

ESCENARIOS LOCALES DE IRREGULARIDAD ELECTORAL EN PERÚ: TRASHUMANCIA ELECTORAL EN LAS ELECCIONES LOCALES DE 2014 Y 2018

LOCAL SCENARIOS OF ELECTORAL IRREGULARITIES IN PERU: ELECTORAL TRANSHUMANCE IN LOCAL ELECTIONS FROM 2014 AND 2018

Piero Corvetto Salinas¹
Mariana Ramírez Bustamante²

RESUMEN

A partir de un análisis estadístico descriptivo y correlacional, el presente estudio busca identificar cuáles son las diferencias entre los escenarios de presuntos casos de trashumancia electoral en las elecciones locales de 2014 y 2018 en Perú. Asimismo, se pretende identificar cómo fue el contexto socioeconómico en estas localidades en ambos comicios, y cuáles son las características de los casos de reincidencia en el uso de esta estrategia política a nivel local.

El estudio concluye que los distritos con presuntos casos de “golondrinaje” en ambos procesos electorales son circunscripciones pequeñas y rurales de la Sierra, estas presentaron cambios domiciliarios desde distritos vecinos, son pobres y con bajo nivel

¹ Egresado del Doctorado en Ciencia Política y Gobierno en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magíster en Ciencia Política, con mención en Política Comparada de la PUCP, Licenciado y Bachiller en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Lima. Se desempeña como Subgerente de Integridad en la Contraloría General de la República del Perú. pcorvetto@contraloria.gob.pe

² Estudiante del Doctorado en Ciencia Política y Gobierno en la Universidad de Vanderbilt (Estados Unidos). Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca y Licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Miembro del Grupo de Investigación de Política Subnacional de la PUCP. ramirez.mariana@pucp.pe

de desarrollo humano. No obstante, mientras que en el 2014 estas localidades tuvieron un crecimiento económico medio, lo cual incentivó a una mayor participación, competitividad y fragmentación electoral; en el 2018, la mayoría de estas localidades experimentó un decrecimiento económico y una reducción significativa en el porcentaje de cambios domiciliarios durante los últimos 5 meses antes del cierre del padrón electoral, debido a la reforma normativa aprobada en octubre de 2017, que modificó el cronograma electoral. Asimismo, se concluye que esta práctica fraudulenta suele ser reincidente en aquellos escenarios locales de mayor vulnerabilidad económica.

PALABRAS CLAVES

Trashumancia electoral, clientelismo, fraude electoral, integridad electoral, elecciones locales, Perú.

ABSTRACT

Through a descriptive and correlational statistical analysis, this study aims to identify which are the differences between the scenarios of alleged cases of electoral transhumance in the local elections of 2014 and 2018, in Peru. Moreover, it seeks to identify how the socio-economic context was in these localities in both elections, and which are the characteristics of the cases of recidivism in the use of this political strategy at the local level.

This study concludes that the district with alleged cases of *golondrinaje* in both electoral processes are usually small, rural, from the mountain area, which have presented domiciliary changes from neighboring districts, not poor, and with low levels of human development. Nonetheless, while these localities presented a medium economic growth in 2014, which encouraged more electoral participation, competitiveness and fragmentation; most of these districts experienced an economic decrease, and a significant reduction in the percentage of domiciliary changes during the last 5 months before the electoral census' closure, due to the normative reform approved in October 2017, which modified the electoral schedule. Likewise, this study concludes that this fraudulent practice is usually persistent in those local scenarios of greater economic vulnerability.

KEY WORDS

Electoral transhumance, clientelism, electoral fraud, electoral integrity, local elections, Peru.

1. INTRODUCCIÓN

Desde fines de la década de 1980, se cuenta con evidencia acerca de la utilización de la trashumancia electoral –también denominado “voto golondrino” o “golondrinaje”– a nivel subnacional en Perú. En específico, a través del cambio domiciliario de residentes –principalmente provenientes de Villa El Salvador y de Villa María del Triunfo–, el alcalde del distrito de Punta Hermosa logró reelegirse sucesivamente –desde 1986 hasta 1998– (Infogob, 2018) y mantenerse en el cargo por más de una década (Congreso de la República del Perú, 1998)³. Con el proceso de descentralización iniciado en el 2002, el cual produjo la revitalización de las dinámicas políticas regionales y locales (Aragón e Inicio, 2014), esta práctica no solo se mantuvo, sino que intensificó su utilización en el ámbito local.

