

Conflictos silenciosos: autoridades municipales y conflictividad social en Perú (2003-2014)

Jairo Rivas Beloso ¹

Resumen

En este artículo se analiza el empleo de mecanismos institucionales como uno de los principales recursos empleados por actores que desarrollaron procesos contenciosos contra autoridades locales peruanas, a lo largo de tres períodos de gobierno municipal (2003-2006, 2007-2010 y 2011-2014). En estos doce años, los conflictos entre población y autoridades locales constituyeron uno de los principales campos de conflictividad social. La evidencia reunida en este trabajo muestra que, en un proceso contencioso, el empleo de mecanismos legales es tan frecuente como las vías tradicionales de confrontación, aunque los estudios sobre conflictos sociales presten mayor atención a los segundos. Para mostrar la importancia de las acciones institucionales, se describe la magnitud e intensidad en que tres de ellas (revocatoria, vacancia y suspensión) aparecen en conflictos abiertos contra alcaldes distritales. También se explican los diferentes usos que los actores realizan de estos mecanismos según su ubicación en las distintas etapas de un conflicto. Se concluye que estos mecanismos forman parte del repertorio de acciones que las poblaciones emplean en sus performances contenciosas, en las que activan simultáneamente formas convencionales de protesta y estos mecanismos institucionales. El amplio uso de estos mecanismos a lo largo de sucesivos gobiernos municipales, indicaría que los actores locales han aprendido a moverse en las vías de la institucionalidad política sin necesidad de recurrir a intervenciones violentas para expresar su rechazo a las autoridades municipales.

Palabras clave: conflicto social, conflicto municipal, acciones contenciosas, municipalidad, Perú.

Conflitos silenciosos: autoridades municipais e conflictividade social no Peru (2003-2014)

Resumo

Este artigo analisa o uso de mecanismos institucionais como um dos principais recursos utilizados por atores que desenvolveram processos contenciosos contra autoridades locais peruanas, durante três períodos de governo municipal (2003-2006, 2007-2010, 2011-2014). Nestes doze anos, os conflitos entre população e autoridades locais constituíram um dos principais campos de conflito social. As evidências reunidas neste trabalho mostram que, em um processo contencioso, o uso de mecanismos legais é tão frequente quanto as formas tradicionais de enfrentamento, embora estudos sobre conflitos sociais prestem mais atenção a estes últimos. Para mostrar a importância das ações institucionais, descrevemos a magnitude e intensidade em que três delas (revogação, vaga e suspensão) aparecem

¹ Magister en Ciencia Política, por la Pontificia Universidad Católica del Perú. E-mail: jairorivas2@gmail.com

em conflitos abertos contra os prefeitos distritais. Também explica os diferentes usos que os atores fazem desses mecanismos de acordo com sua localização nos diferentes estágios de um conflito. Conclui-se que esses mecanismos fazem parte do repertório de ações que as populações utilizam em suas performances contenciosas, nas quais ativam simultaneamente formas convencionais de protesto e esses mecanismos institucionais. O amplo uso desses mecanismos em sucessivos governos municipais indicaria que os atores locais aprenderam a se mover nos caminhos das instituições políticas sem recorrer a intervenções violentas para expressar sua rejeição às autoridades municipais.

Palavras-chave: conflito social, conflito municipal, ações contenciosas, município, Peru.

Silent conflicts: municipal authorities and social conflictivity in Peru (2003-2014)

Abstract

This article analyzes the use of institutional mechanisms as one of the main resources used by actors that developed contentious processes against Peruvian local authorities, during three periods of municipal government (2003-2006, 2007-2010 and 2011-2014). In these twelve years, conflicts between population and local authorities constituted one of the main fields of social conflict. The evidence gathered in this work shows that, in a contentious process, the use of legal mechanisms is as frequent as traditional ways of confrontation, although studies on social conflicts pay more attention to the latter. To show the importance of institutional actions, we describe the magnitude and intensity in which three of them (revocatoria, vacancy and suspension) appear in open conflicts against district mayors. It also explains the different uses that actors make of these mechanisms according to their location in the different stages of a conflict. It is concluded that these mechanisms are part of the repertoire of actions that the populations use in their contentious performances, simultaneously activating conventional ways and these institutional mechanisms. The wide use of these mechanisms throughout successive municipal governments, would indicate that the local actors have learned to move in the ways of political institutions without resorting to violent interventions to express their rejection to the municipal authorities.

Keywords: social conflict, municipal conflict, contentious actions, municipality, Peru.

Introducción²

El 26 de abril de 2004 un grupo de enfurecidos pobladores asesinaron al alcalde de Ilave, después de golpearlo brutalmente. Este hecho ocurrió en una ciudad ubicada en el altiplano peruano, cerca de la frontera con Bolivia, y tuvo un enorme impacto pues reveló la existencia de un número importante de conflictos en los que, sin llegar al extremo de este caso, se enfrentaban autoridades municipales y pobladores. En noviembre de 2016, en el poblado amazónico de Curimaná se reportaron enfrentamientos entre pobladores que apoyaban y otros que cuestionaban el retorno del alcalde, suspendido en sus funciones luego de su detención preventiva ordenada por un juez. El funesto resultado: tres muertos y decenas de heridos.

En los doce años que separan un caso de otro se observaron numerosas situaciones en las que la autoridad municipal fue cuestionada. Sin embargo, en la gran mayoría de estos casos no se registraron víctimas mortales. La confrontación transcurrió por otros cauces. Un reciente trabajo muestra que el análisis de los conflictos requiere considerar no solo las acciones de protesta organizadas por quienes se oponen a la autoridad municipal, sino también un tipo de acciones denominadas “institucionales” con las que se alude a diversas formas de “intervención de instituciones que, actuando como terceras partes, intentan influir en el curso del conflicto”, incluyendo en esta categoría reuniones de coordinación o mediación, diálogo con las partes en conflicto, resoluciones judiciales o administrativas, etc. Aunque no lo pareciera, estas acciones constituyen un porcentaje muy importante del tipo de recursos desplegados por los actores en conflicto, incluso en un número mayor que las acciones de confrontación directa (RIVAS, 2017, pp. 14-15).

Este artículo pone el foco de atención sobre

los recursos “institucionales” existentes en la legislación peruana, empleados para expresar o canalizar la disconformidad de sectores de la población con alguna autoridad municipal. La información encontrada da cuenta de su enorme importancia, incluso si en un determinado territorio esa confrontación no se traduce en acciones de protesta pública o hechos de violencia. Se trata, por tanto, de mecanismos que, cuando no se combinan con otras formas de acción contenciosa, configuran conflictos silenciosos que operan efectivamente aunque sean poco visibles para la opinión pública. En particular, centramos el análisis en tres mecanismos: la revocatoria, la vacancia y la suspensión. Los procesos judiciales también son empleados, pero no es posible incluirlos en este análisis pues no existe una fuente oficial que brinde información sistematizada sobre las denuncias presentadas contra alcaldes.

La **revocatoria** es un mecanismo de control ciudadano³ mediante el cual se puede destituir del cargo a autoridades elegidas mediante sufragio ciudadano, entre ellas alcaldes y regidores. Su activación requiere una solicitud respaldada por el 25% de electores de la respectiva jurisdicción, hasta un máximo de 400,000 firmas, pero no puede organizarse en el primer y último año de gobierno. Nuestro análisis considera no sólo los distritos en los que se organizaron estas consultas populares; el procedimiento se inicia con la adquisición de un kit electoral, empleado por los promotores de la revocatoria para recoger las firmas y la documentación que debe ser entregada a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Observar el punto de partida – y no solo su desenlace – permite una mejor comprensión de este mecanismo, pues la adquisición de un kit revela que, independientemente de las razones que expongan los promotores de la revocatoria, existe al menos un grupo de ciudadanos descontentos con la gestión de su respectiva

2 Una versión previa de este artículo fue presentado en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Montevideo, 26-28 de julio de 2017. La versión actual ha sido mejorada gracias a agudas sugerencias de dos lectores anónimos.

