adoptar decisiones sin recurrir a dichos

mecanismos³⁸. Esta situación resulta suficientemente atractiva en contextos de pobreza, más aún si se le añade la relativa facilidad para postularse al cargo. Dadas las características de este escenario, no resulta sorprendente la proliferación de candidaturas en los espacios municipales, incluyendo zonas rurales como las que abordamos en este trabajo. Los actores locales encuentran allí incentivos importantes para considerar la participación en la disputa del poder local. En la siguiente sección se describen los rasgos de la competencia política en el ámbito local.

3.3. Condiciones políticas

A. Competencia política en el Perú pos fujimorista

Un análisis de las oportunidades políticas que sirvieron como detonante para el surgimiento de conflictos locales en el primer lustro del siglo XXI debe incorporar los cambios introducidos por el fujimorismo en el sistema político, lo cual tuvo repercusiones en el surgimiento de conflictos a nivel local.

En su estudio sobre el sistema de partidos en el Perú, Tanaka señala que en la coyuntura electoral de los años 1989 y 1990 se evidenció un cambio en el

³⁸ “Probablemente, la mejor estrategia, en el contexto actual, para tomar decisiones sobre el uso de los nuevos recursos municipales sea efectivamente cumplir las normativas sobre participación ciudadana. Ellas, sin embargo, entran en conflicto con estrategias de alcaldes elegidos sin aparatos partidarios, que solamente imaginan legitimarse, como sus antecesores – y como el presidente Fujimori –, con obras repartidas como dones personales” (Remy 2005: 124).

esquema de representación política según el cual los partidos políticos, que hasta ese momento habían logrado mantener un adecuado nivel de representatividad, empezaron a perder el apoyo popular (la tendencia continuó hasta el colapso de estas organizaciones políticas en las elecciones de 1995). Este autor describe la crisis de representatividad como el distanciamiento entre partidos políticos y amplios sectores de la población, ocasionado por cambios en los canales de representación ciudadana. Así, los partidos mantuvieron una actuación basada en su relación con movimientos sociales y grupos de interés, cuando sectores crecientes de la población dejaron de sentirse representados por los mismos:

“El problema no es... que los partidos se hayan quedado sin interlocutores sociales sino, más bien, que los interlocutores en relación con los cuales habían construido su relación de representación dejaron progresivamente de ser representativos. Y en tanto los partidos siguieron privilegiando ese vínculo para definir su acción política, condujeron a que un importante segmento de la población quedara fuera del sistema partidario” (Tanaka 1998: 176).

Interesa resaltar la existencia de un espacio de autonomía de un amplio sector de la población respecto de los partidos políticos y de las organizaciones y movimientos sociales con las que los primeros se relacionaban. Esto se debe, principalmente, a la forma en la que la crisis económica de la segunda mitad de la década de los ochenta golpeó formas asociativas generadoras de identidades colectivas y con presencia activa en la escena política. Se debilitaron así los mecanismos de representación existentes, liberando a un creciente número de ciudadanos de lealtades o simpatías partidarias.

Un elemento complementario que se asocia a este resultado es la implementación de ajustes estructurales durante el fujimorismo, los cuales pese a la existencia de un gobierno autoritario, incidieron en el debilitamiento de la capacidad del Estado de controlar la vida social. Según Grompone (1995), este retroceso estatal repercutió en una ampliación del margen de actuación de poderes privados en la economía, la política y la sociedad. El escenario resultante fue decisivo para que los actores políticos tradicionales, representantes de sectores estructurados en torno a una identidad y a proyectos ideológicos, fueran paulatinamente desplazados y reemplazados por nuevos actores, organizados en función de intereses particulares.

En un contexto de polarización, el respaldo popular se desplazó “fuera del sistema de partidos, hacia los `independientes” (Tanaka 1998: 173). Los logros mostrados por el gobierno en la estabilización económica y política del país legitimaron el autogolpe de abril de 1992, y ayudaron a fijar en el imaginario social una valoración positiva de la figura del “independiente” y una negativa sobre los partidos políticos.

Los líderes políticos surgidos de estas transformaciones construyeron su legitimidad sobre la base de rasgos valorados en este nuevo escenario: la independencia respecto al sistema político “tradicional”; el éxito profesional; la confianza personal en el líder complementada con la desconfianza hacia organizaciones de todo tipo; la asociación con referentes identitarios

cercanos a la población (parentesco, localidad, pertenencia social o religiosa). Alberto Fujimori no sólo fue el mejor representante de esta nueva realidad, sino que, a través de su acción política, se encargó de legitimar y difundir esta modalidad de representación³⁹.

Debilitamiento de identidades y de vínculos partidarios, irrupción de intereses privados en la política, y legitimación de figuras “independientes” son rasgos del sistema político que se acentuaron en la década de los noventa. Esta herencia del fujimorismo es tan fuerte que, incluso tras la recuperación de la democracia, no se logró la consolidación de un sistema de partidos:

“... desde la primera mitad de los años noventa, en el Perú funciona una política sin partidos: la política la realizan actores marcados por la desideologización; el personalismo; la volatilidad, improvisación y precariedad de los liderazgos; el cortoplacismo de su racionalidad; y su excesivo pragmatismo; todo ello tiene como consecuencia la práctica imposibilidad de hacer cálculos de mediano y largo plazo, y dificulta el desarrollo de conductas cooperativas. Los partidos existentes muestran un muy precario asentamiento en el país; funcionan básicamente en momentos electorales o en coyunturas muy puntuales; y, en el momento electoral, aparecen actuando meramente como “ómnibus” que, gracias a la posesión de un registro electoral, transportan candidatos diversos, sin mayor relación entre sí, a los cargos de elección pública a cambio de apoyos a la campaña central del partido” (Tanaka 2005: 22)⁴⁰.

³⁹ Para una caracterización general de esta forma de liderazgo ver Landi (1995). O’Donnell (1995: 228) ubicó este tipo de líderes como uno de los elementos constitutivos de las “democracias delegativas”. Otros análisis sobre los liderazgos surgidos en esta época pueden encontrarse en Grompone y Mejía (1995: 49-66), y Vargas (1999, 2004).

⁴⁰ En el mismo sentido: “El Perú sigue viviendo en este orden de cosas una situación extrema. No se trata solamente de que los partidos tienden a afirmarse en liderazgos personalizados, sino que las personalidades con sus méritos o sus deméritos ocupan todo el espacio de referencia sin necesidad de tener detrás una organización” (Grompone 1999: 289).

Este legado de la década fujimorista⁴¹ puede encontrarse en todo el territorio nacional a inicios del siglo XXI, con una diferencia: desapareció la centralidad del Presidente, propia de un régimen autoritario y de la lógica de relación plebiscitaria de Fujimori con la población, y como este espacio no fue ocupado por nadie, terminó desplazándose hacia otras figuras políticas.

B. Competencia política y conflicto a nivel local

¿Cuál es el legado que la gestión política del fujimorismo dejó en el escenario local? Incentivados por el marco de oportunidades descrito en este capítulo, la multiplicación de candidaturas aparece como el resultado inmediatamente visible. La *fragmentación política* domina el escenario municipal de principios de siglo. Como se ha visto anteriormente, en los 44 distritos de la muestra se presentaron entre 5 y 18 listas de candidatos (en promedio, 9.6 candidaturas por distrito), lo cual constituye un número elevado considerando que el 91% de las localidades tiene menos de 6.000 electores. Este dato ya revela un alto nivel de fragmentación política,

Un dato interesante es que en la mayoría de casos (65,9%), los candidatos que resultaron electos postularon al cargo en listas de organizaciones políticas nacionales, siendo minoría los casos en los que las candidaturas fueron patrocinadas por agrupaciones independientes, regionales o locales.

⁴¹ Al respecto, véase análisis de Grompone 2005, capítulo 2.

Tabla 18. Organizaciones políticas ganadoras de las elecciones municipales 2002 en distritos donde ocurrieron conflictos con autoridades locales

Alcance de la organización	Nº	%
Partido político nacional	29	65.9%
Organización política regional	8	18.2%
Movimiento independiente local	7	15.9%
Total	44	100.0%

Fuente: Defensoría del Pueblo.

Este dato indicaría una fuerte presencia de los partidos políticos en la vida local, pero diversos estudios de caso⁴² han revelado que se trata más bien de alianzas que estos establecen con líderes locales, las mismas que se diluyen concluido el proceso electoral. Es decir, que “[e]l “juego político se encuentra hoy ordenado por... personajes locales que compiten entre sí para alcanzar el poder municipal a través de distintos grupos” (Grompone y Barrenechea 2008: 90). Algunos de estos líderes provienen de partidos políticos que formaron parte del sistema que implosionó a mediados de los noventa, y que mantuvieron vigencia con agrupaciones que adoptaron una nueva denominación, usualmente con el rótulo de “independientes”. Otros, en cambio, ingresaron a la política por iniciativa propia o por invitación de algún grupo existente a partir del reconocimiento ciudadano a su experiencia

⁴² Chacón sobre Hualgayoc, Cajamarca (2005); Dammert sobre Pucará, Puno (2010); Grompone y Barrenechea sobre Morropón y Santo Domingo, en Piura, y Juli y Pomata, en Puno (2008); Wiener sobre Julcamarca y Congalla, Huancavelica (2004), y Asillo, Puno (2009). Y los análisis sobre el conflicto en Ilave, Puno, de Degregori (2004), Grupo Propuesta Ciudadana (2004), Pajuelo (2005, 2009), y Torres (2004). Ver también el análisis de Freidenberg (2010) sobre el empleo de redes clientelares como estrategia electoral en el nivel local en Ecuador.

de liderazgo o a su exitoso desempeño profesional o económico, elementos que son considerados un capital simbólico susceptible de traducirse en votos. Por ello mismo, el vínculo con la agrupación política es instrumental y coyuntural, pues existe para la campaña electoral y dura lo mismo que esta; en caso de victoria, la relación no se suele mantener una vez el candidato asume el cargo de alcalde. Grompone y Barrenechea (2008: 153) en su descripción del modo de elección del alcalde de Pomata dan cuenta de una realidad extendida en todo el país:

“... la conformación de listas al concejo municipal se encuentra marcada por la lógica de maximizar la cantidad de votos alcanzados por la agrupación con el menor grado de organización posible, descargando el peso de la campaña sobre cada uno de los candidatos de forma individual. En la historia de la candidatura, se observa por un lado la lógica de selección de personal de los grupos locales, que sin contar con cuadros propios deben recurrir a figuras con prestigio en lo que parece ser una competencia por tentar a los mejor posicionados ante la población. Por otro, es claro el pragmatismo con el que los candidatos asumen las distintas propuestas para ocupar un puesto en la municipalidad, en el que importa antes las facilidades y ofrecimientos hechos por el líder del grupo que su afinidad en términos de ideas o planes, por lo que se puede acabar integrando una lista en la cual ni siquiera se conoce al resto de miembros. Sumado a ello, esta forma de seleccionar candidatos no considera ni la experiencia de los mismos en el ámbito público ni su interés real por la política... Esto, si bien no lo garantiza, aumenta el riesgo de ingreso a la municipalidad de personajes con un único interés predatorio de los recursos y el poder municipal”⁴³.

Al ser candidaturas que no han sido definidas mediante mecanismos partidarios institucionalizados (Freidenberg 2003)⁴⁴ y al no estar atados a

⁴³ Esta realidad lleva a estos autores (2008: 159) a afirmar que “a nivel de provincias... no existen siquiera esbozos en la actualidad de lo que aún dándonos márgenes de libertad en la definición podemos considerar expresiones de funcionamiento de un sistema político”.

⁴⁴ En su estudio sobre las elecciones del año 2002 en la provincia cajamarquina de Hualgayoc, Chacón (2005: 510) señala que cinco de los diez candidatos fueron auto propuestos, y cuatro de ellos forjaron su propio movimiento político, por lo que no hubo discusión alguna sobre su candidatura.

obligaciones políticas, cuando estos personajes llegan al poder incorporan en el ejercicio de gobierno la participación de sus grupos y redes privadas de confianza, con los riesgos consecuentes. La incorporación en el sistema político de *redes interpersonales de confianza* (Tilly 2010, capítulo IV) disminuye el compromiso de los miembros de una sociedad con las empresas democráticas colectivas. Su aparición es concomitante a un escenario de crisis de representación de las organizaciones políticas y sociales tradicionales y de repliegue estatal como consecuencia de los ajustes estructurales. El vacío dejado por el desplome del sistema de partidos y la retirada del Estado es ocupado por líderes y movimientos “independientes” que trasladan a la escena pública las dinámicas y valores propios de sus redes privadas de confianza.

Fragmentación política y aparición de redes interpersonales de confianza en la escena política son dos rasgos del escenario político municipal pos fujimorista. Su primera consecuencia es la *dispersión del voto* y, con ello, la débil legitimidad de origen con la que se inician su mandato las autoridades municipales. En el siguiente cuadro se presentan los porcentajes obtenidos por la lista ganadora. Usualmente los resultados obtenidos se comparan con los votos válidamente emitidos. La debilidad de las autoridades electas resulta más evidente cuando se compara también la votación obtenida con el total de votos emitidos y con el total de ciudadanos habilitados para ejercer su derecho al sufragio (los que figuran en el padrón electoral).

Tabla 19. Porcentaje de votos obtenidos por la lista ganadora (2002) en distritos donde ocurrieron conflictos con autoridades locales

Porcentaje	En relación a los votos válidos	En relación a los votos emitidos	En relación a la población electoral
Más del 50%	1	-	-
50% - 30%	11	6	1
30% - 20%	17	12	10
Menos del 20%	15	26	33
Total	44	44	44

Fuente: ONPE.
Elaboración propia.

En la primera columna del cuadro anterior se observa que una importante mayoría de organizaciones políticas (32, es decir el 72,7%) captó menos del 30% de votos válidos, proporción que se eleva a 86.4% si se considera el total de votos emitidos, y aún a 97.7% si se considera a la población electoral. La situación se dibuja más complicada si se toma en cuenta la diferencia en las votaciones alcanzadas por las agrupaciones políticas que ocuparon el primer y el segundo lugar. Salvo dos excepciones (Lagunas y Pebas, ambos en Loreto) donde dicha diferencia fue ligeramente superior a los 500 votos, en el resto de casos tenemos distancias relativamente pequeñas. En más de la mitad de casos la diferencia es francamente exigua, pues no supera los 100 votos, incluyendo a ocho distritos (18% del total) en los que la distancia fue menor a 10 votos.

Tabla 20. Diferencia de votos entre las listas que ocuparon el primer y el segundo lugar

Diferencia	Nº	%
------------	----	---

Más de 500 votos	2	4.6%
Entre 250 y 500 votos	3	6.8%
Entre 100 y 250 votos	11	25.0%
Menos de 100 votos	28	63.6%
Total	44	100.00%

Fuente: ONPE.

En ningún caso, la diferencia porcentual entre la primera y segunda lista supera el 20% de votos. En el 82% de casos la distancia es menor al 10%, lo cual en localidades con reducida población electoral constituye un número bastante pequeño de votos; allí se considera a nueve distritos donde la diferencia porcentual es menor al 1%.

Tabla 21. Diferencia porcentual de votos obtenidos entre las listas que ocuparon el primer y el segundo lugar

Diferencia	Nº	%
20% - 10%	8	18.2%
10% - 5%	10	22.7%
5% - 1%	17	38.6%
Menos de 1%	9	20.5%
Total	44	100.00%

Fuente: ONPE.

Esta dinámica de la política local tiene consecuencias para ganadores y perdedores. Respecto a los primeros vale la descripción de Grompone (2005: 83):

“En los hechos, una autoridad elegida por la cuarta o quinta parte de los votos se encuentra enfrentada a un juego difícil y a veces de imposible resolución. Debe lealtades, y con las lealtades favores, al grupo que lo eligió... daría la

impresión de que las autoridades se asumen, más que representantes, los dueños del cargo. Llegaron al poder empleando sus propios fondos o los de sus allegados cercanos. Tienen la facultad de fijarse sus propios sueldos y las dietas de los regidores, lo que es un factor de privilegio en sociedades pobres... Disponen de fondos relativamente significativos, no tienen por lo general funcionarios municipales competentes que los asesoren en su empleo – y que de paso lo fiscalicen –, adquieren como establece la ley mayoría absoluta en el Consejo Municipal, imaginan disponer de un libre arbitrio de los recursos ante una oposición poco dispuesta a negociar y a conceder y que, si hubiera llegado al poder, habría desarrollado prácticas parecidas al del alcalde al que en la mayoría de los casos cuestiona acremente”.

Por otro lado, al ser los candidatos perdedores seleccionados con la lógica antes descrita, cuando pierden la competencia electoral se enfrentan a la disyuntiva de retirar sus redes de apoyo de la acción política o de mantenerlas en el ejercicio de la oposición. Como el espacio de acción al interior de la institucionalidad es muy limitado, debido al premio de mayoría, en caso de mantener una oposición activa a la autoridad electa, esta se desarrollará por vías alternativas. Así, se constituyen en “minorías activas” (Dammert 2010: 285) o *centros de poder autónomos* (Tilly 2010: 111) que, apelando a su red de vínculos, disputan el poder y el acceso a los recursos públicos municipales.