Así por ejemplo, durante las Elecciones Regionales y Municipales (ERM) 2002 se identificó la existencia de una “inscripción masiva de electores en un mismo domicilio de una localidad” (OEA, 2003:25). Posteriormente, en las ERM 2006, 2010 y 2014, el golondrinaje se configuró en una de las principales causas de las acciones violentas en localidades rurales a nivel nacional, sobre todo, en donde estas denuncias no lograron ser atendidas debido a que fueron

presentadas tras el cierre del padrón electoral (OEA, 2009, 2011, 2015)⁴.

A pesar de que en nuevas democracias los problemas con el registro electoral son comunes y pueden producir dudas significativas en el resultado electoral, así como en la legitimidad del nuevo gobierno (Ichino y Schündeln, 2012); pocas veces se le da importancia a esta fase preelectoral. En ese sentido, el presente artículo busca contribuir al conocimiento sobre el fenómeno de trashumancia electoral en un contexto político marcado por la debilidad de las instituciones políticas tras el proceso de democratización iniciado en hacia el año 2001, y una elevada volatilidad, competitividad y fragmentación política, a partir del estudio del caso peruano en las elecciones locales de 2014 y 2018.

En específico, este estudio pretende identificar cuáles son las diferencias entre los escenarios que presentan presuntos casos de trashumancia electoral en las elecciones locales de 2014 y 2018, en Perú. Al respecto, se propone como hipótesis que, debido a la reforma electoral aprobada a fines de 2017, los cambios domiciliarios fueron menos masivos en las elecciones locales de 2018, razón por la cual es menos probable que dichos cambios respondan a una motivación política; reduciendo así los potenciales casos de golondrinaje en dichos comicios. A fin de responder esta pregunta central, se pretende abordar dos subpreguntas: por

un lado, cómo fue el contexto socioeconómico en aquellos distritos con presuntos casos de trashumancia electoral en ambos comicios locales, y de otro lado, cuáles son las características de aquellos casos de reincidencia en el uso de esta estrategia política a nivel local.

En esta línea, el artículo se organiza de la siguiente manera. Primero, se presenta un breve marco teórico, donde se hace referencia al fraude e integridad electoral, y se realiza un balance sobre la literatura existente respecto al fenómeno de estudio. Posteriormente, se describe la metodología utilizada para desarrollar el presente estudio. Luego, se presentan las características políticas del ámbito local en Perú, para pasar a desarrollar los aspectos socioeconómicos y políticos que caracterizan los escenarios de potenciales casos de golondrinaje en las elecciones de 2014, comparado con el contexto local de estas localidades en el marco de los comicios locales de 2018. A continuación, se describen los casos de reincidencia en la utilización de esta estrategia política a nivel local en ambos procesos electorales. Finalmente, se presentan conclusiones finales.

2. FRAUDE E INTEGRIDAD ELECTORAL Y TRASHUMANCIA ELECTORAL

Los procesos para convertir los votos en poder político pueden distorsionar la voluntad general y, a su vez, producir una elección colectiva que viole las preferencias

de la ciudadanía. Como explica Lehoucq (2003:233), “en efecto, las oportunidades son generadas por el registro de electores, el funcionamiento de las estaciones de votación, y los procedimientos de conteo generalmente llevan a los partidos políticos a llenar las urnas (*stuff the ballot box*)”. En específico, cabe señalar que se consideran como fraudulentos los actos ocultos, tanto coercitivos como irregularidades de votación, que impactan potencialmente en los resultados electorales y que rompen la ley (Lehoucq, 2003:235).

Usualmente, los partidos o candidatos violan las leyes electorales cuando los votantes son más pobres, más iletrados, y en situaciones económicamente desventajosas; puesto que en esas circunstancias los electores son menos capaces de defender sus derechos civiles. Asimismo, “se sugiere que el fraude varía con la competitividad política. Los partidos usarán el fraude para inflar los totales de votos y para reducir aquellos de los rivales para ganar elecciones altamente competidas” (Lehoucq y Molina, 2002:35).