3 Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, artículo 3. La revocatoria está regulada en los artículos 20 a 30 de esta norma. Esta ley es del año 1994.

autoridad municipal el cual intentará removerlo del cargo, en este caso empleando una vía legal.

Por otra parte, la vacancia y la suspensión son dos mecanismos de control legal al ejercicio de la autoridad⁴. La **vacancia** se aplica por razones ajenas al ejercicio del cargo⁵ o por otras que dependen directamente de la actuación de la autoridad⁶. El procedimiento se inicia con la solicitud de cualquier ciudadano, fundamentando la causal que corresponda. La **suspensión** es una medida temporal. Como en el caso anterior, las causales que se observan aquí son aquellas que dependen directamente del ejercicio del cargo⁷. La decisión sobre los procedimientos de vacancia y suspensión es efectuada por el Concejo Municipal, de allí la importancia de este espacio para los opositores a la gestión del alcalde. Como en ambos procedimientos se admite apelación, los casos pueden llegar al Jurado Nacional de Elecciones (JNE), entidad que actúa como segunda y definitiva instancia. Las resoluciones emitidas por este organismo electoral constituye una fuente importante para analizar los caminos no tan visibles que recorren los conflictos con autoridades municipales en el Perú contemporáneo. La sistematización realizada sólo incluye información de casos que llegaron hasta el JNE. No existe fuente que permita recuperar información sobre suspensiones y vacancias que hayan quedado en el nivel municipal, sin haber sido apeladas. En tal sentido, la información descrita más adelante es indicativa de la importancia de estos mecanismos, aunque es posible que su magnitud sea mayor a la mostrada.

El análisis se articula en cuatro secciones. La

primera parte presenta un panorama general de la conflictividad social en el Perú entre 2004 y 2014, basándose en los reportes mensuales que publica la Defensoría del Pueblo desde mayo de 2004⁸. Desde esa fecha, estos reportes constituyen la principal fuente sobre conflictos sociales en Perú pues brindan información sistemática y regular sobre estos casos a nivel nacional. En la segunda sección se sustenta la importancia de las “acciones institucionales” como componentes fundamentales de situaciones conflictivas en las que se cuestiona la labor de los alcaldes. Sirve para ello el análisis realizado por el autor para 44 conflictos con autoridades locales de nivel distrital, ocurridos en el Perú en el período municipal 2003-2006 (RIVAS, 2017). Efectuada esta constatación, en la sección tercera se describe la magnitud e intensidad con la que se emplearon tres mecanismos institucionales (revocatoria, vacancia y suspensión) para confrontar autoridades locales a lo largo de tres períodos: 2003-2006, 2007-2010 y 2011-2014. Sobre la base de esta evidencia, en la última parte se formulan algunas consideraciones hipotéticas sobre la conflictividad municipal, tomando en consideración los aspectos descritos en las secciones anteriores.

Cabe anotar que cada apartado trabaja con distintos períodos de tiempo. Explico las razones. Los reportes de la Defensoría del Pueblo se publican desde mayo de 2004. Pese a que esta fecha no coincide con el inicio del primer período municipal analizado (2003), la información que contienen es suficiente para describir los rasgos centrales de los escenarios conflictivos en el Perú. Luego, se explica la centralidad de

4 Las disposiciones que regulan ambos mecanismos se encuentran en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, promulgada el año 2003.

5 Muerte; enfermedad o impedimento físico permanente; asunción de otro cargo de elección popular; cambio de domicilio fuera de la jurisdicción municipal.

6 Ausencia de la jurisdicción distrital por más de 30 días sin autorización del Concejo Municipal; condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad; inasistencia injustificada a 3 sesiones ordinarias consecutivas o a 6 no consecutivas durante 3 meses; nepotismo; haber contratado o rematado obras o servicios públicos municipales, o haber adquirido directamente o por interpósita persona sus bienes.

7 Encontrarse con mandato de detención vigente; haber incurrido en falta grave según el reglamento del Concejo; haber recibido una sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad.

8 Los reportes mensuales y la información sobre la acción defensorial pueden consultarse en: <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php>

las denominadas “acciones institucionales” empleando información sistematizada por el autor para el período municipal 2003-2006 (RIVAS 2017), tomando como referencia principales los reportes defensoriales, y en forma complementaria información de las páginas web del JNE, la ONPE y medios de comunicación nacionales y regionales. Esta información resulta suficiente para explicar la centralidad mencionada. En cambio para la sección tercera, donde se desarrolla el análisis principal, se emplea información de los tres períodos mencionados, lo que permite examinar continuidades y tendencias respecto al empleo de mecanismos institucionales en conflictos sociales.

Una última precisión para comprender los niveles de gobierno subnacional en el Perú: existen 25 gobiernos regionales, 196 municipalidades provinciales y 1,874 municipalidades distritales. Las Municipalidades son las entidades responsables del gobierno local y están dirigidas por un alcalde y un cuerpo de regidores, elegidos cada cuatro años mediante sufragio universal. El número de regidores depende del tamaño de la población (los distritos más pequeños del país tienen cinco regidores; la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene 39). La información de este artículo corresponde a situaciones conflictivas identificadas en el ámbito distrital, seleccionados por tratarse de casos poco visibles para la opinión pública, y mucho menos abordados en investigaciones académicas, salvo en estudios de caso.

Conflictividad social en el Perú

Por *conflicto social* entendemos “una confrontación pública entre actores que buscan influir en la organización de la vida social” (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2005, p. 12). Según esta definición, el carácter social de los conflictos depende de la conurrencia de varios elementos: que actores sociales o políticos

expresen una divergencia en el *ámbito público* (instituciones, medios de comunicación, espacios *ad hoc*, la calle) sobre un *elemento organizador de la vida colectiva* (norma, autoridad, ejercicio de gobierno, política pública, cultura), y sosteniéndola mediante la *confrontación*, es decir, a través de acciones contenciosas⁹. No toda divergencia pública se convierte necesariamente en un conflicto social, pues incluso en situaciones con diferencias explícitas es posible promover formas de colaboración entre actores que generan cambios en la organización de la vida social.

Un aspecto clave es el motivo de las divergencias, es decir, las demandas planteadas por quienes protestan. Las diversas demandas posibles configuran distintos *campos de conflictividad*, definidos como “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, p. 126). Este trabajo asume que los conflictos que involucran a autoridades municipales se ubican dentro del campo de los conflictos denominados “institucionales y de gestión estatal” (CALDERÓN, 2012) o “político institucionales” (PrevCon-PCM, 2011a), caracterizados porque su objeto explícito de disputa son “las reglas del ordenamiento político y la toma de decisiones públicas” (PrevCon-PCM, 2011a, p. 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 convenios, o la definición de límites políticos administrativos. Este tipo de conflictividad se asocia con demandas por una gestión institucional eficaz y legítima (CALDERÓN, 2012, p. 186).

El Gráfico 1 muestra los conflictos sociales reportados por la Defensoría del Pueblo entre mayo de 2004 y diciembre de 2014. Se observa

9 Elementos similares a los planteados en esta definición pueden encontrarse también en las fórmulas desarrolladas por PrevCon-PCM (2011a, pp. 33-34, y 2011b, pp. 17-18) y Calderón (2012, p. 283), así como en el concepto de política contenciosa (McADAM, TARROW y TILLY, 2001, p. 5; TILLY, 2006, p. 20; TILLY y TARROW, 2007, p. 2).