La necesidad de articular estos centros de poder autónomos con otros actores, internos y externos, hace necesario el surgimiento de intermediarios o *brokers*. Ahora bien, la presencia previa de redes interpersonales de confianza implica que la función de intermediación se realiza en el marco de estas redes, y no como una acción solitaria, tal como parece entenderse de la descripción usual en varios autores que la describen como individualista y

volátil (Grompone 2005: 163-164; Grompone y Tanaka 2009: 403; Meléndez 2005: 163-165, y 2012: 41). La personalización propia de una actividad que se mueve en torno a lealtades y relaciones de confianza no debe hacer perder de vista su conexión con grupos y redes que la soportan. Estos centros de poder autónomos pueden configurarse como oposición semileal o desleal (Linz), no buscando el cambio de régimen, sino el cambio de autoridad o de alguna política que esta haya definido. Para ello, intentará definir un “problema insoluble” y, simultáneamente, tratará de movilizar a la población en contra del gobierno local.

Ahora bien, movilizar una oposición crítica es facilitada cuando los *brokers* identifican los elementos que al interior de las sociedades locales son *percibidos* como factores de diferenciación (*cleveages*) y estructuran sobre ellos la lucha política⁴⁵. Como se ha mencionado anteriormente, esta situación no suele ocurrir en espacios de homogeneidad social sino en “contextos de complejidad media” (Tanaka 2001: 27-28) caracterizados por la coexistencia de grupos con intereses diferenciados. Sectores sin representación pueden reaccionar contra los riesgos que perciben en la conducción de un gobierno municipal con una “mayoría fabricada”. En estos casos, como han mostrado Esteban y Schneider, la principal fuente de

⁴⁵ Esta parte del análisis adapta la categoría “desigualdades de categoría” que emplea Tilly (2010) en su trabajo sobre los procesos de democratización en el mundo. Dicho autor señala que la lucha política se basa en los intentos de mantener o alterar dicha categoría. En este trabajo se modifica su sentido y se prefiere la denominación “criterios de diferenciación”, percibidos y relevantes para los actores sociales y políticos.

conflictos no será la fragmentación social *per se*⁴⁶, sino la polarización entre grupos sociales⁴⁷, entendida esta como “el grado en que la población es agrupada [*clustered*] en torno a un número pequeño de polos distantes” (2008: 133).

Para los casos que se incluyen en este estudio, estas diferenciaciones se levantan en contextos de progresiva transformación debido a la creciente urbanización del campo y la democratización de las sociedades rurales (Remy 2004: 239), y a una mayor integración a los procesos políticos y económicos nacionales (Diez 1999: 18). En este escenario es posible rastrear al menos dos factores diferenciadores que, en determinadas circunstancias, pueden generar niveles de conflictividad. El primero es mencionado por Diez (1999: 35) y Remy (2005b: 116), y hace referencia a la oposición entre descendientes de antiguas familias de hacendados, con experiencia de migración y retorno, vinculados a labores profesionales o comerciales, y los descendientes de comuneros, que han accedido al sistema educativo y cuentan con experiencia de liderazgo social o político, y alguna trayectoria profesional, a menudo asociada a organizaciones no gubernamentales. Estos

⁴⁶ Es más, la existencia de *desigualdades horizontales* persistentes no marca una propensión a una acción colectiva contenciosa (Muñoz *et al.* 2006).

⁴⁷ Østby (2008: 143-144) recuerda un texto de Kofi Annan, ex Secretario de las Naciones Unidas: “La desigualdad simple entre ricos y pobres no es suficiente para ocasionar un conflicto violento. Lo que sí es muy explosivo... es la desigualdad ‘horizontal’: cuando el poder y los recursos son desigualmente distribuidos entre grupos que están también diferenciados de otros modos – por ejemplo, por raza, religión o lenguaje”. Y por eso agrega el autor: “Las guerras civiles son conflictos grupales – no confrontaciones entre individuos luchando al azar unos con otros. De aquí que el foco debe ser puesto sobre la polarización, o desigualdad entre grupos, no entre individuos”.

grupos usualmente están asociados a espacios geográficos, por lo general la capital distrital y las comunidades campesinas, respectivamente⁴⁸. La cita siguiente ejemplifica el potencial conflictivo de esta dualidad (Wiener 2004: 298-299):

“La competencia electoral [en Julcamarca], más que un enfrentamiento partidario, puso a cada lado dos identidades tradicionales: una campesina, integrada por quienes se quedaron durante los años de la violencia y soportaron siempre las penurias y carencias, en contraposición con otra, más bien misti, en la que estaban asociados los retornantes con la descendencia de las antiguas familias de notables”.

Un segundo elemento de diferenciación se refiere a las rupturas políticas al interior del gobierno municipal, que surgen por cuestionamientos al ejercicio del gobierno municipal y por una conducta política semileal, cuando no desleal⁴⁹. Es probable que en algunos casos este distanciamiento exprese tensiones entre grupos sociales, con sus redes respectivas, que mantienen una pugna por el control del poder y los recursos municipales. En ocasiones, ambos factores se superponen, lo cual genera niveles mayores de conflictividad, tal como se evidencia en el conocido y estudiado caso de Ilave⁵⁰.

En resumen, la fragmentación política y la activa presencia en el escenario político local de redes interpersonales de confianza generan las condiciones

⁴⁸ A nivel regional este proceso ha sido estudiado por Diez (2003) para Puno y Ayacucho.

⁴⁹ Ejemplos de esta oposición se encuentran en el caso de Pucará (Dammert 2010: 258 ss.).

⁵⁰ Véase sobre el particular los estudios de Pajuelo (2005, 2009).

para una competencia exacerbada por el poder local, que no culmina en los procesos electorales, caracterizados por una alta dispersión del voto. La baja legitimidad de origen de las autoridades electas constituye un incentivo para el surgimiento de centros de poder autónomos (o minorías activas) que cuestionan la gestión municipal, apelando a criterios de diferenciación que, al resultar relevantes para sectores de la población, contienen un potencial de movilización crítica.

4. RESULTADOS DE LA ACCIÓN CONTENCIOSA

Siguiendo la definición de conflicto social, se entiende que las acciones contenciosas pretenden generar algún cambio en el escenario político. En el siguiente cuadro se muestran las vías de solución identificadas por la Defensoría del Pueblo:

Tabla 22. Vía de solución a los conflictos municipales (mayo 2004 – diciembre 2006)

Vía de solución	Nº	%
Renovación de autoridades	18	40,9%
Repliegue o congelamiento	11	25,0%
Resoluciones jurisdiccionales	8	18,2%
Acuerdos basados en el diálogo	5	11,4%
Implementación de mecanismos de transparencia	2	4,5%
Total	44	100,0%

Fuente: Defensoría del Pueblo.

La información precedente puede ser organizada en forma diferente para evidenciar de mejor forma los resultados obtenidos con la protesta. Así, en la mitad de los casos se logró una renovación de las autoridades municipales. Este subtotal se obtiene considerando los casos solucionados mediante la “renovación de autoridades” (18 casos por revocatoria o elecciones municipales) y la mitad de casos (4) resueltos mediante “resoluciones jurisdiccionales” donde la autoridad competente determinó dicha renovación. En estos 22 casos se logró un cambio de la autoridad municipal. Hay 7 casos (15,9%) en los que la desactivación del conflicto se logró luego de acuerdos entre los actores del conflicto o la implementación de mecanismos de transparencia. Por último, en 15 casos (34,1%) no se verificó cambio alguno, pues la protesta se replegó o quedó congelada (11 casos), y también porque algunas decisiones jurisdiccionales (4 casos) determinaron la permanencia de las autoridades en sus cargos.

Tabla 23. Resultados de las acciones contenciosas (mayo 2004 – diciembre 2006)

Resultados	N°	%
Cambio de autoridades	22	50,0%
Cambios en la gestión	7	15,9%
Ninguno	15	34,1%
Total	44	1

Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

¿Cómo explicar los distintos resultados obtenidos en estos conflictos

surgidos en condiciones socioeconómicas, institucionales y políticas tan similares? El análisis desarrollado en el siguiente capítulo, basado en una descripción más detallada de todos estos casos, dará mejor cuenta de las distintas derivas seguidas por estas acciones contenciosas.



CAPITULO 3. ANÁLISIS DE LA DINÁMICA DE LOS CONFLICTOS

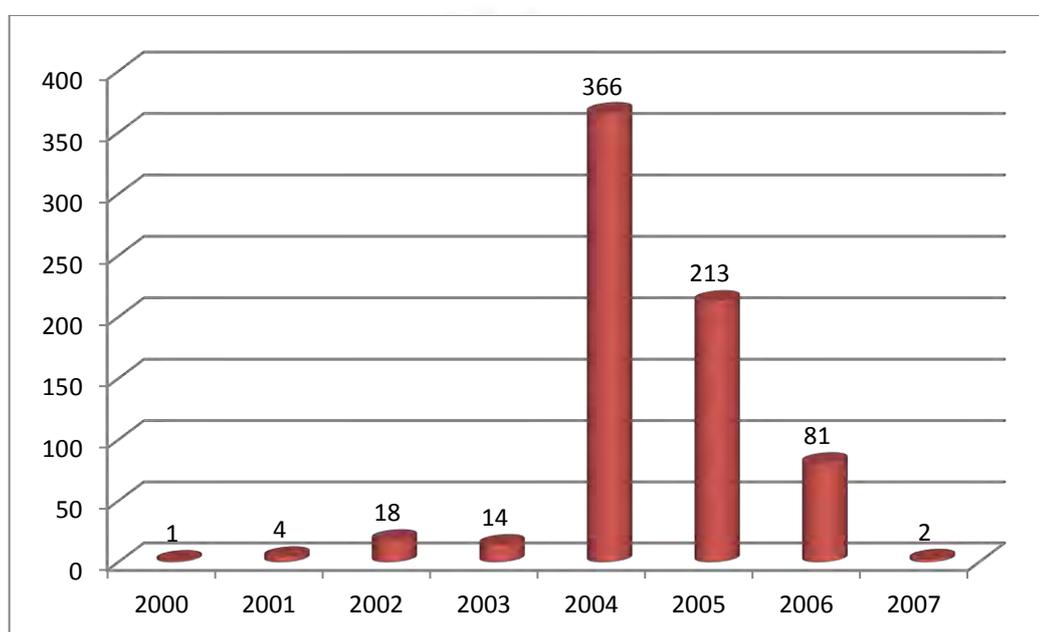
En el capítulo anterior se mostró que, si bien los casos que se abordan en este trabajo ocurren principalmente en escenarios de pobreza, la conflictividad surge más bien por razones políticas. Corresponde ahora observar la dinámica de los conflictos por lo que en este capítulo se describen con mayor detalle los casos seleccionados.

1. EVENTOS

En las fuentes empleadas para esta investigación se han identificado un total de 699 eventos que describen el desarrollo de los 44 casos seleccionados. El período de gobierno municipal se extiende entre los años 2003 y 2006, por lo cual se entiende que el 96,4% de eventos se ubiquen en ese período. Se han considerado 23 eventos (3,3%) ocurridos antes del año 2003, lo que evidencia que algunos casos se iniciaron en el período anterior, así como 2 eventos (0,3%) ocurridos después del año 2006 y asumidos como epílogo de igual número de casos.

Es notorio que el año 2004 concentra poco más de la mitad de los eventos identificados (52,4%), y si se agregan los eventos del año 2005 se llega al 82,8% de las acciones reportadas. Esto significa que la acción contenciosa ocurrió principalmente en el segundo y tercer año de gestión municipal.

Gráfico 4. Distribución de eventos contenciosos (2000-2007)

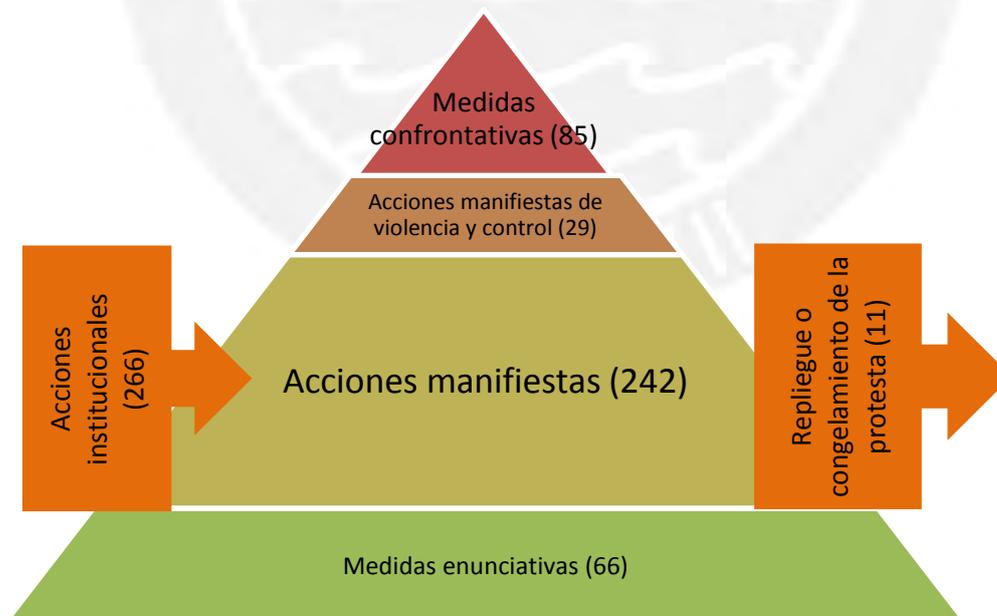


Fuentes: Defensoría del Pueblo, medios de comunicación, ONPE, JNE.
Elaboración propia.

Siguiendo la clasificación de eventos mostrada en la introducción, el siguiente gráfico representa en forma piramidal las acciones de protesta registradas, incluyendo dos recuadros laterales para incorporar las acciones institucionales y los conflictos en los cuales se verificó un congelamiento de la confrontación. Dentro de la pirámide se observa que la mayor parte de eventos (242 eventos, 34,6%) constituyeron acciones manifiestas. Las medidas confrontativas llegan al 12,2% (85 eventos), lo cual revela su importancia pero

no primacía dentro del desarrollo de los conflictos. Las medidas enunciativas (66 eventos, 9,4%) y las acciones manifiestas de violencia y control (29 eventos, 4,1%) aparecen con menor frecuencia. De las primeras puede señalarse que es probable que estén sub representadas porque no suelen llamar la atención razón por la cual no suelen ser registradas en las fuentes consultadas para este estudio. Por fuera de la pirámide llama la atención el conjunto de acciones institucionales desplegadas en este universo de situaciones conflictivas que representa el 38,1% del total (266 eventos). Aunque no se suele asociar los conflictos con este tipo de acciones, la evidencia muestra que resultan significativas por lo que es necesario incluirlas en el análisis como parte de la dinámica conflictiva en los contextos locales.

Esquema 1. Tipo de eventos en conflictos con autoridades locales



Fuentes: Defensoría del Pueblo, medios de comunicación, ONPE, JNE.
Elaboración propia.

Los eventos también pueden organizarse según sus niveles de radicalización (Calderón 2012: 136-138, 297), tal como se muestra en el cuadro siguiente. Lo primero que llama la atención es que la gran mayoría de eventos (503 eventos, 72,0%) constituyen acciones manifiestas de los actores para expresar sus diferencias e incidir en el curso de la confrontación, sin llegar a los niveles críticos del enfrentamiento violento. Esto revela que la mayor parte de acciones ocurren dentro de cauces pacíficos. También resalta en el cuadro que las acciones de confrontación son escasas (apenas 12 eventos, 1,7%) y son ampliamente superadas por el enfrentamiento violento entre las partes (80 eventos, 11,4%). Ello indica que, planteado abiertamente el conflicto, este encuentra formas muy rápidas de escalamiento. Por otro lado, pese al ya mencionado subregistro, las acciones dentro de la categoría de preconflicto constituyen el 8,6% del total (60 eventos).

Tabla 24. Nivel de radicalización de los eventos en conflictos con autoridades locales (octubre 2000 – enero 2007)⁵¹

Nivel de radicalización	Descripción	N°	%
Preconflicto	Es el momento inmediatamente anterior a la práctica de medidas de presión de hecho. <u>Ejemplos:</u> declaración de estado de emergencia, movilización permanente, anuncio de medidas de presión, amenazas y plazos perentorios.	60	8,6%
Manifiesto	Se ponen en práctica medidas de presión. La actitud desafiante del demandante es el rasgo común. <u>Ejemplos:</u> vigilia, marcha, paro, huelga de hambre, bloqueo esporádico o sostenidos de calles y/o	503	72,0%

⁵¹ La tipología de Calderón incluye una quinta categoría denominada “crisis de gobernabilidad”, que no resulta relevante para esta investigación. En su lugar hemos incluido la variable “epílogo”.