Este tipo de manipulación electoral disminuye distintos beneficios del gobierno democrático, incluyendo la rendición de cuentas (*accountability*) pública, la transparencia y la representación. Más aún, el fraude electoral resulta problemático en tanto las elecciones justas y competitivas son ampliamente entendidas como un elemento necesario de la democracia representativa (Alvarez, Hall y Hyde, 2008:1). Así pues, este tipo de irregularidad electoral (*electoral malpractice*) atenta en contra de la inte-

3 Para asegurarse la re-elección en 1989, el alcalde de Punta Hermosa agregó tres mesas electorales —con más de 600 nuevos electores—, quienes fueron movilizados en ómnibus privados el mismo día de la elección. Así pues, “en estas tres nuevas mesas electorales colocadas por el alcalde *barrió con los votos*” (Congreso de la República del Perú, 1998, p. 1806).

4 En el marco de las ERM 2010, se detectaron 4.142 posibles casos de electores golondrinos (OEA, 2011:18); mientras que en las de 2014 se identificaron y denunciaron 11.307 potenciales casos de golondrinaje en el ámbito nacional (OEA, 2015:24).

gridad electoral⁵, la cual se refiere a “hasta qué punto las elecciones cumplen con los principios internacionales y estándares globales que fueron establecidos desde la mitad del siglo XX como base del derecho internacional, a través de su ratificación por los gobernantes del mundo en una serie de convenciones escritas, tratados, protocolos y directrices” (Norris, 2017:20)⁶.

Las irregularidades electorales pueden y suelen presentarse en cualquier fase del ciclo electoral –período preelectoral, electoral y postelectoral–, pese a que las malas prácticas más visibles involucran actos ilegales durante el día de la elección o inmediatamente después. No obstante, las irregularidades más técnicas o sutiles suelen ocurrir antes del día de la elección por medio de manipulación estratégica del marco legal, por lo tanto, estas son menos visibles (Norris, 2013:567). Así, por ejemplo, entre las irregularidades electorales se encuentra la manipulación de la elección del voto, la cual puede implicar brindar incentivos para que los electores no expresen sus preferencias; así como acciones que alteren dichas preferencias (Birch, 2011:27).

En la línea anterior, la trashumancia electoral cae en “la intersección entre el clientelismo y el fraude, debido a que demuestra cómo las recompensas clientelistas pueden

inducir a un registro fraudulento” (Hidalgo y Nichter, 2016:437-438). En efecto, este fenómeno constituye “una variante del tipo del clásico fraude electoral, votando desde direcciones no residenciales por ‘electores fantasmas’ (Minnite 2010:49, 53; ver también Campbell 2005:6) o ‘votantes fantasma’ (Campbell 2005:195; Hyde 2008:206, 214)” (Fukumoto y Horiuchi 2011: 5), el cual consiste en “cambiar la dirección registrada de un municipio a otro antes de la elección con el propósito de votar” (Fukumoto y Horiuchi 2011:6).

Más aún, “esta movilización de ciudadanos al interior del *padrón electoral* es masiva, simultánea y organizada, debido al interés ilícito de favorecer o favorecer una candidatura, en medio de la contienda electoral, o invalidar una elección” (Corvetto, 2017:1127-8) a cambio de favores –laborales o políticos–, dinero y otro tipo de dádivas (ONPE, 2010:68).

Esta práctica política fue y continúa siendo común en países de África, América, Asia y Europa, pese a que aún es limitado el conocimiento respecto a cuántas personas participan en este fenómeno (Fukumoto y Horiuchi, 2011)⁷. En efecto, los “partidos políticos cuentan con fuertes incentivos para inflar el registro electoral con sus propios partidarios, incluso donde son incapaces de fabricar resultados de elecciones por com-

pleto o de intimidar ampliamente a los electores y opositores” (Ichino y Schündeln, 2012, p. 293).