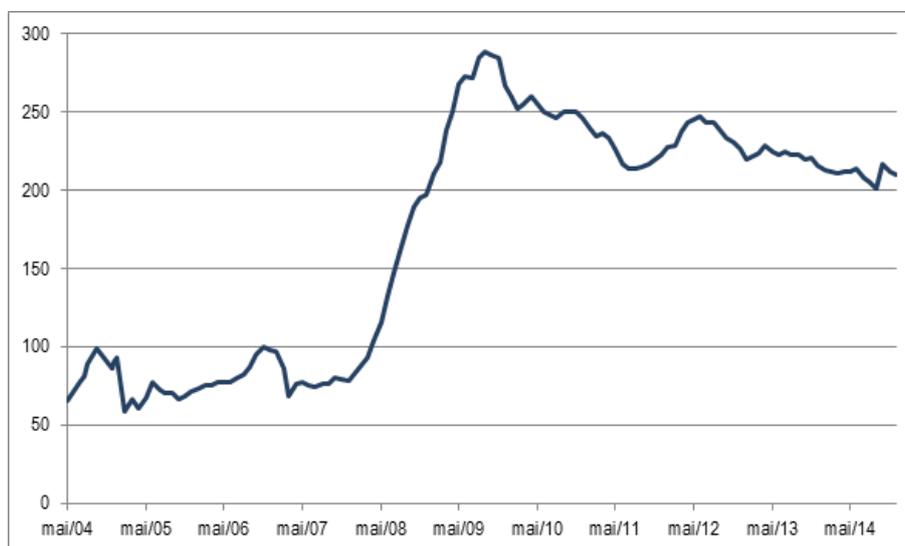
un incremento significativo desde mediados del 2007, hasta llegar a un pico de cerca de 300 casos dos años después, y manteniéndose desde entonces por encima de los 200 casos reportados mensualmente. Este crecimiento se debe al cambio en la matriz de conflictividad social que se registra en el país a partir de las políticas de promoción de la inversión en industrias extractivas implementadas durante el gobierno de Alan García (2006-2011), razón por la cual los conflictos socio ambientales pasaron a dominar el escenario de la conflictividad en el Perú.

En este escenario general, el Gráfico 2 muestra la importancia relativa de los conflictos que involucraron a autoridades municipales, tanto provinciales como distritales. Estos casos constituyeron la principal fuente de conflictividad social en el período municipal 2003-2006.

Cuando se iniciaron los reportes defensoriales (mayo 2004), 49 de los 66 conflictos registrados tenían que ver con gestiones municipales; esta cantidad se incrementó a 72 casos (de 99 en total) en setiembre de 2004, y al final del período de gobierno local se contaban 39 casos (de un total de 97). Por esta razón, es posible considerar en este período los conflictos con autoridades municipales como un *ciclo de contención o de protesta* (REMY, 2005, pp. 156-166)¹⁰.

La situación varió notablemente en los períodos posteriores por la ya mencionada importancia que empezaron a cobrar los conflictos socioambientales¹¹. Así, en el período municipal 2007-2010 el mayor número de conflictos municipales se registró en setiembre de 2009 (52 de 288 casos), cerrando el período con 48 de 246 conflictos registrados. Por otro

Gráfico 1. Conflictos sociales en Perú reportados por la Defensoría del Pueblo (mayo 2004 - diciembre 2014)



Fuente: Defensoría del Pueblo.

¹⁰ Un ciclo de protesta es “una fase de intensificación de los conflictos y la confrontación en el sistema social” (TARROW, 1997, p. 263; TILLY y TARROW, 2007, p. 92).

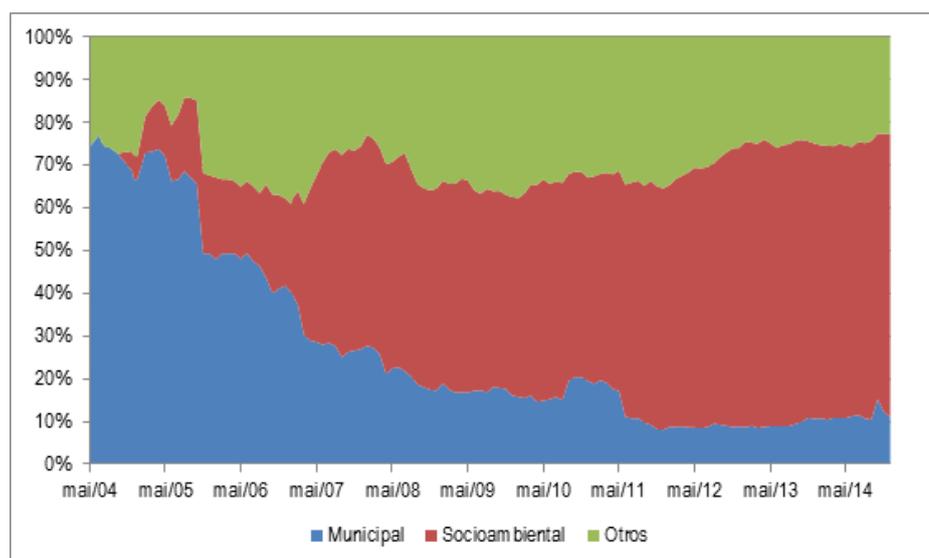
¹¹ El trabajo emplea la clasificación de conflictos de la Defensoría del Pueblo, la cual considera a los conflictos municipales como una categoría excluyente de los conflictos socioambientales. Cabe advertir una diferencia adicional. En los primeros, el alcalde es actor principal como objeto de los cuestionamientos de sectores de la población. En cambio, las municipalidades no tienen competencia ni capacidad para resolver este segundo tipo de conflictos. Además, la participación de la autoridad local muchas veces es nula, aunque a veces se asocia a las comunidades que protestan y participa también en espacios de diálogo, siempre liderados por instituciones nacionales y externas al escenario de conflicto (gobierno nacional, Iglesia católica, Defensoría del Pueblo, entre otras).

lado, en el período 2011-2014 el número más alto de conflictos municipales registrados fue 33 (de 217 casos en total), en octubre de 2014; tres meses más tarde, en diciembre de 2014, se contabilizaron 23 casos (de un total de 210). Pese a esta notoria disminución, los conflictos relacionados con temas municipales siguen constituyendo la segunda fuente de conflictividad en el país, según la Defensoría del Pueblo.

Los conflictos con autoridades locales que forman parte de nuestro análisis se ubican en los tres primeros períodos municipales del siglo XXI. Todos ellos ocurrieron luego de la recuperación de la democracia en noviembre de 2000. En 1990, Alberto Fujimori, líder de un movimiento independiente, accedió a la Presidencia de la República en un contexto de grave crisis política y económica que había generado un profundo desprestigio de los partidos políticos. En 1992, mediante un autogolpe, instaló un régimen autoritario que duró hasta noviembre de 2000. La década fujimorista generó importantes cambios en el sistema político peruano. Por un lado, catalizó un cambio en el esquema de representación

política: los partidos políticos, hasta entonces representantes de sectores estructurados en torno a una identidad y a proyectos ideológicos, fueron desplazados y reemplazados por nuevos actores (TANAKA, 1998). La legitimación de figuras “independientes” cobró mayor fuerza debido a los logros del gobierno fujimorista en la estabilización económica y política del país¹². Estos nuevos rasgos del sistema político sobrevivieron luego de la caída del fujimorismo (TANAKA, 2005, p. 22; ZAVALETA, 2014). En el ámbito local eso se evidenció en la multiplicación de candidaturas, es decir, en una competencia exacerbada por el poder local y por el acceso a crecientes recursos municipales. La fragmentación política tuvo como consecuencia la dispersión del voto y, con ello, la débil legitimidad de origen de las autoridades municipales (RIVAS, 2017, pp. 69-75). Esta situación constituyó un incentivo para el surgimiento de “minorías activas” (usualmente los perdedores de la contienda electoral) que iniciaron procesos de cuestionamiento de la gestión municipal, cuyo desarrollo se describe a continuación.