Nivel de radicalización	Descripción	N°	%
	carreteras, ocupación pacífica o violenta de instituciones, crucifixión, cosido de labios, tapiado, sacado de sangre, paro sectorial indefinido, paro cívico, toma de rehenes, cercos premeditados, emboscadas, etc.		
Confrontación	Se produce la represión de los demandantes por las fuerzas del orden o se dan enfrentamientos de aquellos con terceros. Este nivel se caracteriza por la ausencia de heridos y/o muertos.	12	1,7%
Enfrentamiento violento	La represión o choque entre sujetos tiene un saldo de heridos y/o muertos en una o en ambas partes. Es común que el paso al siguiente nivel resulte de las reacciones propias de los implicados ante dicho saldo con bajas.	80	11,4%
Epílogo	Evento con el cual concluye la situación de enfrentamiento.	44	6,3%
Total		699	100.0%

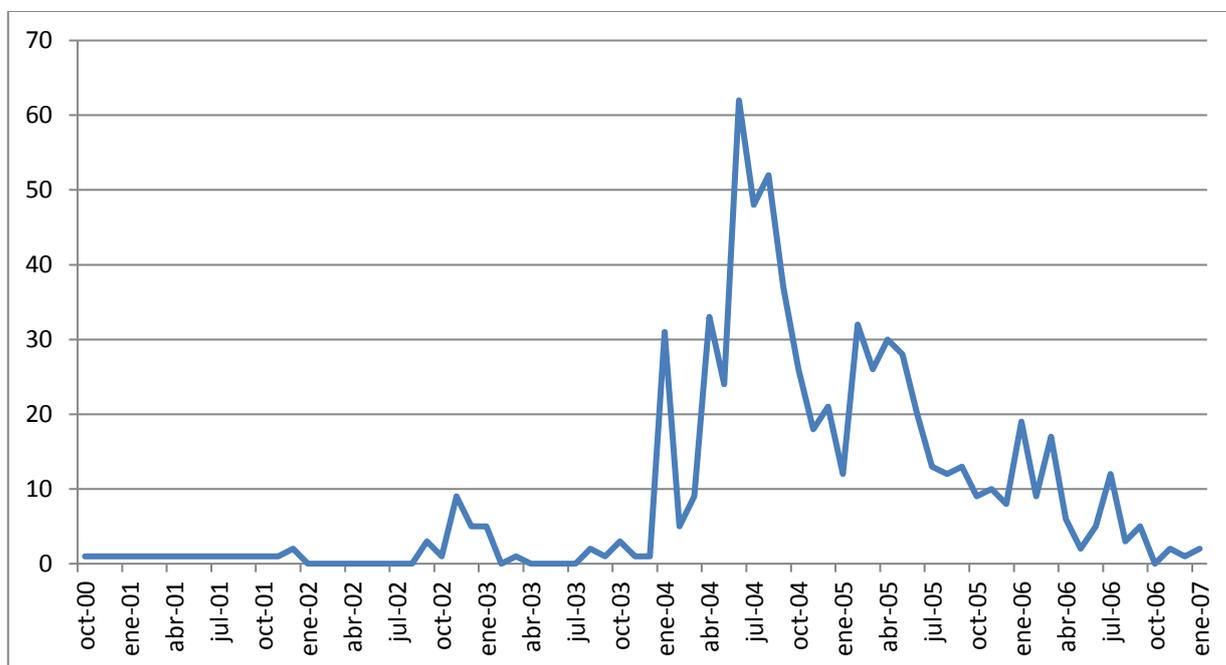
Fuentes: Las cuatro primeras categorías están tomadas de Calderón (2012: 136), la última es elaboración del autor. Elaboración propia.

2. EPISODIOS

El listado y clasificación de eventos constituye un paso necesario para la construcción de episodios, o segmentos definidos por el investigador con fines analíticos (Tilly y Tarrow 2007: 36). Corresponde entonces traducir este aparentemente enredado universo en un conjunto más acotado y manejable de interacciones. Para ello, en el siguiente gráfico se han ubicado los eventos según su secuencia cronológica:

Gráfico 5. Distribución de eventos contenciosos, por mes (octubre 2000 – enero

2007)



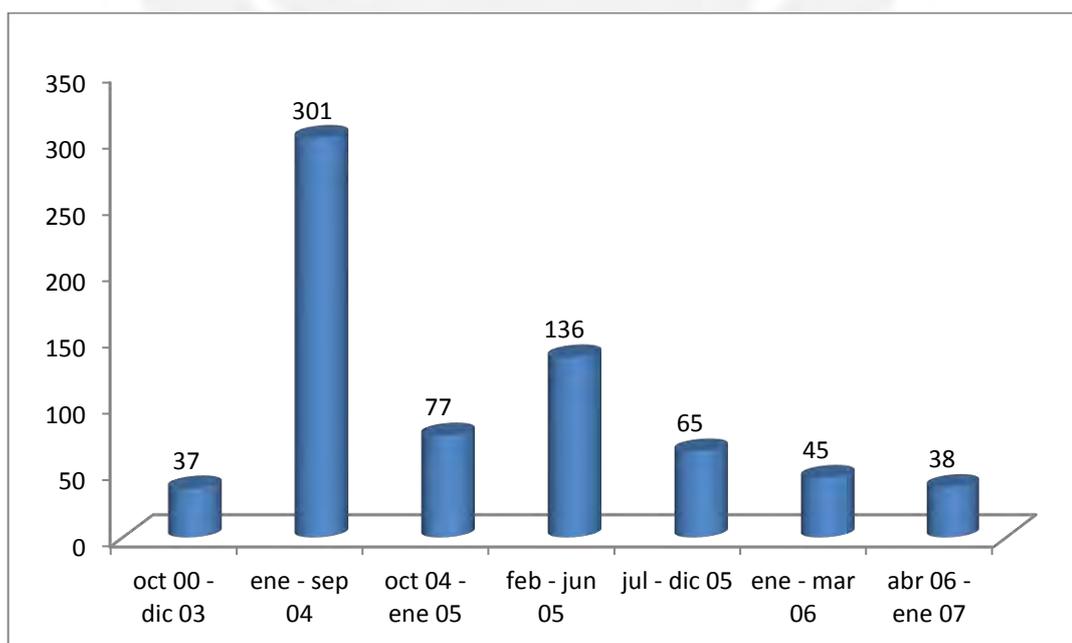
Fuentes: Defensoría del Pueblo, medios de comunicación, ONPE, JNE.
Elaboración propia.

Esta cronología permite identificar siete segmentos en la evolución de los conflictos:

- El primer segmento se inicia en octubre de 2000, cuando se registra el primer evento de nuestra cronología, y culmina en diciembre de 2003 e incluye 37 eventos (5,3% del total). Se observa que son pocos los meses en donde se reportan acciones.
- El segundo segmento transcurre entre enero y setiembre de 2004 y en él se observa una notoria elevación de los eventos: 301 (43,1% del total). Durante el año 2003 el promedio mensual de eventos fue 1,2, pero en enero de 2004 se reportaron 31. Junio, julio y agosto fueron los meses más activos del cuatrienio, con 62, 48 y 52 eventos, respectivamente.

- El tercer segmento transcurre entre octubre 2004 y enero de 2005, con 77 eventos (11,0%), es decir con un ligero descenso respecto del tramo anterior.
- En el cuarto segmento, entre febrero y junio de 2005, se observa un nuevo incremento a 136 eventos (19,5% del total), aunque en niveles menores al segundo tramo.
- En el quinto segmento, entre julio y diciembre de 2005, se comprueba un nuevo descenso de la conflictividad, reportándose 65 eventos (9,3%).
- El sexto tramo es segmento, apenas tres meses (enero – marzo de 2006) pero en él se sucedieron 45 eventos (6,4%).
- El sétimo y último segmento, de abril 2006 a enero 2007, incluye sólo 38 eventos (5,4%), y muestra un decrecimiento paulatino de la actividad conflictiva, salvo en el mes de julio donde se reportaron 12 eventos.

Gráfico 6. Distribución de eventos contenciosos, por segmentos (octubre 2000 – enero 2007)



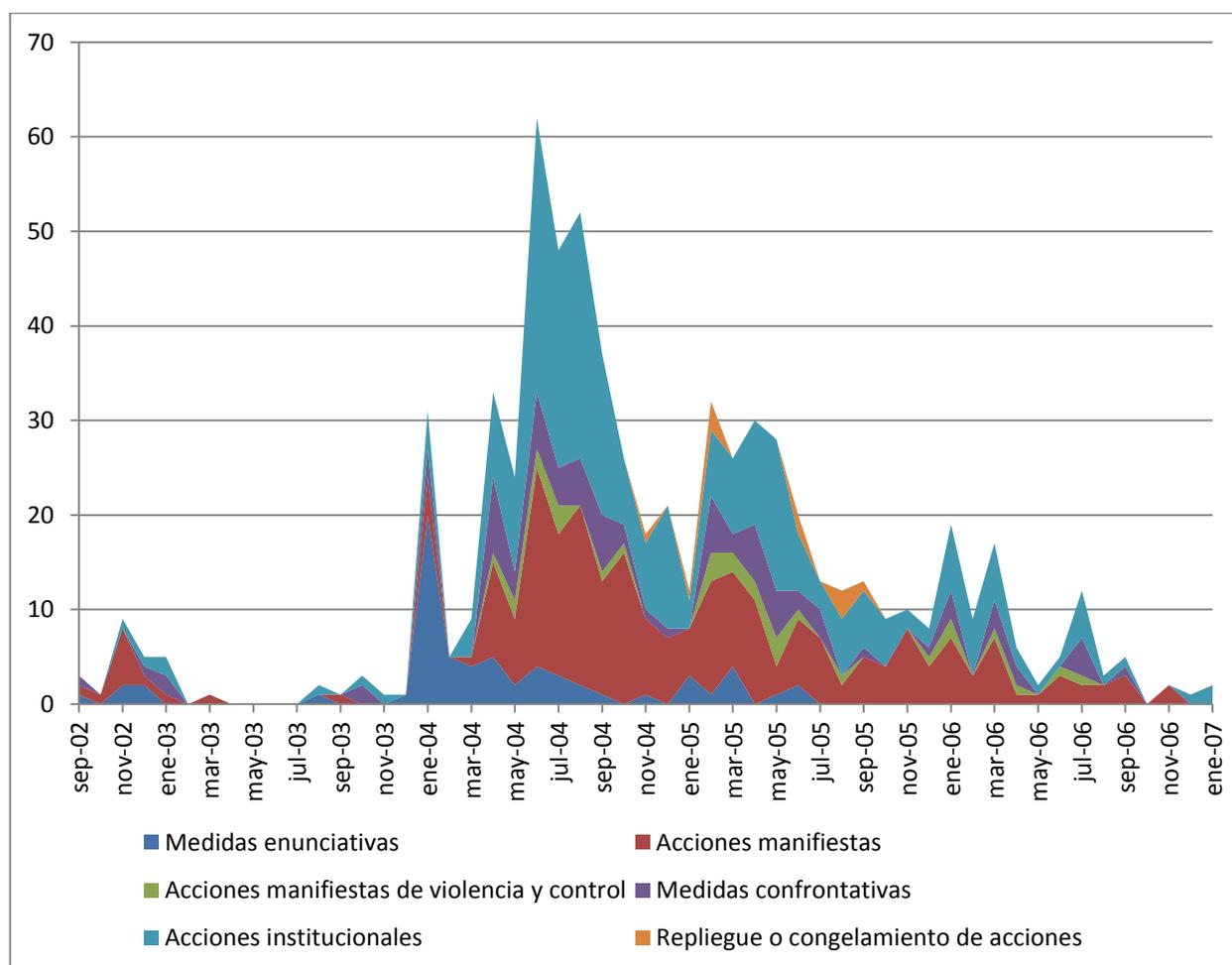
Fuentes: Defensoría del Pueblo, medios de comunicación, ONPE, JNE.

Elaboración propia.

En el Gráfico 7 se observa con mayor detalle la evolución temporal según la clasificación de eventos descrita en el apartado anterior. Esta nueva imagen permite establecer las siguientes observaciones:

- Antes de 2004 se registraron unas pocas acciones, temporal y geográficamente aisladas.
- En los últimos meses de 2003 empiezan a registrarse *medidas enunciativas* anunciando situaciones de conflicto, las que se incrementaron dramáticamente en los primeros meses del año 2004, y continuaron apareciendo hasta mediados de 2005.
- A partir de 2004 y hasta el final del período destacan las *acciones manifiestas* del conflicto, y su importancia corre en forma paralela con las *acciones institucionales*. El incremento o disminución de las primeras se corresponde con un movimiento similar de las segundas. Ello indica que estos conflictos no se circunscriben al accionar de las partes directamente enfrentadas, sino que el surgimiento de uno es seguido casi inmediatamente por la intervención de otros actores.
- Las *acciones manifiestas de violencia y control* son escasas, incluso en menor número que las *medidas confrontativas*. Estas últimas no representan la mayoría de acciones pero sí debe anotarse su presencia en determinados tramos, especialmente en el segundo (enero – setiembre 2004), cuarto (febrero - junio 2005) y sexto (enero – marzo de 2006).

Gráfico 7. Tipo de eventos en conflictos con autoridades locales (setiembre 2002 – enero 2007)

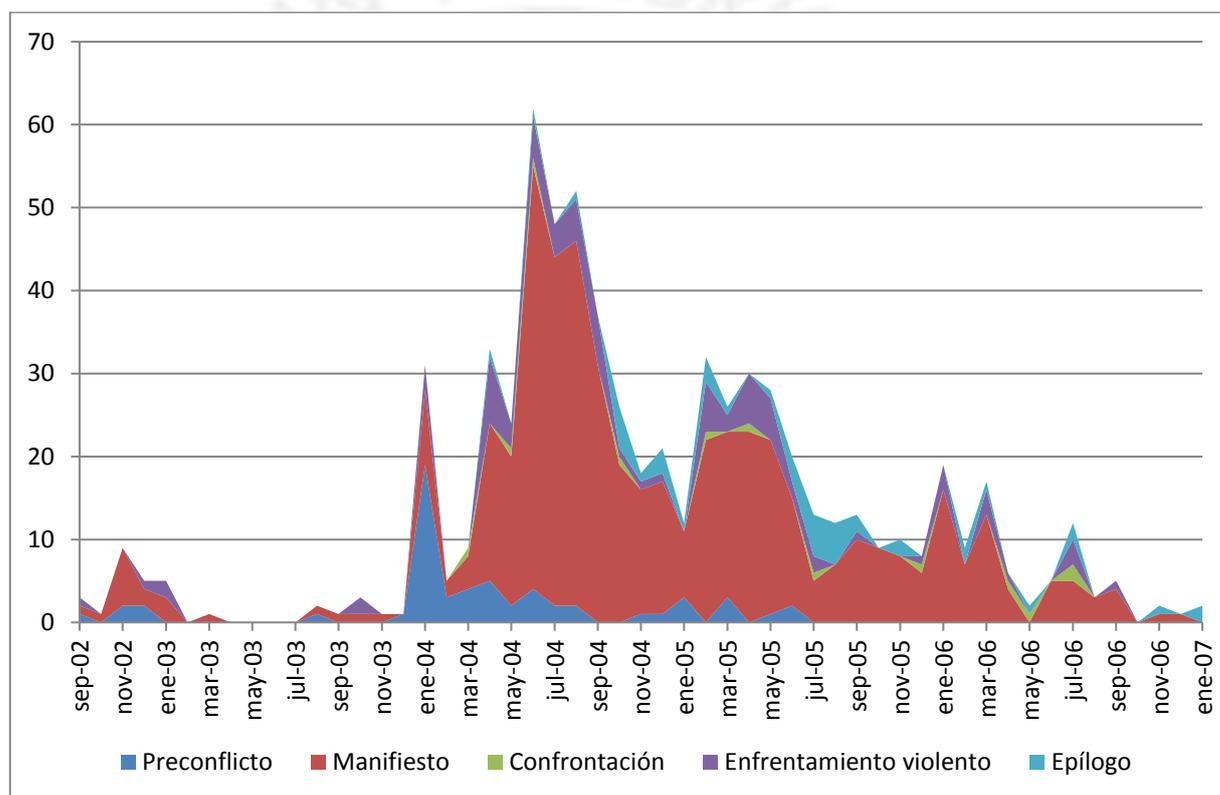


Fuentes: Defensoría del Pueblo, medios de comunicación, ONPE, JNE.
Elaboración propia.

Al realizar el mismo ejercicio de ordenamiento cronológico de los eventos, pero considerando la variable *nivel de radicalización*, se obtiene un nuevo gráfico del cual se obtienen conclusiones similares: las acciones previas al año 2004 son escasas y aisladas; acciones con el nivel de *preconflicto* aparecen a finales del año 2003, se incrementan notablemente en enero de 2004 y continúan apareciendo hasta mediados de 2005; la mayor parte de eventos corresponden

al nivel *manifiesto*, lo cual indica acciones realizadas dentro de los parámetros legales; el nivel de *confrontación* es casi inexistente, y su lugar es rápidamente ocupado por eventos del nivel *enfrentamiento violento*, cuya aparición ocurre en los tramos antes anotados. Por último, como un dato adicional, se observa que los conflictos se van resolviendo a lo largo de todo el período analizado.