Existe un consenso en la literatura académica sobre trashumancia electoral respecto al hecho de que este fenómeno político se presenta, principalmente, en distritos o localidades pequeñas, que cuentan con una población electoral reducida (Fukumoto y Horiuchi, 2011; Hidalgo y Nichter, 2016;⁸ Guavita Vanegas, 2014, Vargas Betancourt, 2015), “donde resulta económicamente viable solventar cambios fraudulentos de domicilios” (ONPE 2010:68; JNE, 2006); particularmente, en circunscripciones que tienden a ser altamente competitivas (Fukumoto y Horiuchi, 2011). Así pues, esta práctica cuenta con una alta efectividad en elecciones subnacionales (Corvetto, 2017; Fukumoto y Horiuchi, 2011⁹) y, en específico, en el contexto de elecciones de autoridades a escala local, ya que la movilización de votantes de un municipio a otro puede ser determinante para definir al ganador de la alcaldía distrital (Vargas Betancourt, 2015:264-5), o para la reelección del incumbente (Hidalgo y Nichter, 2016).

A su vez, algunos estudios enfatizan el hecho de que la movilización de electores se

realiza desde circunscripciones vecinas o cercanos geográficamente (Hidalgo y Nichter, 2016, 2015; Corvetto, 2017; Nieto Castillo y Valdez Méndez, 2015).

Asimismo, la literatura al respecto también destaca la reincidencia en el uso de este tipo de estrategia fraudulenta. Por ejemplo, algunos estudios sobre el caso colombiano enfatizan la utilización de la trashumancia electoral en distintos municipios de Boyacá, ya que esta práctica habría provocado posibles incidencias en la elección de los alcaldes (Guavita Vanegas, 2014). En esta línea, la MOE (2011) también señala la existencia de corredores de trashumancia en Colombia¹⁰ concentrados en zonas con fuerte presencia de grupos criminales y elevados ingresos por regalías en las elecciones regionales de 2007; aunque también se atribuye su uso al profundo arraigo del clientelismo (Crisis Group, 2011:23).

De otro lado, existe menos consenso respecto a las condiciones económicas del ámbito en el cual se emplea esta práctica electoral de manera irregular. Por un lado, algunos autores señalan que las personas que participan en la trashumancia electoral se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica; ellas son engañadas con promesas de pago económico o en especie, el condicionamiento del empleo, y el uso de amenazas (Nieto Castillo y Valdez Méndez, 2015). De otro lado, a partir de un estudio de caso del distrito de Chavín, en la provin-

8 Este tipo de compra electoral es más costo-efectivo en pequeñas comunidades, porque un elector es más probable que sea esencial en distritos pequeños, de tal forma que las organizaciones políticas deben importar menos ciudadanos para cambiar el porcentaje de votos de un candidato (Hidalgo y Nichter, 2016:438).

9 Fukumoto y Horiuchi (2011) afirman que el efecto del registro de residencia preelectoral realmente existe, puesto que es suficientemente grande para cambiar el último ganador y al finalista en cerca de un cuarto de elecciones de asamblea municipal en Japón y, a su vez, es una cantidad de votos suficientemente pequeña para que los candidatos movilizcen.

10 Según el estudio de la MOE (2011:15), se han identificado los siguientes corredores de trashumancia electoral: del Norte de Meta a Arauca; Sur de Bolívar, sector minero de Cesar y centro del departamento del Magdalena; y Sur de Caquetá, Putumayo y oriente nariñense.

5 La noción de irregularidad electoral implica la “manipulación de los procesos y de los resultados en busca de sustituir beneficios personales y partidarios por el interés público” (Birch, 2011, p. 14).

6 La noción de integridad electoral se refiere “las convenciones y normas globales, aplicando universalmente a todos los países del mundo durante todo el ciclo electoral, incluyendo el período pre-electoral, la campaña, en el día de la elección, y sus repercusiones” (Norris, 2013, p. 564).

7 Se encuentra evidencia del uso de la trashumancia electoral en EE. UU., donde se le conoce como “floaters” (floaters); en Japón, se refieren a este fenómeno como el registro residencial preelectoral; en Colombia, se le conoce como “trasteo de votos”; en México, se le llama “turismo electoral”; en Filipinas se le denomina “electores voladores” (flying voters) (véase Fukumoto y Horiuchi, 2011; Hidalgo y Nichter, 2016).

cia de Ica (Perú), se afirma que la trashumancia electoral se emplea en localidades en donde se generan intereses y expectativas ante una dinamización de la economía local, lo cual desencadena tensiones y lucha de poderes (Vásquez 2015a; 2015b).