Gráfico 2. Campos de conflictividad social en Perú (mayo 2004 - diciembre 2014)



Fuente: Defensoría del Pueblo.

12 Para una caracterización general de esta forma de liderazgo ver Landi (1995). O’Donnell (1995, p. 228) ubicó este tipo de líderes como uno de los elementos constitutivos de las “democracias delegativas”.

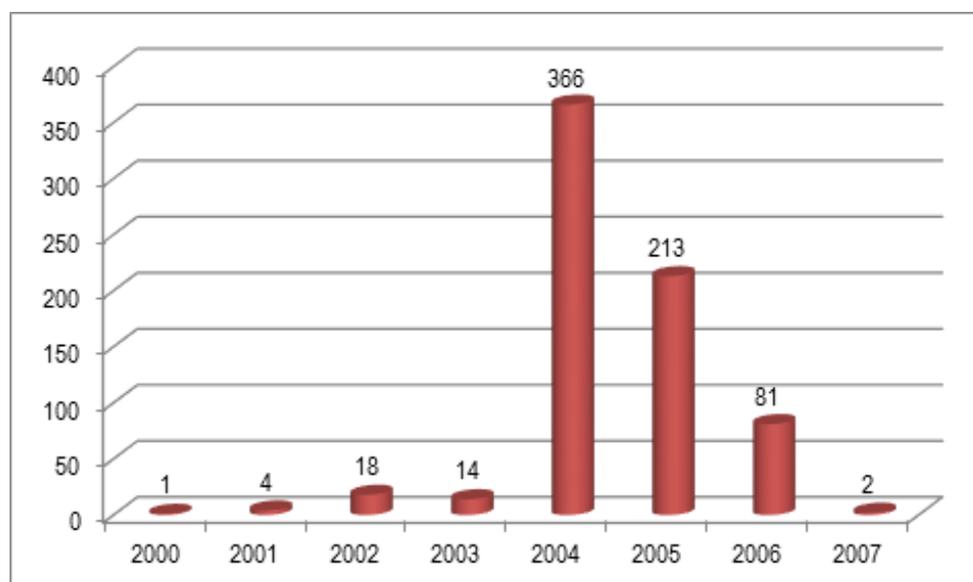
Las “acciones institucionales” en el escenario de la conflictividad municipal¹³

Esta sección se detiene en los conflictos registrados por la Defensoría del Pueblo en 44 distritos (2.3% del total de municipalidades distritales del país) durante el período 2003-2006. Los reportes defensoriales mencionan las razones empleadas por los opositores al alcalde para justificar el inicio de acciones contenciosas. A menudo se juntan varias causas, siendo las más significativas: mal manejo de los recursos municipales (36 casos), gestión no transparente (21 casos), no realización de obras (9 casos) y cuestionamiento a decisiones o normas (6 casos). Esta relación se limita a enumerar los argumentos planteados públicamente, en ningún caso afirma que tengan una base objetiva, lo cual sólo puede ser determinado con estudios

de caso. La perspectiva empleada en este trabajo invita a centrarse en los hechos antes que en los discursos o intenciones de los actores (TILLY y TARROW, 2007, p. 38). Es por ello que, para los 44 casos enunciados, se construyó un catálogo de 699 eventos que se distribuyen cronológicamente como lo muestra el Gráfico 3. Algo más de la mitad de los eventos identificados (52.4%) ocurrieron el año 2004, llegando a 82.8% si se incluyen los eventos del año 2005. Es decir, la acción contenciosa se desarrolló sobre todo en el segundo y tercer año de gestión municipal. La concentración de eventos en estos dos años se explica por la forma en que se desarrollan los conflictos, y cuyo esquema se describe en este mismo apartado.

Estos eventos fueron organizados teniendo en cuenta la clasificación que se describe en el Cuadro 1, en la cual destaca que la mayor cantidad de eventos fueron acciones institucionales (266

Gráfico 3. Distribución de eventos contenciosos - Perú, 2000-2007¹⁴



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

¹³ Los datos, tablas y gráficos de esta sección están tomados de Rivas (2017).

¹⁴ En tablas y gráficos: (i) ONPE es la Oficina Nacional de Procesos Electorales, y la información consultada está disponible en: www.web.onpe.gob.pe; (ii) JNE es el Jurado Nacional de Elecciones, y su información está disponible en: http://aplicaciones007.jne.gob.pe/conjeejne/wf_default.aspx

Cuadro 1. Eventos identificados en conflictos con autoridades locales – Perú 2003-2006

Nombre y número	Definición	Ejemplos
Medidas enunciativas (66)	Anuncio del conflicto, expresión verbal del malestar	Anuncio de movilización o protesta Pronunciamento público Inicio de proceso de revocatoria
Acciones manifiestas (242)	Implican el rechazo de una medida específica y se transforman en acciones de protesta directa	Amenaza Paro o huelga Reunión de coordinación entre partes buscando acuerdos
Acciones manifiestas de violencia y control (29)	Acciones que desafían el orden establecido	Bloqueo de vías de comunicación Marcha Concentración, plantón
Medidas confrontativas (85)	Ocurren con menos frecuencia y solo cuando el conflicto llega a niveles de radicalización altos o medio-altos	Toma de instalaciones Daño a infraestructura Toma de rehenes Emboscadas Agresión a personas
Acciones institucionales (266)	Intervención de instituciones que actúan como terceras partes que intentan influir en el curso del conflicto.	Reuniones de coordinación con entidades externas Acciones de mediación Incidencia sobre las partes del conflicto Recursos y resoluciones judiciales Procedimientos y resoluciones administrativas (suspensión, vacancia) Sesiones de Concejo Municipal Cambio legal de autoridad
Repliegue o congelamiento de acciones (11)	Ausencia de acciones por un período determinado.	Ausencia de acciones

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

eventos, 38.1%) y acciones manifiestas (242 eventos, 34.6%). Las demás medidas aparecen con menor frecuencia. Los estudios sobre conflictos sociales suelen resaltar las acciones manifiestas y confrontativas. La evidencia encontrada muestra, sin embargo, que las acciones institucionales forman parte fundamental de la dinámica conflictiva en escenarios locales.

Al ubicar estos eventos en una secuencia cronológica (ver Gráfico 4) se observa que en el último trimestre de 2003 y los primeros meses de 2004 se registraron las primeras acciones (*medidas enunciativas*) que anunciaban el inicio de los conflictos. Desde el año 2004 las *acciones manifiestas* y las *acciones institucionales* se desarrollaron en forma paralela en sus

incrementos y decrementos, coronadas en determinados momentos (especialmente, abril-noviembre 2004 y enero-julio 2005) por *medidas confrontativas*, que es cuando los conflictos atravesaron etapas críticas.