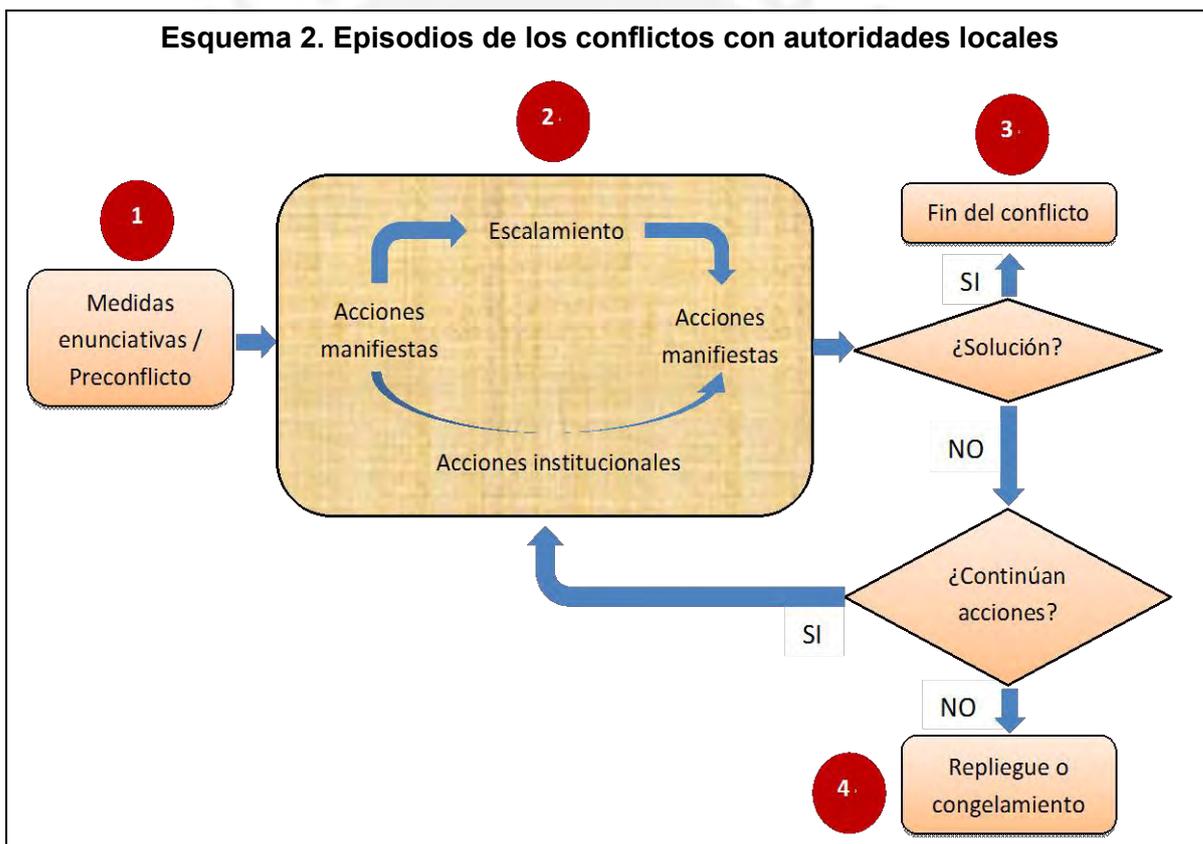
Gráfico 8. Nivel de radicalización de los eventos en conflictos con autoridades locales (setiembre 2002 – enero 2007)



Fuentes: Defensoría del Pueblo, medios de comunicación, ONPE, JNE.
Elaboración propia.

Basándose en este despliegue general de los conflictos, se puede determinar una secuencia de episodios más precisa. Ella destaca dos elementos comunes y dos elementos diferenciadores. Los elementos comunes son: (i) acciones enunciativas o de preconflicto, seguidas por (ii) la expresión manifiesta

del conflicto, con un rápido escalamiento de alta radicalización y un posterior desescalamiento, acompañada siempre por acciones institucionales que intentan orientar el curso de la confrontación. Los elementos diferenciadores son: (iii) el número de escalamientos que se producen en el curso del conflicto (uno o más), y (ii) el resultado de las acciones confrontacionales (salida o congelamiento). En el siguiente gráfico se distinguen cuatro posibles episodios en el desarrollo de los conflictos con autoridades locales:



Elaboración propia.

Los elementos diferenciadores antes mencionados permiten clasificar los casos en una matriz de doble entrada, donde al dato ya conocido de que las tres

cuartas partes de los casos encontraron alguna forma de solución (en los demás se verificó un congelamiento de las acciones contenciosas), se agrega que en 38 casos (86%) solo se registró una situación de escalamiento, siendo muy pocos los casos (solo 6, el 14%) en los que se reportaron dos o más ciclos de acciones violentas.

Tabla 25. Clasificación de los conflictos con autoridades locales, según situación final y número de escalamientos registrados

Situación final	Una situación de escalamiento	Más de una situación de escalamiento	Total
Fin del conflicto	28	5	33
Repliegue o congelamiento	10	1	11
Total	38	6	44

Fuentes: Defensoría del Pueblo, medios de comunicación, ONPE, JNE.
Elaboración propia.

Reuniendo la información del Esquema 2 y la Tabla 25 se pueden establecer dos rutas posibles para el desarrollo de los conflictos con las autoridades locales que se analizan en este trabajo. La primera ruta (episodios 1-2-3) es la mayoritaria, y admite la variante de incluir varios escalamientos. La segunda ruta (episodios 1-2-4) concentra menos casos. A continuación se establece una breve descripción de cada ruta. En el siguiente apartado se describe con mejor detalle los aspectos comunes y los elementos diferenciadores de las rutas mencionadas.

Tabla 26. Rutas posibles de los conflictos con autoridades locales

Ruta	Secuencia de episodios	Descripción	N° de casos
1	1-2-3	El conflicto es anunciado, se manifiesta, se produce un escalamiento violento. La tensión disminuye posteriormente y continúan las acciones de las partes hasta encontrar una salida al conflicto.	28
		<u>Variante.</u> El conflicto es anunciado, se manifiesta, se produce un escalamiento violento. La tensión disminuye posteriormente, pero las partes no encuentran una salida al conflicto, y se produce nuevo(s) escalamiento(s), hasta que se logra una salida al conflicto.	5
2	1-2-4	El conflicto es anunciado, se manifiesta, se produce un escalamiento violento. La tensión disminuye posteriormente, pero en algún momento se descontinúan las acciones contenciosas.	11

Elaboración propia.

3. MECANISMOS

Los *mecanismos* constituyen “una delimitada clase de eventos que alteran las relaciones entre conjuntos específicos de elementos en forma idéntica o similar sobre una variedad de situaciones” (Tilly y Tarrow 2007: 29). Teniendo en cuenta los eventos acopiados y organizados en la sección anterior, es posible identificar en el desarrollo de los conflictos descritos en este trabajo tres efectos que la sucesión de eventos produce: en primer lugar la colocación del descontento de un sector organizado de la población en espacios de discusión pública local; en segundo lugar, el escalamiento del conflicto y su radicalización violenta; y, finalmente, la salida del conflicto, alcanzada por alguna vía

institucional o mediante el congelamiento de la protesta. En este apartado se describen los mecanismos que producen dichos resultados.

3.1. Colocando el descontento en la discusión pública

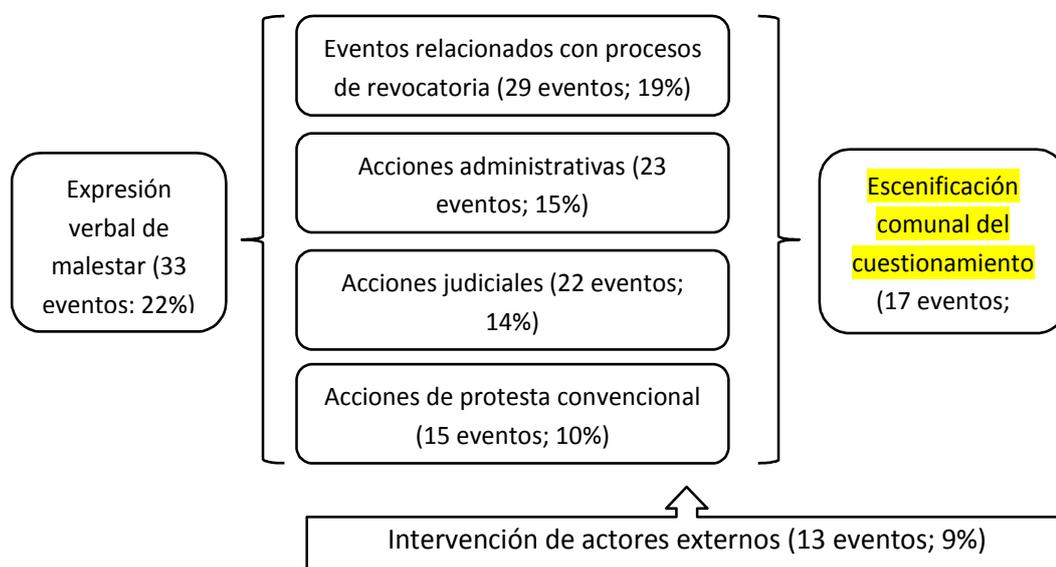
En el capítulo anterior se explicó que los perdedores de las elecciones podían o no continuar en la escena política, pero en caso de hacerlo debían apelar a canales alternativos, pues los espacios de oposición al interior de la institución municipal quedaban absolutamente reducidos debido a la regla de la mayoría. Ahora bien, la decisión de ejercer esta oposición para cualquier actor resulta irrelevante sin la capacidad de trasladar esta opción a la escena pública movilizand los recursos necesarios para ello⁵². A continuación se describen dos mecanismos que organizan las acciones que permiten colocar el descontento en la discusión pública.

El primer mecanismo puede denominarse *acumulación de cuestionamientos*. Si bien no en todos los casos de conflictos existe suficiente información sobre los hechos previos, en buena parte de ellos se puede observar un conjunto de eventos que apuntan en esta dirección. Considerando solamente los 152 eventos registrados antes de la ocurrencia de acciones violentas, se observa que el 22% constituyen una expresión verbal de malestar con respecto a la actuación

⁵² La pregunta a responder es: “¿Bajo qué condiciones personas normalmente apáticas, asustadas o desorganizadas explotan en las calles, abandonan sus herramientas o montan barricadas?” (McAdam, Tarrow y Tilly 2001: 38; traducción propia).

de la autoridad por parte de algún sector de la población. Esta manifestación inicial se canaliza posteriormente a través de una o varias vías. La evidencia muestra que solo el 10% de las acciones registradas fueron acciones públicas convencionales (protestas, paros, movilizaciones); más importancia se le otorga a recursos institucionales de control al alcalde, como los procesos de revocatoria (19%), el empleo de procedimientos administrativos para promover la suspensión o vacancia del alcalde en el Concejo Municipal (15%), o la presentación de denuncias ante el Poder Judicial (14%). Por otro lado, en este período aparecen muy pocas intervenciones de otras instituciones buscando mediar influir en la canalización del conflicto (9%).

Esquema 3. Acumulación de cuestionamientos



Elaboración propia.

La preferencia por acciones de tipo institucional, en vez del empleo de performances que impliquen la movilización pública de los sectores críticos, puede explicarse porque los primeros requieren un nivel menor de recursos,

pues basta la acción diligente de una minoría activa que no requiere conectarse con una población mayor, mientras que movilizaciones y otras formas de protesta requieren mayores niveles de coordinación que los promotores pueden no tener al inicio. Por ejemplo, los casos en los que se produjo una consulta popular de revocatoria (14 de 44 casos) fueron menos a aquellos en los que sectores opositores al alcalde iniciaron el proceso comprando el kit de revocatoria o recogiendo firmas (26 de 44 casos). Al parecer, no importa tanto llegar al final del proceso como iniciarlo pues de este modo se instala el cuestionamiento en el escenario local⁵³. Lo mismo ocurre con el empleo de otros mecanismos institucionales que, en conjunto, constituyen casi la mitad de eventos de los eventos indicados en el Esquema 3.

La acumulación de cuestionamientos a través de distintas vías logra su propósito cuando logra expresarse en alguna instancia deliberativa, sea en sesiones de Concejo Municipal o en asambleas comunales, que se convierten en escenarios que amplifican el cuestionamiento. Es en este momento que la confrontación corre el riesgo de polarizarse y alcanzar niveles de violencia, como se verá más adelante. Sin embargo, no es posible pasar de la acumulación de cuestionamientos a una escenificación comunal del cuestionamiento sin que

⁵³ Wiener (2009: 143) encontró en el distrito puneño de Asillo que estos cuestionamientos pueden difundirse a través de rumores: “El rumor [sobre la corrupción del alcalde] se había difundido en el pueblo... El origen del rumor y su veracidad eran lo de menos. Lo cierto es que esas historias calaron en la gente del distrito, e irían afectando de manera importante la legitimidad del gobierno municipal. Fue así que, desde el inicio de su gobierno, el alcalde junto a su concejo municipal, se hicieron sospechosos de tener una conducta incorrecta frente a las finanzas municipales”.

exista una previa apropiación colectiva de dichos planteamientos. ¿De qué modo el cuestionamiento inicial a la autoridad municipal, promovido por una minoría activa, y expresado principalmente a través de mecanismos institucionales, se convierte en acciones de protesta que involucran a distintos sectores de la población distrital? Como se ha mencionado, el paso de una situación a otra no es automático. Interviene aquí el mecanismo denominado *acción coordinada*⁵⁴. Ahora bien, la base de datos de eventos no registra hecho alguno de *acción coordinada* entre los promotores de la acción contenciosa y otros actores sociales. Es necesario recurrir a los escasos estudios monográficos sobre conflictos a nivel distrital para obtener alguna información relevante.

Para el mencionado caso de Asillo, Wiener (2009) describe que la oposición crítica al alcalde reunió a un candidato perdedor, a algunos regidores que, contradictoriamente, habían sido elegidos en la lista ganadora, y a algunas organizaciones sociales del distrito: la Central de Barrios, la Central de Gremios la Federación de Comerciantes y la Federación de Comunidades Campesinas. No todos formaron parte de los reclamos iniciales, sino que se fueron sumando paulatinamente conforme el conflicto se fue desarrollando. Para el caso de Pucará, también en Puno, Dammert (2010: 257) registró que la oposición al alcalde estuvo conformada por las élites urbanas, tres comunidades campesinas, el teniente alcalde y dos regidores (todos de la lista del alcalde) y

⁵⁴ Por *acción coordinada* se entiende el “compromiso de dos o más actores en el señalamiento mutuo y la paralela formulación de reclamos al mismo objeto” (Tilly y Tarrow 2007: 31).

la gobernadora del distrito. Como en el caso anterior, algunos de estos actores se fueron sumando en el camino. Ambos casos revelan que los opositores requieren movilizar a las formas organizativas existentes en el distrito para tener éxito en su propósito de “forzar la vacancia o para impulsar la revocatoria, o para buscar un cambio de gobierno más abrupto” (Wiener 2009: 146).

Descripciones como estas coinciden con la información proporcionada por los reportes de la Defensoría del Pueblo en los que se observa que los promotores de las protestas son actores organizados (65,9%). Es probable que un registro más concienzudo hubiera permitido identificar una o más organizaciones activando las protestas en aquellos casos donde solo se menciona a la “población” como principal cuestionadora de la gestión del alcalde.

Tabla 27. Actores de oposición en conflictos con autoridades locales

Tipo de actor	Actores de oposición	Nº	%	
Organizaciones	Frentes / Comités / Comisiones	25	56,8%	65,9%
	Junta Vecinal	2	4,5%	
	Comunidades campesinas /nativas	2	4,5%	
Otros	Población	14	31,8%	34,1%
	Candidatos perdedores	1	2,3%	
Total		44	100,0%	100,0%

Fuente: Defensoría del Pueblo.
Elaboración propia.

No hay recuento de los modos en lo que esto ocurre para los casos que nos ocupan, pero es posible asumir que algunos de estos dirigentes funcionan como operadores políticos (o *brokers*) que organizan las demandas sociales de estos

sectores y son capaces de “convertirlas en plataformas compartidas, vinculándolas con los canales institucionales de intervención política” (Meléndez 2012: 43, 45), en este caso con las municipalidades y sus alcaldes. La evidencia mostrada indicaría que los líderes opositores requieren movilizar a otros sectores para avanzar en sus cuestionamientos, pero ello no se puede hacer sin activar redes y organizaciones existentes, con las cuales pueden tener un vínculo previo de confianza.

El desarrollo de los acontecimientos a través de los dos mecanismos analizados – acumulación de cuestionamientos y acción coordinada – contribuyen a que la gestión municipal sea percibida como una amenaza frente a la cual corresponde movilizarse⁵⁵. Pero en este proceso se requiere adicionalmente que la acción del alcalde ante las críticas recibidas contribuya a la polarización, como se verá a continuación.

3.2. Los rápidos escalamientos

En el apartado anterior se enfatiza la actuación de los opositores a la gestión municipal, toca ahora poner la mirada sobre la actuación de la autoridad. Es de suponer que las autoridades cuestionadas no se quedan impasibles ante los avances de sus críticos, pero se suele comentar poco sobre sus estrategias pues

⁵⁵ Según McAdam, Tarrow y Tilly (2001: 95), la atribución colectiva de amenaza u oportunidad envuelve la invención (o importación) y la difusión de una definición compartida sobre las probables consecuencias de las acciones desarrolladas por un determinado actor político.

el foco se pone sobre las protestas. Por ejemplo, en los reportes de la Defensoría del Pueblo solo es posible encontrar 37 menciones en 20 de los 44 casos registrados. Se observa que en diez casos los alcaldes optaron por continuar despachando en un local alternativo, usualmente en una localidad distinta adonde se ubica el local municipal. El intento de retiro de bienes del local municipal (3 casos) está vinculado a la voluntad del alcalde de mantener el cargo. Las actuaciones que se mencionan en el cuadro siguiente (especialmente la negativa a pedidos, las denuncias judiciales contra opositores y el incumplimiento de acuerdos) constituyen alicientes que alimentan las críticas de los opositores, y ayudan a la difusión de los cuestionamientos hacia otros sectores de la población.