Ello también coincide con uno de los hallazgos de un estudio sobre el caso colombiano, porque da cuenta de que la gran mayoría de municipios que fueron escenario de este fenómeno político recibieron regalías (MOE, 2011).

En la línea anterior, si bien se están desarrollando estudios enfocados en la caracterización de los factores que incentivan el uso de la trashumancia electoral (MOE, 2011; Vargas Betancourt, 2015; Corvetto y Ramírez, 2016, 2018), aún hace falta identificar los factores tanto políticos como económicos relacionados con el uso de esta irregularidad electoral, tomando en consideración su impacto en las instituciones y en las dinámicas políticas locales.

3. METODOLOGÍA

La principal dificultad en el momento de analizar el fraude o irregularidad electoral es su medición, en tanto –como explican Ichino y Scündeln (2012:292)– estas pueden tomar distintas formas y quienes están involucrados buscan ocultar estas actividades ilícitas. Así pues, “diversos factores han hecho difícil formular una comprensión coherente de qué es fraude electoral, mucho menos cómo detectarlo y prevenirlo” (Alvarez, Hall y Hyde 2008:1). En esta línea, medir de manera exacta si se registran ca-

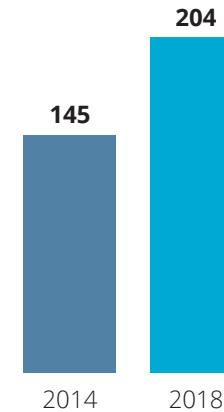
sos de trashumancia electoral resulta sumamente complicado, sobre todo debido a la limitación en la disposición de bases de datos disponibles al respecto en democracia en proceso de consolidación, como es el caso peruano.

Al respecto, el presente estudio se lleva a cabo a partir de un análisis estadístico descriptivo y correlacional de una base de datos generada con las actividades de verificación domiciliaria realizadas por el RENIEC y la fiscalización del padrón electoral ejecutada por el JNE, en el marco de los procesos electorales locales de 2014 y 2018, antes del cierre del censo electoral. Esta base de datos cuenta con un total de 349 distritos, de los cuales 145 corresponden a las elecciones de 2014 (41,5%) y 204 a las de año 2018 (58,5%),¹¹ como se observa en el Gráfico 1.

La pregunta de investigación central que se busca responder es cuáles son las diferencias entre los escenarios de presunta ocurrencia de este fenómeno en las elecciones locales de 2014 y 2018. Al respecto, se propone como hipótesis que, debido a la reforma electoral aprobada a fines de 2017, los cambios domiciliarios fueron menos masivos en el marco de las elecciones de 2018, razón por la cual es menos probable que dichos cambios respondan a una motivación política, reduciendo los potenciales casos de golondrinaje en estos comicios.

¹¹ Cabe precisar que no se tomarán en consideración como potenciales casos de trashumancia electoral aquellos distritos que fueron seleccionados por el RENIEC para realizar verificación domiciliaria debido a inconsistencias de datos; puesto que las visitas de verificación en dichas circunscripciones no se explican por un potencial intento de tergiversar el padrón electoral. Así pues, para las elecciones de 2018, 15 distritos fueron seleccionados bajo este criterio, por lo cual fueron eliminados de la base de datos.

Gráfico N° 1. Número de distritos verificados o fiscalizados en elecciones de 2014 y 2018



Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Gerencia de Registro Electoral – RENIEC.

Se argumenta que la reforma electoral de octubre de 2017 contribuyó en la reducción de la trashumancia electoral, puesto que modificó la fecha de cierre del padrón electoral, el cual se cerró el 22 de octubre de 2017, cuando las campañas electorales aún no habían iniciado. Recién hacia finales de 2017 –diciembre de este año o incluso a principios del 2018–, fue evidente el despliegue de las campañas electorales a nivel local, motivo por el cual a partir de esta fecha existe una mayor probabilidad de emplear el golondrinaje como una estrategia en busca de favorecer una candidatura o a alguna organización política en particular.