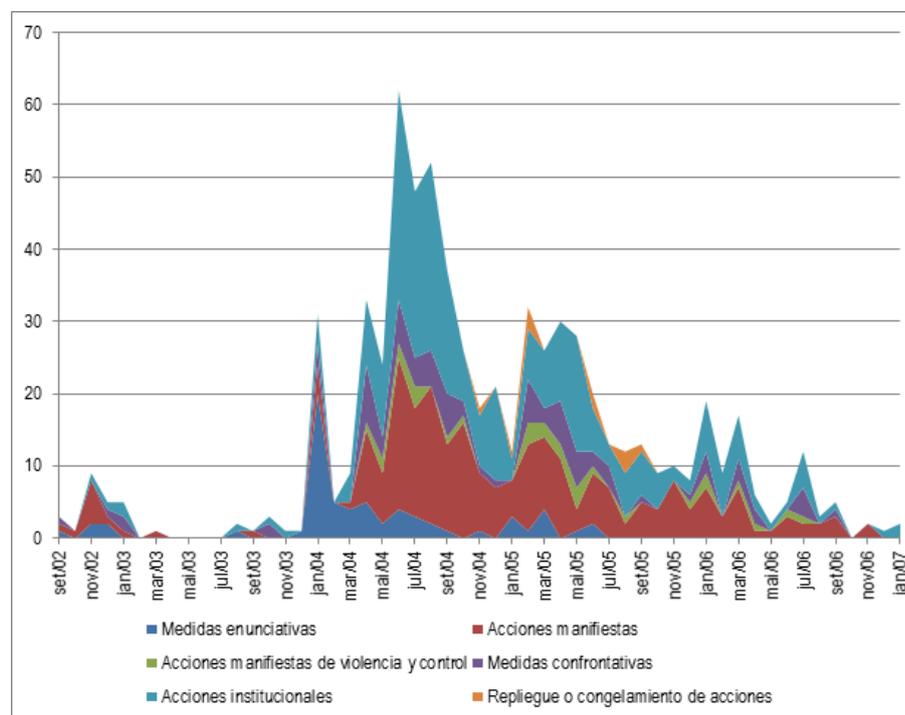
Las acciones se concentran en un tiempo corto pues los opositores al alcalde tienen solamente el período que transcurre entre dos procesos electorales (4 años) para lograr su propósito. Es muy raro que una situación conflictiva se extienda más allá de un período de gobierno municipal. La explicación de esta concentración temporal de eventos es la confluencia de un conjunto acotado de “mecanismos”¹⁵, es decir de interacciones que facilitan la explicación de un proceso complejo. Por un lado, los opositores

a la autoridad local avanzan en la *acumulación de cuestionamientos*, a través de un repertorio amplio de acciones contenciosas, que incluye formas convencionales de confrontación y el empleo de mecanismos institucionales; y a la par promueven una *acción coordinada* intentando sumar a distintos actores en la formulación de reclamos y críticas al alcalde. En todos los casos analizados, la autoridad respondió al desafío creando -o cristalizando- diferencias existentes con sus opositores (el mecanismo es conocido como *activación de límites*). Llegados a este punto, las diferencias suelen desembocar en la *escenificación comunal del cuestionamiento* en espacios como una sesión del Concejo Municipal o una asamblea comunal, donde se pueden adoptar decisiones sobre la gestión municipal, e

incluso sobre la continuidad de la autoridad en el cargo. Ambos son escenarios que amplifican el cuestionamiento. Si en este escenario no se resuelven las diferencias, los opositores pueden optar por un *escalamiento* del conflicto con la aparición de formas de confrontación violenta¹⁶.

Del gráfico se desprende que las acciones institucionales están presentes en las distintas etapas de un conflicto. En el momento inicial, cuando alguna diferencia - con o sin cuestionamiento a la autoridad - se ha expresado públicamente, acciones como una denuncia ante una autoridad judicial o el recojo de firmas para avanzar un procedimiento de revocatoria, son vías tan empleadas como eventos más convencionales de protesta (plantones, movilizaciones, marchas, etc.) El empleo de recursos convencionales

Gráfico 4. Tipo de eventos en conflictos con autoridades locales - Perú, setiembre 2002 - enero 2007



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

15 Los *mecanismos* se definen como “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, p. 29).

16 Una descripción más amplia en Rivas (2017, pp. 95-104).

e “institucionales” suele ser simultáneo, y su acumulación apunta a instalar el cuestionamiento a la autoridad en el escenario local. Sin embargo, pasados los hechos de violencia (sin duda, el momento más crítico del proceso) las acciones institucionales aparecen como las más empleadas por los actores del conflicto. Considerando solo los eventos registrados después del momento de máxima polarización, las acciones ubicadas en esta categoría constituyeron el 45.3% de los eventos registrados en los 44 casos analizados en el período 2003-2006, nuevamente la categoría con mayor frecuencia de eventos. En esta etapa, las acciones institucionales intentaron orientar el curso de la confrontación hacia alguna forma de solución (ver Tabla 1).

Mirando con más detalle las dos categorías

más importantes, se observa que las partes parecen preferir el empleo de mecanismos institucionalizados, sea para mantener o para solucionar el conflicto. Así, por un lado, en los casos estudiados se observó que las acciones manifiestas continuaron principalmente a través de vías institucionalizadas (intervención de autoridades de mayor nivel, recursos judiciales o administrativos y revocatorias), e incluso a través de mecanismos ad hoc (reuniones de coordinación, asambleas), y no a través de acciones de fuerza, las cuales perdieron importancia (ver Tabla 2).

Por otro lado, las entidades de nivel regional o nacional que intervinieron en el proceso recurrieron principalmente a mecanismos institucionalizados (intervención directa de

Tabla 1. Eventos luego del escalamiento en conflictos con autoridades locales, Perú 2003-2006

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%

Tabla 2. Acciones manifiestas luego del escalamiento en conflictos con autoridades locales, Perú 2003-2006

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 vías institucionales	Solicitud de intervención de entidad regional o nacional	26	81	45,8%
	Recurso judicial	24		
	Recurso administrativo	23		
	Proceso electoral (revocatoria)	8		
Acciones que continúan el conflicto por vías ad hoc	Reunión de coordinación buscando acuerdo	60	70	39,5%
	Asamblea comunal	10		
Total			177	100,0%

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

autoridades en cumplimiento de funciones¹⁷, resoluciones judiciales o administrativas, sesiones de Consejo Municipal) antes que a alternativas ad hoc (intervención de comisiones de autoridades, instancias de diálogo), tal como se observa en la Tabla 3.

Todo ello indica que los mecanismos institucionalizados son ampliamente empleados por los actores que intervienen en una situación conflictiva. En tal sentido, no son solo mecanismos para resolver conflictos, sino que forman parte del repertorio de instrumentos que las poblaciones emplean en sus performances contenciosas ante las autoridades. Este hallazgo contrasta con una idea bastante arraigada en el sentido común expresado en medios de comunicación e investigaciones académicas,

según el cual las intervenciones de las autoridades priorizan mecanismos ad hoc para intentar resolver conflictos¹⁸. La imagen resultante es que, si bien estas situaciones contienen protestas y acciones violentas, los actores entienden el conflicto como un proceso sostenido de medición de fuerzas, recurriendo a vías convencionales y no disruptivas de confrontación¹⁹.

Empleo de mecanismos institucionales en conflictos con autoridades municipales

Esta sección aporta nueva evidencia para confirmar la importancia de los mecanismos institucionales como elementos a tomar en cuenta en el análisis de las dinámicas contenciosas en el ámbito local. La información que se expone

Tabla 3. Acciones institucionales luego del escalamiento en conflictos con autoridades locales, Perú 2003-2006

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, JNE.

(2) Intervención de comisiones de autoridades.

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

17 En este rubro destacan la Defensoría del Pueblo y la Policía Nacional del Perú.

18 A modo de ejemplo: "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, p. 203).

19 En su clásico trabajo sobre movimientos sociales, Tarrow (1997, p. 195) encuentra una situación similar: "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".

permite apreciar el carácter “silencioso” de un número importante de situaciones conflictivas en el país. Para ello se toma como punto de partida la información sobre conflictos sociales que involucran a autoridades municipales del ámbito distrital registrada por la Defensoría del Pueblo, la cual será comparada con la información disponible sobre el empleo de mecanismos institucionales empleados como instrumentos de confrontación: la revocatoria, la vacancia y la suspensión. La Tabla 4 resume la información recopilada sobre el empleo de estos mecanismos a lo largo de tres períodos de gobierno municipal bajo análisis en los distritos en los cuales la Defensoría del Pueblo reportó la existencia de conflictos entre población y autoridades locales.