Tabla 28. Actuaciones del alcalde en situaciones de conflicto

Acciones del alcalde	N°	%
Funcionamiento en local alternativo	10	27.0%
Negativa a pedidos (información, asamblea, recursos)	8	21.6%
Denuncia judicial contra opositores	6	16.2%
Incumplimiento de acuerdos	4	10.8%
Intento de reasumir cargo tras suspensión	4	10.8%
Intento de retiro de bienes del local municipal	3	8.1%
Otros	2	5.4%
Total	37	100.0%

Fuentes: Defensoría del Pueblo, medios de comunicación, ONPE, JNE.
Elaboración propia.

Esta descripción se encuentra en los dos casos de conflictos descritos con mayor profundidad. Así, en Asillo se encuentra que, antes de la radicalización de la oposición,

... ya eran claros algunos rasgos propios de la gestión de[el alcalde] Antolín Huaricacha: su falta de experiencia política; su poca capacidad para negociar con los grupos que estaban en su contra; y una forma patrimonialista de gobernar, como propietario de un cargo sobre el cual no se sentía obligado a dar explicaciones. [Como resultado, l]as acusaciones sobre mal uso de recursos del municipio empezaron a escucharse” (Wiener 2009: 150).

Del mismo modo, para Pucará se refiere una situación similar:

... [el alcalde] Luis Ccama no tuvo capacidad de tejer alianzas, no pudo movilizar sus bases de apoyo, se confrontó abiertamente con quienes se oponían a su gestión, y llegó incluso a actuar de manera autoritaria y poco transparente en algunas ocasiones (Dammert 2010: 257).

Lejos de aplacar los cuestionamientos, este tipo de reacciones de las autoridades municipales generan la aparición de un mecanismo denominado *activación de límites*⁵⁶ entre el alcalde y sectores cada vez más amplios de la población. Ante los cuestionamientos crecientes, esta forma de reaccionar no ayuda a canalizar los reclamos sino que los incrementa, logrando un objetivo no deseado: que otros actores se sumen a las protestas.

Según la secuencia planteada en los reportes defensoriales, estas actuaciones contribuyen al desencadenamiento de acciones violentas y a un rápido escalamiento del conflicto. Pero para ello se requiere nuevamente llegar a la *escenificación comunal del cuestionamiento*, mencionado en el apartado anterior, pues ese es el espacio en el que se despliegan en forma simultánea las críticas acumuladas y las reacciones de la autoridad. Son estos momentos los

⁵⁶ Por “activación de límites” (*boundary activation*) se entiende la “creación de un nuevo límite o la cristalización de uno existente entre los grupos desafiantes y sus objetivos” (Tilly y Tarrow 2007: 34).

que terminan de “encuadrar” (*frame*) las interpretaciones sobre la disputa en curso (McAdam, Tarrow y Tilly 2001: 48). Cuando a la mayor presión ejercida por los críticos se oponen respuestas de la autoridad que no resuelven los pedidos, los primeros asumen que las vías institucionales de solución están cerradas⁵⁷ y se opta por elevar el nivel de confrontación.

3.3. Buscando salidas

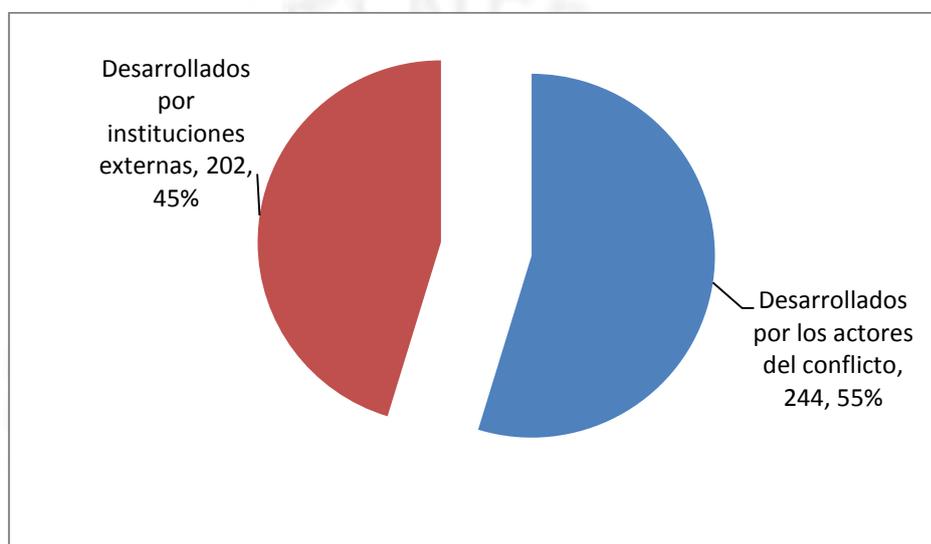
Luego del escalamiento, los conflictos pueden desaparecer o continuar. La primera opción es denominada *congelamiento* y se verifica para la cuarta parte de los casos. En ellos las acciones de las partes desaparecen o disminuyen luego del estallido de violencia, expresando un repliegue de los sectores críticos. En estos casos no hay reporte de nuevas movilizaciones, tampoco se registra el empleo de mecanismos institucionales.

La segunda opción implica que los actores enfrentados continúen con el despliegue de acciones. Si se toma en cuenta los eventos desarrollados luego

⁵⁷ Esta afirmación no describe una situación objetiva (basta recordar que hay procesos administrativos y/o judiciales en curso en casi todos los casos) sino que constituye una justificación de parte: “Estos grupos piensan que la única manera de hacer valer su opinión es movilizarse para que las autoridades provinciales, regionales, el gobierno central y otras entidades del Estado “se enteren” de sus puntos de vista y los asuman. En esta estrategia se deja saber, además, cuáles serían las eventuales consecuencias de no resolverse la situación que estos actores plantean. Se juega entonces en el límite, o aún más allá, entre lo que se pide y el marco legal vigente. Los que participan en una movilización saben que las autoridades del Estado con frecuencia solo arbitran y deciden si se las conmina a ello, si no disponen de otra alternativa, si se encuentran obligadas por los hechos y no sólo por las normas” (Grompone y Tanaka 2009: 394).

de la polarización (del primer enfrentamiento violento en los casos donde se registra más de uno) y antes del epílogo de los conflictos, se observa que el 55% de los eventos registrados fueron impulsados por los actores del conflicto, mientras que el 45% restante fueron responsabilidad de instituciones externas.

Gráfico 9. Eventos registrados luego del escalamiento en conflictos con autoridades locales



Fuentes: Defensoría del Pueblo, medios de comunicación, ONPE, JNE.
Elaboración propia.

A la creciente importancia de esta intervención externa en esta etapa de los conflictos, el siguiente cuadro, donde se agrupan los eventos por tipo de acción, permite constatar que la estrategia de los actores parece preferir performances no confrontativas (las acciones manifiestas constituyen el 39,7% del total de eventos en esta etapa), lo cual no excluye el riesgo de nuevas situaciones de confrontación violenta (7,4%), aunque estas tienden a ser escasas y no se presentan en la mayoría de casos.

Tabla 29. Tipos de acciones luego del escalamiento en conflictos con autoridades locales

Tipo de acción	N°	%
Acciones enunciativas	6	1,3%
Acciones manifiestas	177	39,7%
Acciones manifiestas de violencia y control	28	6,3%
Medidas confrontativas	33	7,4%
Acciones institucionales	202	45,3%
Total	446	100,0%

Fuentes: Defensoría del Pueblo, medios de comunicación, ONPE, JNE.
Elaboración propia.

Dada su importancia numérica conviene analizar con más detalle las acciones manifiestas y las acciones institucionales. En conjunto, estas preferencias activan el mecanismo denominado *certificación*, el cual se manifiesta cuando una autoridad externa emite señales de reconocimiento o apoyo a las demandas de un actor político (Tilly y Tarrow 2007: 34). El escalamiento violento de la confrontación es el principal factor que decide esta intervención, y ya lograda se suceden las acciones y recursos que intentan inclinar la decisión de la institución involucrada a favor de una de las partes⁵⁸.

⁵⁸ Esta constatación contradice la imagen usual sobre la intervención de las entidades externas: “La idea tradicional de la falta de presencia del Estado en el territorio es sustituida por su intervención desordenada e ineficaz, con entidades que tienen competencias superpuestas, aparición fuera de tiempo de otras cuando ya ocurrieron desenlaces no deseados, a menudo violentos, ausencia de capacidad de previsión, casos de corrupción y de prebendas, acostumbramiento tanto de las autoridades como de la población a prescindir de los canales regulares de negociación. Una y otra vez se establecen mecanismos ad hoc para buscar soluciones en una confrontación haciendo que lo que pudiera justificarse acaso en una circunstancia excepcional se convierta en una práctica terminan también siendo un escenario de desestabilización” (Grompone 2005: 203).

Incluso cuando se recurre a vías *ad hoc*, la presencia de entidades externas resulta necesaria para facilitar el diálogo entre las partes enfrentadas.

En cuanto a las *acciones manifiestas*, los sectores críticos al alcalde tienen diversas vías posibles luego del escalamiento violento de la confrontación: continuar la movilización o buscar su solución apelando a mecanismos institucionalizados o a vías *ad hoc*. El cuadro siguiente muestra que la mayor parte de eventos se plantean la búsqueda de una solución, con una ligera preferencia (45,8%) por mecanismos institucionalizados (solicitudes de intervención directa de entidades regionales o nacionales, denuncias judiciales, procesos de suspensión o vacancia del alcalde, procesos de revocatoria), sin que sean menos importantes las vías *ad hoc*, especialmente las reuniones donde se intenta lograr algún acuerdo entre las partes, a menudo impulsadas por actores externos. En contraste, las acciones que implican alguna movilización parecen perder importancia (apenas el 14,7% de los eventos).

Tabla 30. Acciones manifiestas luego del escalamiento en conflictos con autoridades locales

Tipo de acción	Evento	N°	Subtotal	%
Acciones que continúan el conflicto mediante la movilización	Funcionamiento en local municipal alternativo	14	26	14,7%
	Amenaza	6		
	Protesta	3		
	Paro o huelga	3		
Acciones que continúan el conflicto por	Solicitud de intervención de entidad regional o nacional	26	81	45,8%
	Recurso judicial	24		

Tipo de acción	Evento	N°	Subtotal	%
vías institucionales	Recurso administrativo	23		
	Proceso electoral (revocatoria)	8		
Acciones que continúan el conflicto por vías <i>ad hoc</i>	Reunión de coordinación buscando acuerdo	60	70	39,5%
	Asamblea comunal	10		
Total			177	100,0%

Fuentes: Defensoría del Pueblo, medios de comunicación, ONPE, JNE.
Elaboración propia.

La demanda de intervención de actores externos suele ser atendida, a juzgar por el alto número de *acciones institucionales* desarrolladas por entidades regionales o nacionales. El cuadro siguiente brinda alguna información respecto a estas intervenciones. En primer lugar, se observa una preferencia por responder a través de mecanismos institucionalizados (87,6%) antes que mediante alternativas *ad hoc* (12,4%). Entre los mecanismos desplegados destacan las intervenciones directas que involucran principalmente a la Defensoría del Pueblo⁵⁹, ejerciendo un rol persuasivo a través de visitas y recomendaciones, y a la Policía Nacional del Perú que actúa para restaurar el orden y efectuar detenciones por orden judicial. Ambas entidades concentran 64 de los 85 intervenciones referidas, lo cual indica que el resto de entidades no suele desplegarse de esta forma. Esto, por lo general, no aporta a una salida rápida a las situaciones de confrontación que se presentan.

Tabla 31. Acciones institucionales luego del escalamiento en conflictos con

⁵⁹ Siendo los reportes de la Defensoría del Pueblo la principal fuente de información, es lógico que existan mayores referencias a la acción que esta entidad realiza ante situaciones de conflicto.

autoridades locales

Tipo de acción	Evento	N°	Subtotal	%
Intervención mediante mecanismos institucionalizados	Intervención directa de entidad regional o nacional (1)	85	177	87,6%
	Resolución administrativa	51		
	Resolución judicial	39		
	Sesión de concejo municipal	2		
Intervención mediante mecanismos <i>ad hoc</i>	Reapertura de local municipal	11	25	12,4%
	Intervención directa de entidad regional o nacional (2)	10		
	Conformación de instancia de diálogo	4		
Total			202	100,0%

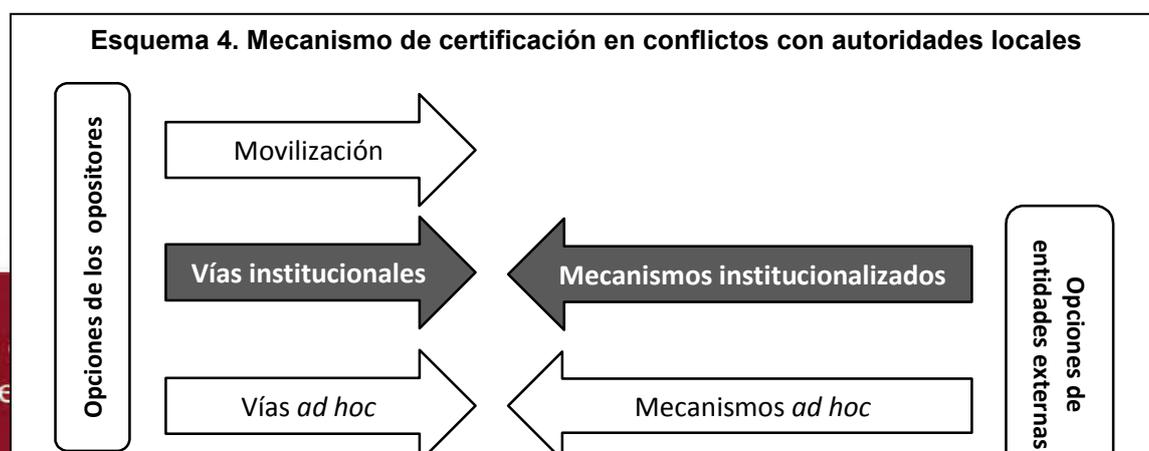
(1) Intervenciones en cumplimiento de funciones de la Defensoría del Pueblo, Policía Nacional del Perú, Contraloría General de la República, Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones.

(2) Intervención de comisiones de autoridades.

Fuentes: Defensoría del Pueblo, medios de comunicación, ONPE, JNE.

Elaboración propia.

Los actores en conflicto despliegan distintas *performances* en procura de mantener sus respectivas posiciones y lograr sus propósitos. La información revela que las vías institucionales son las preferidas. En este punto se encuentran con los mecanismos desplegados por las entidades externas que intervienen en la dinámica del conflicto. De este modo se configura el mecanismo de certificación, según se grafica a continuación:



Elaboración propia.

La opción de recurrir principalmente a las vías institucionales explicaría el lento desarrollo de los conflictos. Según se observa en el cuadro siguiente, apenas la tercera parte de los conflictos estudiados logró resolverse en un período menor a un año; casi la mitad de ellos se extendió entre uno y dos años, y uno de cada cinco se prolongó incluso más allá.

Tabla 32. Duración de los conflictos con autoridades locales

Duración del conflicto	N°	%
Menos de 1 año	15	34.1%
Entre 1 y 2 años	20	45.5%
Entre 2 y 3 años	6	13.6%
Más de 3 años	3	6.8%
Total	44	100.0%

Fuentes: Defensoría del Pueblo, medios de comunicación, ONPE, JNE.

Elaboración propia.

Una conclusión similar se deriva si se observa la vía de solución adoptada, pues salvo en aquellos casos donde se verificó un repliegue o congelamiento de las acciones contenciosas, en la mayor parte de casos se demoró más de un año en alcanzar alguna de las vías de solución posibles.

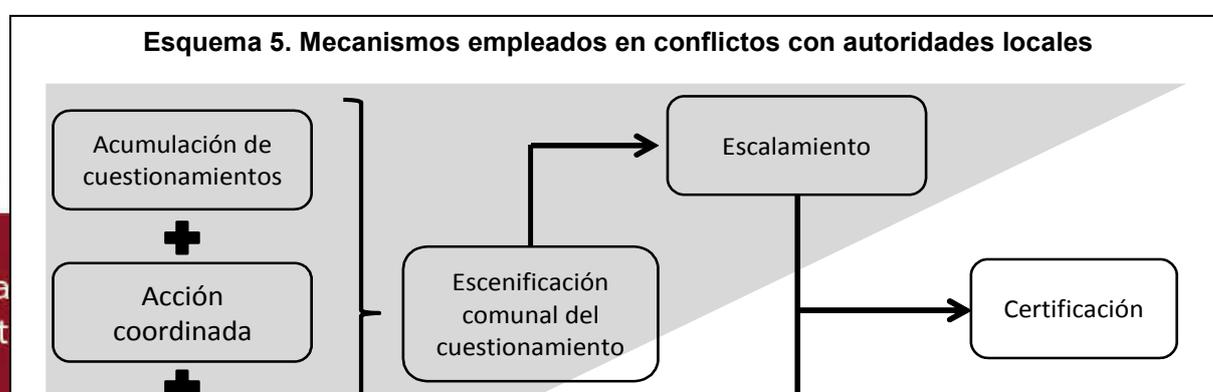
Tabla 33. Duración de los conflictos con autoridades locales, según vías de solución adoptadas

Duración del conflicto	Vía de solución				Total
	Acuerdo	Cambio de autoridades	Resolución judicial o administrativa	Repliegue o congelamiento	
Menos de 1 año	3	5	2	5	15
Entre 1 y 2 años	4	8	2	5	19
Entre 2 y 3 años	-	3	3	1	7
Más de 3 años	-	2	1	-	3
Total	7	18	8	11	44

Fuentes: Defensoría del Pueblo, medios de comunicación, ONPE, JNE.
Elaboración propia.

4. UNA MIRADA DE CONJUNTO

En el segundo capítulo se describió la estructura de oportunidades que hace posible el surgimiento de situaciones de confrontación con autoridades municipales. Sobre esa base, en este capítulo se ha analizado el desarrollo de conflictos locales y se han identificado los mecanismos que los constituyen y los hacen efectivamente posibles. Sobre esta base, la metodología empleada nos propone organizar los mecanismos identificados para evidenciar los *procesos* resultantes. El siguiente esquema propone un ordenamiento de los mecanismos descritos en este capítulo:



Elaboración propia.

Este esquema permite identificar dos procesos que estructuran los conflictos con autoridades locales. La descripción de cada uno que se ofrece a continuación permite una apreciación de conjunto de los casos analizados en este trabajo⁶⁰.

4.1. Primer proceso

En el esquema se aprecia el conjunto de mecanismos desplegados por los opositores a la autoridad local con el propósito principal de modificar la gestión,

⁶⁰ En cierto sentido, la identificación de estos dos procesos coincide con el análisis de Grompone y Tanaka (2009: 398-399) sobre las estrategias empleadas por los críticos a la gestión de los alcaldes: “En los conflictos locales, los protagonistas pueden extender redes en dos direcciones: la primera, al interior del territorio, recurriendo a vecinos y comunidades, lealtades por lo general de pequeños grupos que se pueden ir acumulando. La segunda estrategia para extender redes es buscar alianzas, pasando del ambiente distrital al provincial o regional. En todo caso, la intervención de fiscales, de la Defensoría del Pueblo, la policía y otras instituciones solo ocurre cuando se ha llegado a una situación límite, por lo que las decisiones se toman buscando soluciones que aseguren alguna condición de estabilidad en el espacio donde se desarrolla el conflicto, más que sopesando las razones y argumentos de cada una de las partes”. Sin embargo, nuestro análisis se refiere al desarrollo del conflicto y no solo a las estrategias de los actores movilizados.

lo cual a veces incluye la exigencia de cambio de alcalde. En la parte sombreada se observa la confluencia de la *acumulación de cuestionamientos* y de la *acción coordinada*, que sumados al mecanismo de la *activación de límites* por una actuación poco inteligente de la propia autoridad local, desembocan en la *escenificación comunal del cuestionamiento*. Si en este escenario no se encuentra forma de resolver las diferencias, es muy probable que se produzca un *escalamiento* del conflicto con la aparición de formas de confrontación violenta.

La confluencia de estos mecanismos se muestra como el factor explicativo de la aparición de conflictos en el nivel distrital; es decir, no basta con la presencia de una minoría opositora activa si esta no es complementada con la movilización de otros sectores con relevancia en el distrito por su capacidad de movilización, y azuzada al mismo tiempo por una actuación negligente o poco estratégica de la autoridad. Según los registros analizados, solo en este momento cobran relevancia las performances contenciosas que incorporan la movilización de pobladores, tanto en la escenificación comunal del cuestionamiento como cuando se produce el escalamiento. Esta confluencia de factores permite explicar por qué este tipo de conflictos surge en unos lugares y no en otros. Aunque las condiciones socioeconómicas, institucionales y políticas (descritas en el segundo capítulo) sean similares en un número importante de distritos del país, ellas por sí mismas no resultan suficientes para explicar el surgimiento y desarrollo de conflictos con autoridades locales, pues para que ello

ocurra se requiere confirmar que las acciones y decisiones de los actores sigue el curso definido en el esquema propuesto.

Un aspecto a resaltar es que los opositores al alcalde tienen relativamente poco tiempo, en concreto el período que transcurre entre dos procesos electorales, para lograr sus propósitos. Los datos muestran que las acciones se concentran en un período relativamente corto y es muy raro que una situación conflictiva se extienda más allá de un período de gobierno municipal. Esto no significa que los actores desaparezcan del escenario. Aunque no ha sido objeto de estudio en este trabajo, en varios casos se puede rastrear la presencia de los actores confrontados en sucesivos períodos electorales⁶¹. Esta situación indicaría que la competencia política local se produce entre un número reducido de actores que recurren cíclicamente a los procesos electorales y, cuando no se logra obtener el poder municipal, tienen la opción de desplegar formas contenciosas para expresar sus cuestionamientos a las autoridades elegidas.

Si bien en nuestra explicación la dinámica política interna al distrito es determinante para entender el surgimiento de la conflictividad, no puede dejar de

⁶¹ A modo de ejemplo, Rider Padilla Sinarahua, el cuestionado alcalde de Lagunas (Alto Amazonas, Loreto) electo el año 2002, postuló sin éxito en las elecciones municipales 2006 (por Cambio Alto Amazonas) y 2010 (por el Movimiento Independiente Loreto – Mi Loreto), pero fue elegido nuevamente alcalde el año 2014 por este último movimiento. El líder del Frente de Defensa de Lagunas, Vladimiro Tapayuri, quien encabezó las protestas, es hermano de Juan Tapayuri Murayari, quien fue alcalde en el período 1999-2002, y postuló sin éxito en las elecciones municipales de 1995, 2002 y 2006. Es decir, enfrentó a Rider Padilla en dos procesos electorales. Sin embargo, Rider Padilla y Vladimiro Tapayuri aparecen como aliados en acciones de oposición al alcalde electo por el período 2007-2010 (fuente: <http://diariovoces.com.pe/web/?p=2541>).

mencionarse la influencia que pudo tener sobre los actores la difusión de otros casos, especialmente del ocurrido en llave, cuyo trágico desenlace (el asesinato del alcalde), se constituyó en un marco argumentativo aceptado por los actores para justificar la acción colectiva violenta⁶². Así, la legitimidad de la protesta social o del uso de la violencia, la percepción de vivir en una situación de injusticia o agravio y discursos fuertemente críticos sobre las autoridades o instituciones del Estado⁶³, constituyen algunos de los marcos cognitivos frecuentes en los conflictos con autoridades locales y que son difundidos principalmente a través de los medios de comunicación⁶⁴.

Pese a ello, es de destacar que los hechos violentos son relativamente escasos en el desarrollo del conflicto. Si bien son los que suelen llamar la atención de las autoridades y de los medios de comunicación, el análisis de los

⁶² En el marco de una visita defensorial a Huánuco realizada el año 2004, el autor se reunió con dirigentes que mantenían clausurado el local de la Municipalidad Provincial de Yarowilca. Ellos señalaron que, en caso el alcalde cuestionado no aceptara las exigencias de los opositores, no descartaban que ocurriera “otro llave”. Sobre el particular, Tarrow (1997: 122) señala que los detonantes que animan el surgimiento un conflicto, “[u]na vez creados, se convierten en un modelo de acción colectiva para otros”.

⁶³ La relación – más larga en el original – está tomada de Grompone y Tanaka (2009: 392 ss).

⁶⁴ Para un mayor análisis ver Macassi (2004). Andrews y Biggs (2006) evidencian la importancia de los medios de comunicación en la difusión de *sit-ins* en el sur de Estados Unidos durante la lucha por los derechos civiles en la década de 1960. Tarrow (1997: 104-105) ofrece un comentario general sobre el tema: “La prensa popular hizo de la rebelión algo ordinario en vez de heroico. Si los habitantes de Filadelfia de 1773 podían informarse en los periódicos de Nueva York sobre la algarada que estaba gestándose allá en el norte, el levantamiento se hacía concebible en la colonia cuáquera. Si los ciudadanos de Norfolk podían leer cómo miles de personas en Manchester firmaban peticiones contra la esclavitud, se hacía impensable tolerar que los esclavistas salieran mejor librados en Norfolk. Y si la gente podía enterarse en la prensa nacional de cómo los insurgentes de otro país habían derribado a su gobernante, derribar a los gobernantes se convertía en una opción concebible en cualquier lugar”.

eventos que constituyen cada conflicto revela que el empleo de la confrontación violenta constituye una de las performances posibles durante una movilización contenciosa, pero no es la más usual debido a que su empleo requiere previamente la movilización de la población (o de sectores de ella) y la acentuación de límites entre autoridades locales y opositores.

4.2. Segundo proceso

Pasado el episodio crítico de la confrontación violenta, y salvo que la oposición se congele o repliegue, se ingresa a una etapa de medición de fuerzas empleando principalmente canales institucionalizados, en donde la *certificación* de entidades del nivel regional o nacional cobra una importancia principal por encima de cualquier performance de movilización. Es decir, los opositores parecen no optar por acciones confrontacionales o violentas, acaso porque no dispongan de los recursos necesarios para mantener en el tiempo una movilización social que sostenga la protesta. De allí que las principales acciones se orienten a ganar posiciones dentro de procesos administrativos o judiciales, o a través de mecanismos *ad hoc*. En todos los casos se apela a la intervención de entidades externas que validen alguna de las posiciones enfrentadas.

Esta descripción revela que, pese a recurrir a acciones violentas en oposición a la autoridad local, la dinámica principal antes y después del escalamiento se desarrolla a través de vías convencionales. Esta constatación no resulta extraña. En su investigación sobre movimientos sociales, Tarrow

(1997: 195-206) encuentra una situación similar⁶⁵. Ya se ha mencionado las dificultades de los críticos a los alcaldes para movilizar a la población, por lo que optar por mecanismos convencionales resulta atractivo porque estos “se convierte[n] en parte conocida del repertorio y reduce[n] los costes sociales de sacar a la calle a un elevado número de seguidores” (Tarrow 1997: 201).

Apelar a estos mecanismos tiene como consecuencia la intervención de entidades externas en la dinámica del conflicto. La institucionalidad estatal de inicios de siglo no se encontraba preparada para lidiar con este tipo de conflictos. Si bien pudieron existir en el pasado, nunca antes se presentaron en un número tan elevado y en forma simultánea en localidades tan distintas. Adicionalmente, no existía en ese tiempo ninguna instancia dedicada al monitoreo de conflictos sociales.

Frente a este escenario de conflictividad se puede observar una doble dinámica de las instituciones públicas. Por un lado, una presencia importante de la Defensoría del Pueblo y la Policía Nacional, a la cual se suman las comisiones de autoridades que acuden a los distritos para intentar alguna forma de solución *ad hoc*. Las dos entidades mencionadas destacan por su flexibilidad para el despliegue territorial. Llama la atención especialmente la Defensoría del Pueblo por su capacidad para adaptar sus estrategias de intervención a las situaciones

⁶⁵ “Aunque la interrupción de la vida de los oponentes parece ser la forma más poderosa de acción colectiva, y la violencia la más fácil de iniciar, la mayoría de las formas de protesta que vemos hoy en día son convencionales” (Tarrow 1997: 195).

presentadas en el desarrollo de los conflictos⁶⁶. Por otro lado, se encuentran las instituciones que tienen competencia jurisdiccional para resolver los cuestionamientos planteados en el curso de las protestas: Ministerio Público, Poder Judicial Contraloría General de la República y Jurado Nacional de Elecciones. Aquí se observan una actuación centralizada, con poca flexibilidad para intervenciones territoriales rápidas, y condicionada por procesos lentos y complejos. A la larga, las decisiones que adoptan lograr resolver los conflictos pero después de una larga espera.

4.3. Fin del ciclo de protesta

Pese a la importancia numérica de este tipo de conflictos “institucionales y de gestión estatal” respecto al total de situaciones conflictivas en el país en el período 2003-2006, estas protestas no fueron portadoras de propuestas reformadoras del sistema político e institucional. Es decir, pese a revelar problemas en el funcionamiento del sistema político a nivel local, “estos conflictos no logra[ro]n articular una argumentación compleja hacia una propuesta de cambio, ni un nuevo orden compuesto de normas institucionales que sean garantías para todos los actores sociales” (Calderón 2012: 193). La ausencia de objetivos mayores a los cuestionamientos a un alcalde específico constituye la principal limitación de estas acciones contenciosas pues quedan reducidas a la

⁶⁶ Dichas estrategias están descritas en Defensoría del Pueblo (2005: 23-31).

agenda que despliegan en su territorio, sin mayores coordinaciones con eventos similares ni con actores políticos que interpreten esta problemática.

Por eso mismo no es posible hablar de un cambio de escala, pues aunque se constata la difusión espacial de las acciones contenciosas, no se verifica la creación de nuevas instancias de coordinación para llevar las protestas a un nivel mayor (Tilly y Tarrow 2007: 94). Sin una agenda más amplia que la local, las protestas terminan limitándose a sus demandas específicas. Pese a ello, tuvieron un impacto, junto con situaciones similares en otros ámbitos, en las respuestas de la institucionalidad estatal a situaciones de conflictividad social, hechos que escapan del análisis aquí desarrollado.

Este ciclo de protesta concluyó a finales del año 2006, luego de las elecciones municipales realizadas en noviembre de ese año. Para los casos que no habían encontrado una solución para entonces, los comicios fueron la oportunidad para que la población, con participación activa de los opositores o sin ella, decidiera el cambio de las autoridades. Lo que vino después fue la pérdida relativa de la importancia de este tipo de conflictos. No desaparecieron del escenario, pero fueron ampliamente superados en frecuencia por los conflictos socio ambientales⁶⁷.

⁶⁷ Según la Defensoría del Pueblo, en agosto de 2015 habían 153 conflictos activos en el país, de los cuales 115 eran socio ambientales y apenas 8 por asuntos de gobierno local. Fuente: <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/> Consulta: 10 de setiembre de 2015.

CONCLUSIONES

1. MARCO GENERAL PARA ENTENDER LOS CONFLICTOS SOCIALES

En este trabajo se ha efectuado un análisis de 44 conflictos con autoridades locales en igual número de distritos del país, todos ellos ocurridos en el período 2003-2006. Esta alta recurrencia constituyó uno de los *ciclos de protesta* que atravesó el país durante dicho período. El análisis se ha basado en una comprensión de los conflictos sociales como fenómenos políticos. Desde esta perspectiva, las acciones contenciosas que se manifiestan en el espacio público, y que involucran una pugna entre actores colectivos o institucionales, constituyen un aspecto característico presente en toda forma de organización política.

De manera particular, en un régimen democrático las relaciones políticas entre el Estado y los ciudadanos se basan en “consultas mutuamente vinculantes, amplias, iguales y protegidas” (según la definición de Tilly), las cuales se verifican una y otra vez en la interacción permanente entre los distintos actores del sistema político. Las sociedades plurales, caracterizadas por la presencia activa de múltiples actores con distintas preferencias, generan

múltiples oportunidades para el disenso, el cual intenta ser resuelto por el régimen democrático a través de mecanismos institucionalizados tratando, al mismo tiempo, de evitar el uso de la violencia. Sin embargo, son las características específicas que adopta el régimen democrático en cada contexto las que configuran la dinámica del conflicto social. Este trabajo ha mencionado cuatro de estos rasgos: el diseño institucional de democracia; la capacidad del Estado de implementar decisiones políticas venciendo resistencias sociales; el sistema de partidos, especialmente en contextos de multipartidismo; y los elementos diferenciadores que estructuran la sociedad.

Dentro de los múltiples campos de conflictividad existentes en América Latina se encuentra el denominado “institucional y de gestión estatal”, caracterizado por la disputa en torno a las reglas y decisiones políticas sobre un abanico amplio de ámbitos (prestación de servicios públicos, gestión administrativa, normas, actuación de autoridades, etc.) Los reclamos revelan una exigencia de eficacia al Estado, pero en determinadas situaciones la respuesta que este puede ofrecer se ve constreñida por su baja capacidad para responder en forma eficiente a las demandas que recibe. Es el caso de los gobiernos sub nacionales. La literatura sobre el desarrollo de las instituciones políticas revela que esta situación en el Perú se remonta hasta el siglo XIX, y el comportamiento de las élites locales constituye un factor clave para comprender no solo la resistencia a proyectos de construcción estatal sino también la emergencia de conflictos.

En este trabajo se ha descrito el marco político – o estructura de

oportunidades políticas – dentro del cual surge la confrontación social con autoridades municipales. Se destacó, en primer lugar, las condiciones socioeconómicas de los distritos en los que se desarrollan los conflictos, encontrándose que estaban mayormente ubicados en zonas rurales andinas y amazónicas y su escasa población vivía en situación de pobreza. En segundo lugar, se describieron algunos rasgos del diseño institucional de las municipalidades, como el incremento notable de recursos, especialmente los provenientes del canon, la existencia de mecanismos participativos y de concertación, la facilidad para postularse al cargo y la amplia discrecionalidad del alcalde para adoptar decisiones en el ejercicio de sus funciones. En tercer y último lugar se encontró que las dinámicas de la competencia política heredadas de la década fujimorista – en concreto, la fragmentación política, la baja legitimidad de origen y la presencia de redes interpersonales de confianza – propiciaron la multiplicación de situaciones conflictivas. Todas estas dinámicas, sin embargo, solo describen el escenario en el que aparecieron conflictos violentos contra autoridades locales, pero no alcanzan para explicar por qué surgieron en otros lugares con un perfil similar.