Esta tabla requiere una explicación. En primer lugar, destaca el número relativamente pequeño de conflictos con autoridades municipales que fueron reportados por la Defensoría del Pueblo, cantidad que además se reduce en el período 2011-2014. Estas situaciones comprenden a una proporción cercana al 3% del total de distritos existentes en el Perú. La pequeña magnitud resalta más cuando se compara con las demás columnas. Esta diferencia se explica señalando que la Defensoría del Pueblo registra casos con cierto nivel de gravedad, donde el enfrentamiento ha escalado y está generando algunas de estas

situaciones: (i) afectación del derecho a la vida, la salud o la integridad de las personas; (ii) daños a la propiedad pública o privada; (iii) afectación permanente del libre tránsito de personas o vehículos; y (iv) impedimento del ejercicio de funciones de una autoridad u obstaculización de la prestación de servicios públicos (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2005, p. 29).

Esta restricción metodológica no permite apreciar en toda su magnitud los casos que no registran algún nivel de violencia. Por ejemplo, la búsqueda de apoyo (firmas) para revocar una autoridad municipal es un indicador claro de las discrepancias que existe entre un alcalde y al menos un sector de la población de su jurisdicción. En la Tabla 4 se observa que el número de distritos en los que se organizaron consultas populares de revocatoria fue incrementándose de período en período, pasando de 207 distritos en el período 2003-2006 (11% del total), a 314 distritos entre los años 2007 y 2010 (17%), y subiendo hasta 392 distritos en el período 2011-2014 (21%). Es decir, en una década prácticamente se duplicó el número de jurisdicciones en los que se ha practicado esta forma de control ciudadano sobre las autoridades locales, llegando a organizarse en uno de cada cinco distritos existentes en el país.

Ahora bien, la situación es aún más reveladora cuando se incluye en la comparación el número de

Tabla 4. Distritos en los que se reportaron conflictos y se emplearon mecanismos institucionales para confrontar autoridades municipales, Perú 2002-2006

Período municipal	Conflictos reportados por la DP	Revocatoria			
		Consultas efectuadas	Adquisición de kits	Suspensión	Vacancia
2003-2006	44	207	516	0	0
2007 - 2010	45	314	834	62	387
2011 - 2014	33	392	1,026	138	699

Fuentes: Defensoría del Pueblo, ONPE, JNE.

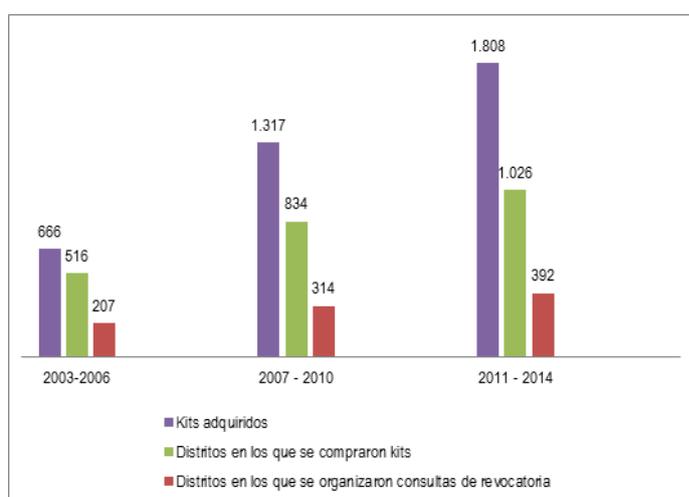
distritos en los cuales promotores de revocatorias adquirieron los respectivos kits electorales. Con este nuevo criterio se abarca un número mayor de distritos: 516 en el período 2003-2006 (28%); 834 en el período 2007-2010 (45%); y 1,026 en el período 2011-2014 (55%). Independientemente de que no todos los promotores tuvieron éxito en recoger las firmas necesarias para llevar adelante la consulta, el mero hecho de haber adquirido el kit revela algún nivel de descontento con la gestión del respectivo alcalde, y la intención de relevarlo del cargo a través del procedimiento de la revocatoria. El Gráfico 5 muestra que, para cada período municipal, el número de kits adquiridos supera largamente la cantidad de distritos en los que la ONPE organizó consultas populares de revocatoria de autoridades municipales, incrementándose la diferencia de período en período. Esto significa que en un número considerable de distritos hubo dos o más promotores de revocatorias que adquirieron los mencionados kits electorales.

Las cifras de la Tabla 4 indican también que la revocatoria parece ser el mecanismo preferido por los opositores a los alcaldes en las jurisdicciones distritales, aunque no deja de ser significativo el empleo de los procedimientos

de suspensión y vacancia. Se observa que en el período 2003-2006 no se registraron expedientes para este tipo de situaciones en el JNE. Esto no quiere decir que no se hayan tramitado sanciones como estas contra los alcaldes, sino que probablemente permanecieron ocultas dentro de la dinámica municipal, sin escalar a la segunda instancia electoral. En los siguientes períodos se aprecia el incremento del número de distritos en los que el JNE intervino para confirmar o revocar decisiones previas sobre suspensión o vacancia de autoridades. En el caso del mecanismo de la suspensión, estas pasaron de 62 distritos (3%) en el período 2007-2010 a 138 distritos (7%) en el período 2011-2014. Por otro lado, el JNE adoptó decisiones de segunda instancia sobre vacancia en 387 distritos en el período 2007-2010 (21%), cantidad que se incrementó a 699 distritos (37%) en el período municipal siguiente²⁰.

Además de la magnitud es posible rastrear la intensidad en el empleo de estos procedimientos, tal como se aprecia en los Gráficos 6 y 7. En ambos casos se observa que el número de expedientes resueltos por el JNE es considerablemente mayor que el número de distritos en los cuales se aplicaron los mencionados mecanismos. En este caso, el expediente alude directamente a un conjunto de

Gráfico 5. Información sobre revocatorias en distritos – Perú 2003-2014



Fuentes: ONPE, Infogob.

20 En ambos casos, se consideran sólo los casos en los que la suspensión o la vacancia se justifican en la actuación negligente de la autoridad (ver notas 15 y 16), y no en razones ajenas al ejercicio del cargo (muerte, enfermedad, discapacidad, cambio de domicilio).

trámites que concluyen con una decisión del JNE. El hecho que una cantidad importante de distritos tenga dos o más expedientes de suspensión o vacancia de autoridades revelaría un mayor nivel de dinamismo de los sectores opositores en sus intentos por sacar a las autoridades municipales de sus cargos. Así, en el Gráfico 6 se observa que en el período 2007-2010 el JNE resolvió un total de 159 expedientes de suspensión correspondientes a 62 distritos, mientras que en el período siguiente el organismo electoral adoptó decisiones sobre 518 expedientes correspondientes a 138 distritos.

Una situación similar se aprecia en los

trámites de vacancia. En el período 2007-2010 el JNE resolvió 1,279 expedientes de situaciones ubicadas en 387 distritos. En el período siguiente (2011-2014) el número de expedientes se incrementó significativamente hasta 3,274 correspondientes a 699 distritos (ver Gráfico 7).