2. EL DESARROLLO DE LOS CONFLICTOS CON AUTORIDADES MUNICIPALES

Para lograr una adecuada explicación es necesario centrar la mirada en los actores involucrados y en las acciones que desarrollaron, más que en sus discursos e intenciones. Así, siguiendo el enfoque metodológico señalado, se

recopilaron, organizaron y analizaron 699 *eventos*, tarea que permitió reconstruir el devenir de la movilización contenciosa.

El proceso de análisis implicó varios pasos. El primero de ellos consistió en ordenar los eventos en forma cronológica y clasificarlos por tipo de evento y nivel de polarización. En este recuento no se incluyeron solamente las acciones públicas de los actores, sino que se consideró también las denominadas “acciones institucionales”, cuya importancia en los acontecimientos fue confirmada en los pasos sucesivos. Este ordenamiento permitió segmentar la cronología en *episodios*, a partir de lo cual fue posible establecer dos rutas seguidas en el desarrollo de los conflictos. Ello, a su vez, ayudó a precisar los aspectos que debían ser explicados con mayor profundidad.

El segundo paso se orientó a describir e identificar aquellos aspectos, a través de la identificación de los *mecanismos* empleados, es decir, de las formas recurrentes de desenvolvimiento de los eventos para generar las rutas antes definidas. Resultó útil en este esfuerzo precisar los principales efectos producidos por la sucesión de eventos, a saber, la colocación del descontento de un sector de la población local en espacios de discusión pública, el escalamiento del conflicto y su radicalización violenta, y las salidas del conflicto. Se encontraron seis mecanismos cuya interacción sucesiva explica la forma en la que se desarrollaron los conflictos analizados en este trabajo.

Así, se encontró que ubicar el descontento ciudadano en la escena pública requería una determinada forma de *acumulación de cuestionamientos* contra la autoridad, lograda a través de un repertorio de acciones que incluye principalmente diversos recursos institucionales (revocatoria, suspensión o vacancia, denuncias judiciales), los cuales fueron acompañados por expresiones verbales y algunas acciones públicas convencionales (protestas, paros o movilizaciones). La preferencia por los recursos institucionales constituye un indicador de la escasa capacidad de los actores opositores para organizar y mantener acciones contenciosas públicas, optando por aquellas que implican un nivel menor de recursos. Para lograr una oposición de mayor escala se requiere una *acción coordinada* entre distintos actores sociales; solo entonces es posible alguna forma de movilización. La recopilación de eventos no muestra cómo se realiza esta tarea, pero recurriendo a algunos estudios monográficos se encuentra que la acumulación de cuestionamientos corrió en forma paralela a la acumulación de actores opositores organizados a partir de la intervención de operadores políticos o *brokers* que se encargaron de convencer y movilizar a diferentes sectores, activando para ello redes existentes. Adicionalmente, se vio la necesidad de considerar la *activación de límites* cada vez más marcados entre las posiciones del alcalde y la de los sectores opositores, generadas por estrategias equivocadas empleadas por la autoridad (negarse a pedidos de la oposición, denunciarlos judicialmente, incumplir acuerdos) que, a la larga, terminaron difundiendo los cuestionamientos y sumando a la protesta otros sectores de la población. La conjunción de estos tres mecanismos en un escenario público de deliberación (sesiones de Concejo Municipal o asambleas

comunales), que se ha denominado como *escenificación comunal del cuestionamiento*, tuvo como efecto la amplificación del descontento social y, ante la percepción de no encontrar canales para resolver las diferencias con la autoridad, derivó rápidamente hacia un escalamiento violento.

La conjunción articulada de los cuatro mecanismos mencionados revela un primer proceso explicativo que sigue una secuencia desde la aparición pública de divergencias hasta el estallido de una confrontación violenta. Se ha explicado que la presencia activa de una minoría opositora es un factor necesario, pero no suficiente, para el desarrollo de situaciones conflictivas, pues a este factor deben añadirse la movilización de otros sectores, una actuación poco estratégica de la autoridad y la representación de esta oposición en un escenario público. Cambios en cualquiera de estos factores incidiría en la prevención de acciones violentas.

El segundo proceso se inicia luego del escalamiento y alcanza hasta la finalización del conflicto. En algunos casos opera el *congelamiento*, vale decir, la desaparición de acciones contenciosas, explicadas por el repliegue de los sectores críticos a la gestión municipal. En otros casos, los actores continúan activos. Para esta segunda opción, la información recopilada permitió establecer que la *certificación*, o respaldo de actores externos (por lo general entidades del nivel nacional o regional), constituye el objetivo principal de las acciones contenciosas; si bien siempre es posible insistir con acciones violentas, los actores optan por performances no confrontacionales, destacando el empleo de

recursos institucionalizados (intervención directa de entidades regionales o nacionales, denuncias judiciales, procesos de suspensión o vacancia del alcalde, procesos de revocatoria), sin descartar el empleo de vías *ad hoc* (reuniones de coordinación, mesas de diálogo) e incluso de movilizaciones convencionales. Esta preferencia se corresponde con las preferencias de los actores externos cuya intervención es demandada. Al emplear esta vía se evita en la mayor parte de los casos recurrir nuevamente a la violencia, pero se trata de una opción de lento desarrollo debido al ritmo de respuesta de las entidades públicas que intervienen.

3. LO QUE REVELAN ESTOS CONFLICTOS

Los hechos de violencia suelen dar publicidad a un conflicto social, logrando atraer la atención de la opinión pública y la intervención de las autoridades. Sin embargo, este tipo de eventos es más bien escaso. Por el contrario, el análisis efectuado muestra que los conflictos se desarrollan principalmente mediante el empleo de recursos convencionales e institucionalizados. La prioridad que se le otorga a estos últimos en distintas etapas del conflicto puede interpretarse como una demanda contradictoria: es el objeto hacia el cual se orientan las demandas, pero la crítica que motiva la acción contenciosa no es obstáculo para emplear los propios procedimientos estatales en el intento de encontrar alguna solución. No se trata, por tanto, de un cuestionamiento radical de la función estatal, sino del modo en que esta se desempeña. Al estar en el centro del conflicto, la autoridad local no está en capacidad de cumplir ambos roles a la vez, razón por

la cual se requiere la intervención de autoridades de otro nivel. La forma de actuación de los nuevos actores refuerza la primacía de los canales institucionales como mecanismos preferidos para resolver la confrontación.

Los casos incluidos en este estudio tienen varios elementos en común. Primero, todos los conflictos se desarrollaron principalmente dentro del ámbito distrital. La presencia de entidades externas cobra sentido en función de su articulación con los sucesos locales. Incluso se pueden rastrear. Segundo, los cuestionamientos se mueven en torno a un grupo bastante reducido de demandas que ubica a estos casos dentro del tipo de conflictos “institucionales y de gestión estatal”. Tercero, las performances y repertorios revelan secuencias similares del desarrollo de los acontecimientos contenciosos. Cuarto y último, se apela a un marco cognitivo compartido que justifica el uso de la violencia, en algunos casos apelando a los nacionalmente conocidos hechos de llave.

Sin embargo, todos estos elementos no derivaron en coordinaciones para establecer una agenda común y promover un cambio de escala. Por el contrario, los conflictos nacieron y acabaron en el mismo espacio distrital, girando sobre sus demandas particulares y sus dinámicas territoriales específicas. Pese a que se pueden entender como disfuncionalidades de la organización política municipal, los actores del conflicto no vinculan sus cuestionamientos puntuales a una crítica más amplia sobre la institucionalidad municipal en el país y su baja capacidad para lidiar con las diferencias políticas en su interior.

4. APORTES A LA POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN E INTERVENCIÓN EN CONFLICTOS

Los trágicos sucesos de llave marcaron el inicio de esfuerzos estatales por responder a situaciones conflictivas. El reporte periódico y las intervenciones continuas de la Defensoría del Pueblo constituyeron una primera iniciativa, que se consolidó cuando las acciones iniciales justificaron la posterior creación de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. La Presidencia del Consejo de Ministros, por su parte, cuenta hoy con una Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, nombre actual que hereda sucesivos esfuerzos de coordinación desde el nivel central. Diversos Ministerios cuentan con oficinas encargadas del monitoreo e intervención en situaciones conflictivas. En algún momento se intentó también generar estas capacidades en gobiernos regionales⁶⁸. Incluso algunas entidades, como la Contraloría General de la República, han efectuado adecuaciones internas para facilitar el despliegue de funcionarios ante situaciones que requieren intervenciones rápidas. Por otro lado, a lo largo de la última década empezaron a publicarse investigaciones sobre los conflictos y la conflictividad social en el país.

Nada de esto existía al inicio del ciclo de conflictividad estudiado, y apenas algunas de estas iniciativas se comenzaron a desarrollar en ese período. El

⁶⁸ Mediante el “Programa de apoyo para una cultura de paz y el fortalecimiento de capacidades nacionales para la prevención y el manejo constructivo de conflictos”, implementado por la Presidencia del Consejo de Ministros con el financiamiento de la Unión Europea.

Estado no contaba entonces con las capacidades para enfrentar una frecuencia tan alta de casos y, dentro de ellos, algunas situaciones críticas. La imagen era que la respuesta estatal era tardía, reactiva, desordenada e ineficaz. Hoy se cuenta con una mejor comprensión sobre la dinámica de los conflictos y mayor experiencia estatal en su tratamiento.

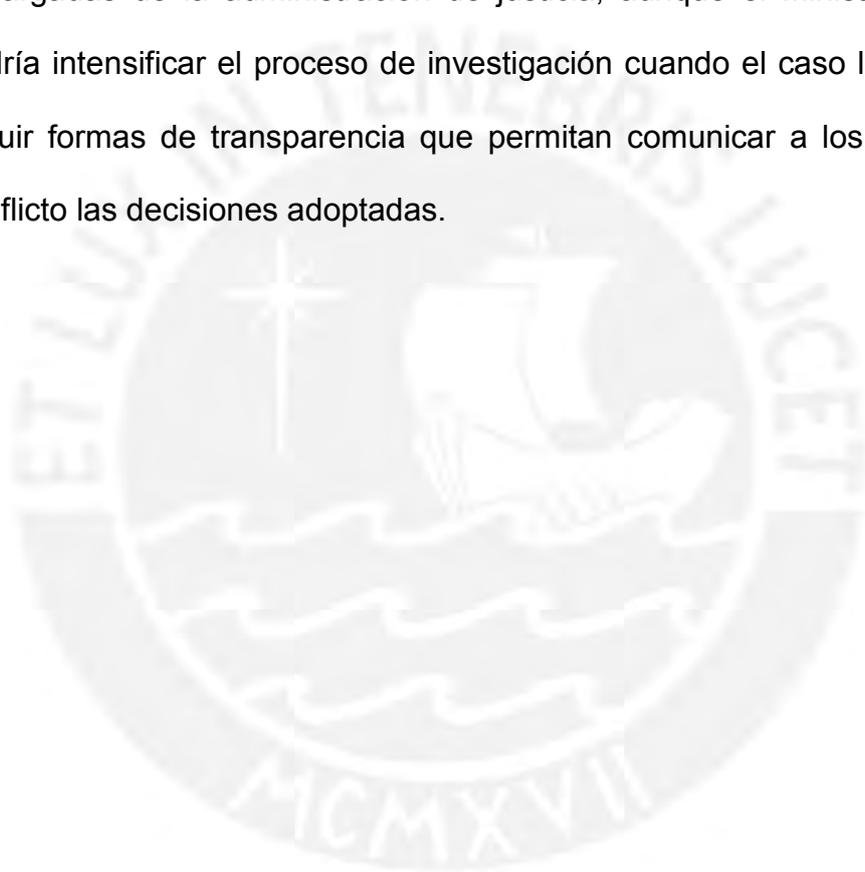
Actualmente, los conflictos con autoridades municipales no son numéricamente importantes, pero subsisten. Algunos aspectos del presente estudio pueden alimentar formas de intervención estatal ante situaciones de conflictos en el ámbito municipal:

- Usualmente se empieza a prestar atención a los casos cuando se produce algún evento violento, pero el trabajo ha evidenciado que estos son relativamente escasos en la dinámica general del conflicto. De allí que sea necesario observar los acontecimientos iniciales en el proceso de un conflicto. Algunos de los mecanismos descritos (acumulación de cuestionamientos, acción coordinada, escenificación comunal del cuestionamiento) pueden contribuir a identificar escenarios en los que se estén gestando situaciones confrontacionales. Si bien el segundo mecanismo citado no suele ser tan visible, los otros dos expresan acciones contenciosas no violentas que es posible seguir y evaluar.
- Según lo encontrado en los casos estudiados, la respuesta de las autoridades municipales suele alimentar el nivel de tensión (debido al mecanismo de

activación de límites antes descrito) y es uno de los factores generadores de violencia. Parte importante de lo que las instituciones regionales o nacionales realizan al intervenir en un conflicto es procurar conducir la conducta del alcalde hacia una solución dialogada. No siempre tienen éxito. Estas iniciativas repetitivas pero puntuales no resuelven un problema estructural. Excede a este trabajo describir las posibles reformas que serían necesarias, por lo que solo se mencionan algunas: limitar el acceso a nuevas organizaciones políticas, impedir su permanencia si no superan determinados umbrales de votación, reformar o eliminar el “premio de mayoría”, fortalecer el Concejo municipal, darle mayor fuerza a los mecanismos de rendición de cuentas de la autoridad municipal. Considerando, además, que no siempre es suficiente el cambio en las reglas de juego, se requieren otras transformaciones en la cultura política de las organizaciones políticas, de modo que los candidatos que propongan tengan la capacidad de desempeñar cargos locales con tolerancia y favoreciendo el diálogo con los sectores críticos.

- Muchas veces es posible bajar niveles de tensión elevados si se cuentan con mecanismos de respuesta rápida ante crisis que se presenten. Suelen emplearse distintos mecanismos *ad hoc*, como mesas de diálogo, pero la preferencia observada por procedimientos oficiales hace ver que intervenciones empleando mecanismos regulares son mejor valoradas y, en última instancia, resultan más eficaces en el encauzamiento de situaciones conflictivas. Esta recomendación es fácilmente aplicable a procedimientos

administrativos, y en este campo la Contraloría General de la República y el Jurado Nacional de Elecciones aparecen como las entidades cuya intervención es más demandada. Modelos flexibles, como el de la Defensoría del Pueblo, resultan útiles para prevenir escalamientos y atender situaciones críticas. No resulta tan sencillo aplicar esta recomendación a las entidades encargadas de la administración de justicia, aunque el Ministerio Público podría intensificar el proceso de investigación cuando el caso lo amerite, e incluir formas de transparencia que permitan comunicar a los actores del conflicto las decisiones adoptadas.



FUENTES

1. Libros y artículos

AGUILAR, Susana

1995 “Las nuevas e inciertas bases sociales de la política”. En: BENEDICTO, Jorge y María Luz MORÁ, eds. *Sociedad política. Temas de sociología política*. Madrid, Alianza Editorial. pp. 161-187.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel

1995 *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México, Fondo de Cultura Económica.

ANDREWS, Kenneth T., y Michael BIGGS

2006 “The Dynamics of Protest Diffusion: Movement Organizations, Social Networks, and News Media in the 1960 Sit-Ins”. En: *American Sociological Review*; 71; 752-757.

ÁVILA, Javier

2004a “Participación y descentralización en escenarios rurales tras la violencia política: el caso de Luricocha (Ayacucho)”. En: EGUREN, Fernando, María Isabel REMY y Patricia OLIART, editores. *SEPIA X. Perú: el problema agrario en debate*. Lima, SEPIA. pp. 318-350.

2004b “Gobiernos locales, participación y exclusión social en cuatro distritos rurales de Apurímac y el Cusco”. En: *Debate Agrario*; 37; 1-21.

BEJARANO, Ana María

1995 “Democracia y sociedad civil: una introducción teórica”. En: GROMPONE, Romeo, editor. *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 338 – 361.

BOBBIO, Norberto

1996a *El futuro de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición.

1996b *Liberalismo y democracia*. México, Fondo de Cultura Económica.

CALDERÓN, Fernando, coord.

2012 *La protesta social en América Latina*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

CENTENO, Miguel A. y Agustín E. FERRARO

2013 “Republics of the Possible. State Building in Latin America and Spain”. En: CENTENO, Miguel A. y Agustín E. FERRARO. *State and Nation Making in Latin America and Spain. Republics of the Possible*. New York, Cambridge University Press, pp. 3-24.

CHACÓN, Raúl

2005 “Elecciones municipales del 2002 en Bambamarca-Hualgayoc: partidos políticos y *outsiders* locales”. En: ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal y Sinesio LÓPEZ, editores. *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 505 – 535.

COHEN, Jean y Andrew ARATO

2001 *Sociedad civil y teoría política*. México, Fondo de Cultura Económica.

DAHL, Robert A.

1992 *La democracia y sus críticos*. Barcelona, Paidós.

1997 *La poliarquía. Participación y oposición*. 2a edición. Madrid, Tecnos.

1999 *¿Después de la revolución? La autoridad en las sociedades avanzadas*. Barcelona, Gedisa.

DAMMERT BELLO, Juan Luis

2010 “El conflicto municipal en Pucará, Puno (2004-2006)”. EN: TANAKA, Martín, editor. *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 235-300.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2005 *Ante todo el diálogo. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos*. Lima, Defensoría del Pueblo.

DEGREGORI, Carlos Iván

2004 *Ilave: Desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización*. Cuadernos Descentralistas N° 13. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana.

DIEZ, Alejandro

1999 “Organizaciones de base y gobiernos locales rurales. Mundos de vida, ciudadanía y clientelismo”. En: BARDALEZ, Elsa, Martín TANAKA y Antonio ZAPATA, editores. *Repensando la política en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 17-57.

2003 *Élites y poderes locales: Sociedades regionales ante la descentralización*. Lima, Asociación Servicios Educativos Rurales - DFID.

ESTEBAN, Joan y Gerald SCHNEIDER

2008 "Polarization and Conflict: Theoretical and Empirical Issues". En: *Journal of Peace Research*. Vol. 45, N° 2, pp. 131-141.

FREIDENBERG, Flavia

2003 *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*. Lima, IDEA Internacional – Asociación Civil Transparencia.

2010 "La política se fue de fiesta. Estrategias electorales, clientelismo político y organización informal de los partidos en el nivel local en Ecuador". En: *Nueva Sociedad*. N° 25, enero-febrero, pp. 120-138.

GARAY, Carolina y Martín TANAKA

2009 "Las protestas en el Perú entre 1995 y el 2006" En: GROMPONE, Romeo y Martín TANAKA, editores. *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 59-123.

GROMPONE, Romero

1995 "Nuevos tiempos, nueva política". EN: GROMPONE, Romeo y Carlos MEJÍA. *Nuevos tiempos, nueva política. El fin de un ciclo partidario*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 11-38.

1999 *Las nuevas reglas de juego. Transformaciones sociales, culturales y políticas en Lima*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

2002 *Los dilemas no resueltos de la descentralización*. Documento de trabajo N° 118. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

2004 *Posibilidades y límites de experiencias de promoción de la participación ciudadana en el Perú*. Documento de Trabajo N° 132. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

2005 *La escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

2009 "Introducción. Los movimientos sociales en el Perú y sus marcos explicativos" En: GROMPONE, Romeo y Martín TANAKA, editores. *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 9-58.

GROMPONE, Romeo y Rodrigo BARRENECHEA CARPIO

2008 "Concejos municipales en ámbitos rurales, gestión municipal y agenda de reformas". En: TORRES SEOANE, Javier, Romeo GROMPONE y Rodrigo BARRENECHEA CARPIO. *Las bases del gobierno local en el Perú. Territorio, autonomía y representación en sociedades rurales*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 77-180.

GROMPONE, Romeo y Carlos MEJÍA

1995 “Los estilos políticos en el final de un ciclo partidario”. EN: GROMPONE, Romeo y Carlos MEJÍA. *Nuevos tiempos, nueva política. El fin de un ciclo partidario*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 39-110.

GROMPONE, Romeo y Martín TANAKA

2009 “Conclusiones. Las nuevas relaciones entre protestas sociales y política”
En: GROMPONE, Romeo y Martín TANAKA, editores. *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 381-415.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

2004 *llave, espejo del Perú*. Propuesta Ciudadana N° 1. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana.

HELD, David

2001 *Modelos de democracia*. Madrid, Alianza Editorial.

HUBER, Ludwig

2005 *El Estado en busca de su sociedad: fomentando la participación ciudadana en San Marcos y Cajabamba*. Lima, Asociación Servicios Educativos Rurales.

KURTZ, Marcus J.

2013 *Latin American State Building in Comparative Perspective. Social Foundations of Institutional Order*. New York, Cambridge University Press.

LANDI, Óscar

1995 “*Outsiders, nuevos caudillos y media politics*”. En: GROMPONE, Romeo, ed. *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 289 – 299.

LIJPHART, Arend

1989 *Democracia en las sociedades plurales. Una investigación comparativa*. Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.

1999 *Las democracias contemporáneas*. Barcelona, Ariel. 4ª edición.

2000 *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona, Ariel.

LINZ, Juan

1996 *La quiebra de las democracias*. Madrid, Alianza Universidad.

MACASSI, Sandro

2004 “*El tratamiento informativo de los conflictos sociales*”. Ponencia presentada al III Seminario Nacional de Asociación Boliviana de Carreras de Comunicación Social y IV Encuentro Nacional de Investigadores de la Comunicación en Bolivia. Cochabamba, 11-13 de noviembre.

MAIR, Peter

2008 "Democracies". En: CARAMANI, Daniel, ed. *Comparative Politics*. Oxford University Press, pp. 108-131.

McADAM, Doug, Sidney TARROW y Charles TILLY

2001 *Dynamics of Contention*. New York, Cambridge University Press.

MELÉNDEZ, Carlos

2004 *Hipótesis sobre los conflictos en el Perú actual*. Lima, Asociación Civil Transparencia.

2005 "Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de violencia en el Perú actual". En: VICH, Víctor, editor. *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 159-183.

2012 *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Lima, Mitin.

MUÑOZ, Ismael, Maritza PAREDES y Rosemary THORP

2006 *Acción colectiva, violencia política y etnicidad en el Perú*. Documento de Trabajo N° 1. Lima, Escuela de Graduados, Pontificia Universidad Católica del Perú.

MUÑOZ CHIRINOS, Paula

2005 *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima, Asociación Servicios Educativos Rurales.

O'DONELL, Guillermo

1995 "¿Democracia delegativa?". En: GROMPONE, Romeo, ed. *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 222 – 239.

OBERSCHALL, Anthony

1997 *Social Movements. Ideologies, Interests & Identities*. New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

2006 *Sistema electoral local en escenarios de conflicto: el caso de Tilali en Puno*. Lima, ONPE.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

2005 *Manual de teorías básicas de análisis y resolución de conflictos*. Washington DC, OEA.

ØSTBY, Gudrun

2008 "Polarization, Horizontal Inequalities and Violent Civil Conflict". En: *Journal of Peace Research*. Vol. 45, N° 2. pp. 143-162.

PAJUELO, Ramón

2005 *Municipalidades de centros poblados y conflicto local: Las lecciones del caso llave*. Lima, Asociación Servicios Educativos Rurales.

2009 “No hay ley para nosotros...” *Gobierno local, sociedad y conflicto en el altiplano.: el caso de llave*. Lima, Asociación Servicios Educativos Rurales – Instituto de Estudios Peruanos.

PARRA, Marcela Alejandra

2011 “Características actuales de la movilización social en América Latina”. En: OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XII, N° 30, noviembre.

PIAZZA, María del Carmen

1999 “Prácticas ciudadanas en espacios urbanos del Perú. Organizaciones sociales y gobiernos locales en los noventa”. En: BARDALEZ, Elsa, Martín TANAKA y Antonio ZAPATA, editores. *Repensando la política en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 59-81.

PRZEWORSKI, Adam

2010 *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

REMY, María Isabel

2004 “Autoridad, gobierno y ciudadanía. Sociedades rurales en democracia”. En: EGUREN, Fernando, María Isabel REMY y Patricia OLIART, editores. *SEPIA X. Perú: el problema agrario en debate*. Lima, SEPIA. pp. 237-276.

2005a *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima, Institutos de Estudios Peruanos.

2005b “Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política”. En: VICH, Víctor, editor. *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 111-136.

2008 “Poca participación y muchos conflictos”. En: TOCHE, Eduardo, compilador. *Perú Hoy. Por aquí compañeros. Aprismo y neoliberalismo*. Lima, Desco. pp. 83-98.

REYNA IZAGUIRRE, Carlos

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

RIVAS, Jairo

2005 “El análisis de los conflictos sociales. Desde el seguimiento cotidiano”. En: *Cuestión de Estado*. N° 37-38. Octubre.

SAFFORD, Frank

2013 “The Construction of National States in Latin America, 1820-1890”. En: CENTENO, Miguel A. y Agustín E. FERRARO. *State and Nation Making*

in Latin America and Spain. Republics of the Possible. New York, Cambridge University Press, pp. 25-55.

SARTORI, Giovanni

1997 *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis.* Madrid, Alianza Universidad.

SOIFER, Hillel David

2015 *State Building in Latin America.* New York, Cambridge University Press.

TANAKA, Martín

1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú.* Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

1999 “La participación social y política de los pobladores populares urbanos: ¿del *movimientismo* a una política de ciudadanos?” En: TANAKA, Martín, compilador. *El poder visto desde abajo. Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales.* Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 103-153.

2001 *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario.* Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

2005 *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005.* Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

TARROW, Sydney

1997 *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política.* Madrid, Alianza Editorial.

TILLY, Charles

2005 “La democratización mediante la lucha”. En: *Sociológica.* Año 20, N° 57, enero – abril. pp. 39-59.

2006 *Regimes and Repertoires.* Chicago, The University of Chicago Press.

2010 *Democracia.* Madrid, Ediciones Akal.

TILLY, Charles y Sidney TARROW

2007 *Contentious Politics.* Boulder, Colorado, Paradigm Publishers.

TORRES SEOANE, Javier

2004 “Ilave: `Salvo el poder y los recursos públicos, todo es ilusión””. En: *Páginas.* N° 187, junio, pp. 6-16.

2008 “Municipalidades provinciales en el Altiplano. Alcances y límites territoriales de gobierno y fraccionamiento territorial: El caso Chucuito”. En: TORRES SEOANE, Javier, Romeo GROMPONE y Rodrigo BARRENECHEA CARPIO. *Las bases del gobierno local en el Perú. Territorio, autonomía y representación en sociedades rurales.* Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 17-75.

VARGAS, Carlos

- 1999 “Liderazgos locales y nuevos estilos de hacer política bajo la sombra del fujimorismo” En: TANAKA, Martín, compilador. *El poder visto desde abajo. Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 155-184.
- 2004 *Liderazgos en transición: Trayectorias de liderazgo político en el Perú*. Lima, CISEPA.

WIENER BRAVO, Elisa

- 2004 “Municipios, poder y nuevas élites locales. El caso de las revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla” En: EGUREN, Fernando, María Isabel REMY y Patricia OLIART, editores. *SEPIA X. Perú: el problema agrario en debate*. Lima, SEPIA. pp. 277-317.
- 2009 “Alcaldes sin poder. El permanente conflicto por la Municipalidad de Asillo” En: GROMPONE, Romeo y Martín TANAKA, editores. *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 125-198.

ZAPATA, Antonio

- 1999 “Las localidades y el asociacionismo en el Perú de los noventa”. En: BARDALEZ, Elsa, Martín TANAKA y Antonio ZAPATA, editores. *Repensando la política en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. pp. 83-115.

ZAZ FRIZ, Johnny

- 2004 *La insistencia de la voluntad. El actual proceso de descentralización y sus antecedentes inmediatos (1980-2004)*. Lima, Defensoría del Pueblo – Asociación Servicios Educativos Rurales.

2. Informes y documentos

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Reportes N° 1 - 40. Conflictos entre población y autoridades o entidades públicas, conocidos por la Defensoría del Pueblo*. 2003 – 2007. En: www.defensoria.gob.pe

FONDO DE COMPENSACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

2001 *Mapa de pobreza 2001*. Lima, FONCODES.

GTZ – COOPERACIÓN ALEMANA AL DESARROLLO

2007 *Las Municipalidades en el Perú: Una propuesta de clasificación*. Documento de Trabajo N° 1. Lima.

MENDOZA, Iván

2006 “Los conflictos sociales en el Perú: Aproximaciones a su comprensión”. Informe de consultoría elaborado para Socios Perú: Centro de Colaboración Cívica. Lima, octubre.

PrevCon-PCM (Programa de apoyo para una cultura de paz y el fortalecimiento de capacidades nacionales para la prevención y el manejo constructivo de los conflictos)

2011a *Transformación democrática. Una propuesta para el abordaje de los conflictos sociales*. Lima, PrevCon-PCM.

2011b *Mapa de la conflictividad social en el Perú. Análisis de sus principales causas*. Lima, PrevCon-PCM.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2004 *Informe sobre la democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. PNUD.

2005 *Informe sobre Desarrollo Humano / Perú 2005. Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos*. Lima, PNUD.

3. Páginas web

CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN. SIGOD - Sistema de Información para Gobiernos Descentralizados (esta herramienta ya no existe en Internet).

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Adjuntía para la prevención de conflictos sociales y la gobernabilidad. www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php

EL PERUANO. Boletín de Normas Legales.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES. INFOGOB. Observatorio para la gobernabilidad. <http://www.infogob.com.pe/principal.aspx>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Portal de Transparencia Económica. Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS. <http://ofi.mef.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx>

OBSERVATORIO SOCIAL DE AMÉRICA LATINA. www.clacso.org.ar/institucional/1h.php

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES. www.web.onpe.gob.pe

SISTEMA PERUANO DE INFORMACIÓN JURÍDICA. <http://spij.minjus.gob.pe/>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. <http://www.tc.gob.pe/>

4. Información de prensa

Arapa

http://www.pagina-libre.org/asociacion-peru/Protestas/2006/06_06_Noticias.html Consulta: 3 de enero de 2015.
<http://www.larepublica.pe/23-04-2006/atacan-periodistas-y-radio-de-puno>
 Consulta: 3 de enero de 2015.

Asillo

<http://argentina.indymedia.org/news/2004/05/199903.php> Consulta: 3 de enero de 2015.
<http://www.larepublica.pe/24-11-2004/pobladores-presionan-alcalde-con-retencion-de-funcionarios> Consulta: 3 de enero de 2015.
<http://www.larepublica.pe/24-02-2005/contraloria-hallo-irregularidades-en-gestion-del-alcalde-de-asillo> Consulta: 3 de enero de 2015.
<http://www.larepublica.pe/25-02-2005/pobladores-de-asillo-en-puno-piden-al-ine-que-nombre-un-alcalde-transitorio> Consulta: 3 de enero de 2015.
<http://www.snmpe.org.pe/prensa-y-multimedia-snmpe/sintesis-de-noticias/televisi%C3%B3n/protesta-por-vacancia-de-alcalde-deja-un-muerto.html> Consulta: 3 de enero de 2015.
<http://clajadep.lahaine.org/?p=4078> Consulta: 3 de enero de 2015.
<http://panamericana.pe/nacionales/5687> Consulta: 3 de enero de 2015.
<http://www.noticiasser.pe/09/03/2005/conflictos-sociales/el-futuro-incierto-de-asillo-alcalde-tras-las-rejas-y-pobladores-sin-> Consulta: 3 de enero de 2015.

Cahuapanas

<http://peru21.pe/noticia/75184/aguarunas-liberan-alcalde-cahuapana> Consulta: 1 de enero de 2015.
<http://www.terra.com.pe/noticias/noticias/act503373/.html> Consulta: 1 de enero de 2015.

Capacmarca

<http://sullcamarca.es.tl/AJUSTICIAMIENTOS-POPULARES-EN-LAS-PROVINCIAS-ALTAS-DEL-CUSCO.htm> Consulta: 6 de diciembre de 2014.

Huayopata

<http://old.kaosenlared.net/noticia/braulio-chacon-ladron-asesino-esta-libre>
 Consulta: 6 de diciembre de 2014.
http://salamixtacusco.blogspot.com/2008_05_01_archive.html Consulta: 6 de diciembre de 2014.

Kelluyo

<http://www.noticiasser.pe/18/02/2005/conflictos-sociales/de-taypikala-kelluyo-protocolo-y-conflictos-en-puno> Consulta: 10 de enero de 2015.
<http://192.237.132.152/21-02-2005/sigue-clima-de-tension-en-puno> Consulta: 10 de enero de 2015.

Lagunas

<http://diariovoces.com.pe/web/?p=2541> Consulta: 9 de septiembre de 2015.

Maquía

<http://www.larepublica.pe/10-02-2005/alcalde-sapuena-denuncia-amenazas>

Consulta: 3 de enero de 2015.

Maranganí

<http://www.larepublica.pe/08-10-2004/pobladores-de-marangani-piden-vacancia-de-su-alcalde> Consulta: 15 de diciembre de 2014.

<http://clajadep.lahaine.org/?p=3495&print=1> Consulta: 15 de diciembre de 2014.

Paucarcolla

<http://www.larepublica.pe/22-04-2004/miles-de-punenos-piden-destitucion-de-3-alcaldes-acusados-de-corrupcion> Consulta: 10 de enero de 2015.

Pucará

<http://www.noticiasser.pe/08/06/2005/conflictos-sociales/pucara-los-limites-de-la-alianza-entre-los-campesinos-pobres-y-el-gob> Consulta: 10 de enero de 2015.

http://www.pagina-libre.org/asociacion-peru/Protestas/2006/01_06_Noticias.html Consulta: 10 de enero de 2015.

<http://www.noticiasser.pe/29/03/2006/conflictos-sociales/urgente-alcalde-de-pucara-secuestrado-por-pobladores> Consulta: 10 de enero de 2015.

<http://www.noticiasser.pe/30/03/2006/conflictos-sociales/puno-liberan-alcalde-de-pucara> Consulta: 10 de enero de 2015.

Tilali

<http://www.esmas.com/noticierostelevisa/internacionales/360591.html> Consulta: 10 de enero de 2015.

<http://www.larepublica.pe/01-05-2004/comuneros-de-tilali-mantienen-cinco-regidores-como-rehenes> Consulta: 10 de enero de 2015.

Unicachi

<http://peru21.pe/noticia/37814/pobladores-toman-municipio-unicachi-mantienen-alcalde-como-rehen> Consulta: 10 de enero de 2015.