La información desplegada en esta sección ilustra claramente que los mecanismos institucionalizados forman parte importante del repertorio de acciones contenciosas que emplean los actores locales enfrentados a sus autoridades municipales. Esta relevancia alimenta la idea de que al menos una parte de estas dinámicas

Gráfico 6. Información sobre suspensión de autoridades municipales - Perú 2007-2014

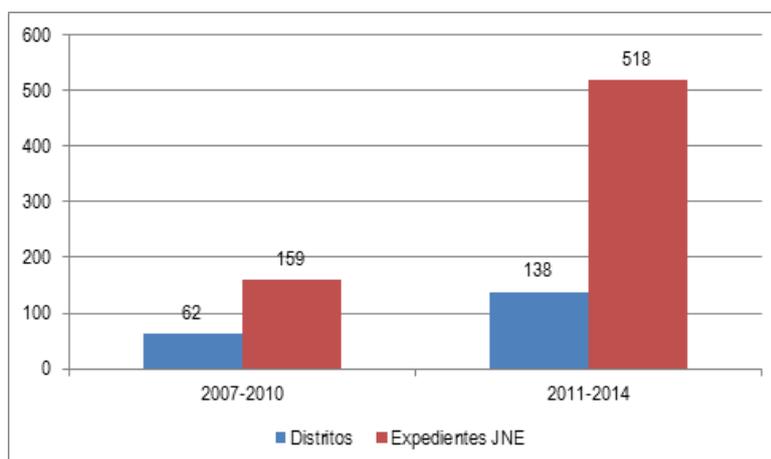
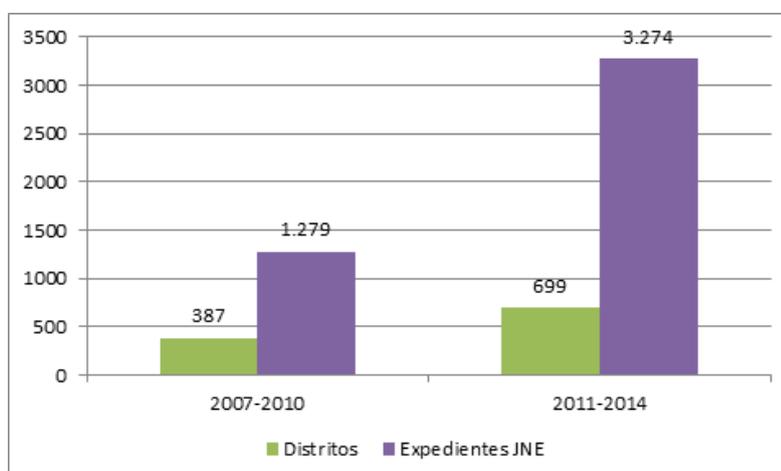


Gráfico 7. Información sobre vacancia de autoridades municipales - Perú 2007-2014



Fuentes: JNE.

conflictivas transcurren por las vías “silenciosas” de los procedimientos administrativos.

Valoración de las “acciones institucionales”

En esta sección se proponen algunos elementos analíticos para comprender de mejor modo la forma en que se emplean los mecanismos institucionales en las dinámicas conflictivas con autoridades municipales en el Perú contemporáneo.

En primer lugar, se puede establecer una diferencia entre conflictos “visibles” y conflictos “silenciosos”. Los primeros -los casos reportados por la Defensoría del Pueblo- combinan formas convencionales y mecanismos institucionalizados para expresar su cuestionamiento a la autoridad local. Estos conflictos ocurrieron principalmente en “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”²¹. Desde luego, las condiciones socioeconómicas no explican por sí solas la existencia de conflictos²²: en la gran mayoría de distritos con similares características no se presentaron conflictos “visibles”, razón por la cual estas condiciones solo pueden ser entendidas como “variables calóricas de la conflictividad” (CALDERÓN, 2012, p. 112). No se trata, sin embargo, de escenarios socialmente homogéneos. Estos conflictos ocurren en “contextos de complejidad media” (TANAKA, 2001, pp. 27-28) caracterizados por la coexistencia de grupos con intereses diferenciados. En estos casos, la oposición es capaz de identificar elementos que al interior de las sociedades locales son *percibidos* como factores de diferenciación (*cleveages*) y estructuran sobre ellos la lucha política,

hasta alcanzar niveles de polarización entre grupos, entendida esta como “el grado en que la población es agrupada [*clustered*] en torno a un número pequeño de polos distantes” (ESTEBAN y SCHNEIDER, 2008, p. 133). Contribuye a ello la ya mencionada fragmentación política que genera procesos electorales con alta dispersión del voto y autoridades que inician su gestión con una baja legitimidad de origen.

En cambio, los conflictos “silenciosos”, que apelan principalmente a mecanismos institucionales, se desarrollan en escenarios municipales con diferentes “contextos de complejidad” social. Esto explica la forma en que se multiplica el uso de estos mecanismos por todo el país, incluyendo escenarios de alta complejidad: “ámbitos urbanos, en barrios medianamente consolidados, con acceso a bienes públicos básicos, altamente heterogéneos, en los que es posible identificar intereses sociales, económicos y políticos claramente diferenciados”²³ (TANAKA, 2001, p. 29). Para ejemplificar este punto puede tomarse como referencia el empleo de estos mecanismos en los distritos de Lima Metropolitana y Callao, que en conjunto conforman la urbe más poblada del país, con alrededor de 10 millones de habitantes. En ambos territorios se produjeron muy pocas consultas populares de revocatoria en el nivel distrital: ninguna en el Callao, y apenas 6 en Lima Metropolitana, aunque cinco de ellas se realizaron en distritos pequeños y periféricos y solo una en un distrito con una población electoral significativa (Ate, con más de 350 mil electores). En cambio, los otros dos mecanismos fueron más empleados, especialmente la vacancia, cuyo uso se incrementó en los dos últimos períodos municipales a 35 de los 43 distritos de Lima

21 Rivas (2017, pp. 47-51). De la misma fuente se obtienen datos adicionales para el período 2003-2006: 42 de los 44 distritos tienen menos de 20.000 habitantes. Entre ellos se encuentran 10 con poblaciones entre 2 y 5 mil habitantes, y 2 con menos de 2 mil habitantes. Asimismo, el 68% de estos distritos se caracterizan por tener una mayoritaria población rural, con un nivel bajo en el Índice de Desarrollo Humano y con un ingreso *per cápita* mensual promedio menor a 250 soles (aproximadamente 75 dólares). En todos los casos, además, su población vive por debajo de la línea de pobreza. Para el año 2007, existían 1,593 distritos con características similares, equivalentes al 87% de distritos existentes a esa fecha (GTZ, 2007).

22 En el mismo sentido, Østby (2008) no encuentra relación entre la desigualdad económica y el surgimiento de conflictos.

23 Estas características corresponden a 105 distritos, o el 5.7% de los distritos existentes en el país el año 2007 (GTZ, 2007).

Metropolitana, y a 3 de los 7 correspondientes a la Provincia Constitucional del Callao (ver Tabla 5).

El segundo aspecto a tener en cuenta es que el empleo simultáneo de acciones institucionales y otras formas de confrontación más convencionales (plantones, movilizaciones, incluso enfrentamientos violentos) forma parte del repertorio a disposición de quienes organizan protestas contra la autoridad municipal.

Dicho lo anterior, es posible identificar diferentes usos para las “acciones institucionales” considerando la fase del conflicto en la cual se emplean los recursos de la revocatoria, la suspensión o la vacancia. En las etapas iniciales de un conflicto, estas acciones forman parte de un mecanismo que puede denominarse acumulación de cuestionamientos, que consiste en la sumatoria paulatina de críticas contra la autoridad local, algunas de las cuales dan lugar al inicio de procedimientos administrativos o judiciales. Para la puesta en marcha de los mismos no es necesario tener una razón objetiva o legítima que justifique la salida del cargo de una autoridad municipal. Por ejemplo, la adquisición de un kit de revocatoria y el inicio del recojo de firmas constituyen hechos políticos pues a través de ellos se comunica a la autoridad (y a la población) que un sector de electores está disconforme con la gestión y se propone removerlo del cargo. A partir de este momento inicial, la activa labor de operadores políticos sumada a un comportamiento erróneo y confrontacional por parte de la autoridad cuestionada, contribuye a que la crítica planteada por una minoría activa pase a ser compartida por

sectores cada vez más amplios de la población de una localidad. En estas circunstancias, no es extraño que se produzca un escalamiento, en el cual no está descartado el empleo de formas violentas de confrontación.

Es entonces cuando se activan mecanismos orientados a buscarle alguna salida al conflicto. En algunos casos, las partes enfrentadas buscan la certificación de algún actor externo que valide sus pretensiones (TILLY y TARROW, 2007, p. 34). Estos actores intervienen en forma directa en función de sus competencias legales, o a través de instancias ad hoc (comisiones de alto nivel, mediadores, mesas de diálogo). Pero también es posible, en otros casos, que se inicien – o se apuren si ya se encuentran en marcha – el empleo de procedimientos como los ya mencionados (suspensión o vacancia), asumiéndolos como vías legales para lograr la salida de la autoridad local, y resolver la controversia pública. Una consecuencia de esta insistencia es que la solución de los conflictos tome algo más de tiempo, pues en estos casos entran a jugar los ritmos de las instancias administrativas o judiciales responsables de resolverlos.

En tercer lugar, planteo un par de hipótesis explicativas sobre el amplio uso de estos mecanismos en procesos contenciosos contra autoridades municipales. Las dos explicaciones no son mutuamente excluyentes. Por un lado, los costos de transacción asociados a este tipo de acciones son bajos en comparación a los necesarios para la organización de movilizaciones públicas y otras acciones de fuerza. Este tipo de situaciones requiere, más bien, de la acción diligente de una minoría activa que, sin necesidad de conectarse

Tabla 5. Mecanismos institucionales empleados en distritos de Lima y Callao (2007-2014)

Período	Lima (43 distritos)			Callao (7 distritos)		
	Rev	Vac	Sus	Rev	Vac	Sus
2007 - 2010	2	23	8	-	2	-
2011 - 2014	4	35	18	-	3	2

Fuente: JNE, ONPE.

con una población mayor, puede mantener en el ambiente un mensaje de cuestionamiento sobre la autoridad con bajos niveles de coordinación, hasta que la ocasión se presente propicia para una movilización más amplia. En otras palabras, la opción de emplear mecanismos institucionales como forma de acción contenciosa aparece atractiva porque “reduce los costes sociales de sacar a la calle a un elevado número de seguidores” (TARROW, 1997, p. 201).

Por otro lado, la continuidad de gobiernos municipales -elegidos democráticamente en procesos electorales sin cuestionamientos mayores- podría haber generado que los actores locales hayan aprendido a moverse en las vías de la institucionalidad política y que cada vez menos requieren de intervenciones violentas para expresar su rechazo a una determinada gestión municipal. De este modo, pese a que estos mecanismos son empleados para expresar el descontento ciudadano respecto a sus gobernantes locales, la recurrencia creciente a los mismos estaría reflejando también una opción por mantener la acción contenciosa dentro de los cauces pacíficos que son propios de un sistema democrático. Se trataría de un aprendizaje no planeado, que incluso puede no resultar evidente a primera vista para los propios actores, pero que encierra un potencial muy significativo para analizar el desempeño de la democracia en el nivel local.

Sea por no disponer de recursos para la movilización y la confrontación con la autoridad, sea por la confianza que se va depositando en los procedimientos democráticos, la evidencia presentada muestra con bastante claridad la importancia de los mecanismos institucionalizados como elementos claves de las dinámicas políticas en el ámbito local.

Una cuarta y última consideración nos lleva a preguntarnos si el empleo de las vías institucionales se enmarca dentro de la estrategia de actores políticos que emplean mecanismos legales para minar el funcionamiento del sistema democrático, en el sentido planteado por Levitski y Ziblatt (2018) y antes por Linz (1996). La evidencia mostrada en este texto no

va en el sentido de esta hipótesis. Los conflictos locales en el Perú no solo ocurren en un número limitado de territorios sino que tienen un programa bastante restringido y de corto plazo (la remoción de la autoridad local o algún cambio en la gestión municipal). Es decir, estos conflictos no son portadores de propuestas reformadoras del sistema político. La ausencia de objetivos mayores los deja reducidos a la agenda que despliegan en su territorio, sin coordinación con eventos o actores fuera de este ámbito. En ese sentido, las acciones contenciosas contra alcaldes no parecen constituir un asalto a la democracia.

Pese a lo anterior, sí cabe formular una advertencia. La competencia política en el nivel local, herencia de la década fujimorista, refleja rasgos similares en los ámbitos regional y nacional. La extrema debilidad de los partidos políticos, y la preeminencia electoral de outsiders y de “coaliciones de independientes” (ZAVALETA, 2014) minimizan los controles y filtros que los partidos suelen ofrecer para evitar el surgimiento de figuras autoritarias. En ese sentido, mientras las condiciones institucionales no cambien, se mantendrá el riesgo de que líderes de este tipo accedan al poder y, empleando los recursos de la propia democracia, inicien una deriva autoritaria como la vivida anteriormente en el Perú.

Referencias bibliográficas

- CALDERÓN, Fernando, coord. *La protesta social en América Latina*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores: 2012.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Ante todo el diálogo. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos*. Lima, Defensoría del Pueblo: 2005.
- ESTEBAN, Joan; SCHNEIDER, Gerald. “Polarization and Conflict: Theoretical and Empirical Issues”. En: *Journal of Peace Research*. Vol. 45, N° 2, p. 131-141.
- GROMPONE, Romeo. *La escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos: 2005.

- GTZ – COOPERACIÓN ALEMANA AL DESARROLLO. *Las Municipalidades en el Perú: Una propuesta de clasificación*. Documento de Trabajo N° 1. Lima, GTZ: 2007.
- LANDI, Óscar. “*Outsiders, nuevos caudillos y media politics*”. En: GROMPONE, Romeo, ed. *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos: 1995. p. 289-299.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *How Democracies Die*. New York, Crown Publishing: 2018.
- LINZ, Juan. *La quiebra de las democracias*. Madrid, Alianza Universidad: 1996.
- McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. *Dynamics of Contention*. New York, Cambridge University Press: 2001.
- O’DONELL, Guillermo. “¿Democracia delegativa?”. En: GROMPONE, Romeo, ed. *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos: 1995. p. 222-239.
- ØSTBY, Gudrun. “Polarization, Horizontal Inequalities and Violent Civil Conflict”. En: *Journal of Peace Research*. Vol. 45, N° 2. p. 143-162.
- 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). *Transformación democrática. Una propuesta para el abordaje de los conflictos sociales*. Lima, PrevCon-PCM: 2011a.
- _____. *Mapa de la conflictividad social en el Perú. Análisis de sus principales causas*. Lima, PrevCon-PCM: 2011b.
- REMY, María Isabel. *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima, Institutos de Estudios Peruanos: 2005.
- RIVAS, Jairo. *Competencia política y conflicto en espacios locales (Perú 2003-2006)*. Tesis (Magíster en Ciencia Política) – Escuela de Graduados, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2017.
- TANAKA, Martín. *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos: 1998.
- _____. *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos: 2001.
- _____. *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos: 2005.
- TARROW, Sydney. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, Alianza Editorial: 1997.
- TILLY, Charles. *Regimes and Repertoires*. Chicago, The University of Chicago Press: 2006.
- TILLY, Charles; TARROW, Sidney. *Contentious Politics*. Boulder, Colorado, Paradigm Publishers: 2007.
- TORRES SEOANE, Javier. “Ilave: ‘Salvo el poder y los recursos públicos, todo es ilusión’”. En: *Páginas*. N° 187, junio, p. 6-16.
- ZAVALETA, Mauricio. *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos: 2014.