Con la finalidad de responder la pregunta central, se proponen dos subpreguntas. Por un lado, cómo fue el contexto tanto social como político en aquellos distritos con presuntos casos de trashumancia electoral en los comicios locales de 2014 y 2018. En ese sentido, se analiza el tamaño del dis-

trito –a partir del tamaño de la población electoral–, el ámbito urbano o rural, la región natural, el nivel de pobreza y de desarrollo humano, y la tasa de (de)crecimiento económico –tomando en consideración las transferencias económicas del gobierno nacional al gobierno local–; así como también el nivel de participación ciudadana en los comicios, la cantidad de organizaciones políticas que compitieron en estas elecciones, el nivel de fragmentación política y la competitividad electoral¹².

De otro lado, se analiza cuáles son las características de aquellos casos de reincidencia en el uso de esta estrategia política en ambos procesos electorales, ya que el análisis se centra en los antecedentes golondrinaje y en los conflictos electorales, así como en los factores socioeconómicos antes mencionados.

Siguiendo la definición conceptual del fenómeno de trashumancia electoral, según la cual esta constituye una estrategia a través de la cual se “induce a forasteros a transferir su registro electoral y votar por una maquinaria [política]” (Hidalgo y Nichter 2016:436), “con la intención de favorecer a una determinada candidatura”, a cambio de favores, dinero u otro tipo de dádivas (ONPE 2010:68; JNE, 2006); por ello, se operacionalizó este concepto a partir de dos atributos fundamentales. Así pues, se consideraron como distritos con presuntos casos de trashumancia electoral a aquellos

¹² Cabe precisar que únicamente se analizan los factores políticos para las elecciones de 2014, dado que el momento de desarrollar el presente estudio aún no se han llevado a cabo los comicios de 2018.

en donde se registró, al menos, una denuncia por golondrinaje en el Registro de Alergas (REA)¹³, o algún otro tipo de denuncia ante el RENIEC –lo cual incluye los procesos de impugnación domiciliaria durante el proceso electoral¹⁴– entre un año antes del cierre del padrón y la fecha de cierre del mismo, y que a su vez presentó, al menos, un ciudadano observado por no haber sido hallado en el domicilio o por la inexistencia de la dirección declarada a través de la verificación domiciliaria y/o la fiscalización del padrón electoral en el marco de las elecciones locales de 2014 o 2018 (Corvetto y Ramírez, 2016).

Al respecto, cabe mencionar que, si bien esta operacionalización no recoge el universo de potenciales casos de trashumancia electoral en las elecciones municipales, esta incluye dos atributos fundamentales del concepto, puesto que la denuncia es un indicador importante, sobre todo en municipios pequeños donde las personas pueden identificar quiénes son sus vecinos y, del mismo modo, a los forasteros en la zona. No obstante, por sí mismo, este aspecto puede inducir a imprecisiones, en tanto las denuncias pueden ser presentadas por cualquier ciudadano, así como también por afiliados o simpatizantes de algún candidato u organización política en particular. Más aún, la base de datos utiliza-

da incluye los distritos que registraron las tasas de cambios domiciliarios irregulares más elevados, que constituye un primer indicador de que estas circunscripciones presentan una situación anómala en relación al registro de electores, y donde efectivamente se constató que existen ciudadanos que no residen en el domicilio declarado.

En ese sentido, tal como se señala en la propuesta inicial de medición de este fenómeno, desarrollada por Corvetto y Ramírez (2016), esta definición operativa de trashumancia electoral permite identificar los casos en los cuales los procesos de verificación domiciliaria y de fiscalización del padrón electoral permitieron identificar la existencia de electores desconocidos o que no residen en el domicilio declarado en el padrón electoral, quienes podrían catalogarse como presuntos electores golondrinos. A esto se suma la consideración sobre el cambio masivo en un periodo temporal próximo al proceso electoral, de tal forma que la distorsión del registro electoral responde, muy probablemente, a una dinámica electoral.

Así pues, adicionalmente, se consideraron como casos más probables de trashumancia electoral aquellas localidades en donde se registraron cambios domiciliarios masivos durante los últimos 5 meses antes del cierre del padrón. Para las elecciones de 2014, se consideraron los casos en los que esta tasa fue superior al promedio nacional y que representaron el cuartil más alto de la tasa de cambios domiciliarios en el marco de las ERM 2014. Por su parte, para las elecciones de 2018 se consideraron a aque-

llos distritos en donde, además de cumplir con los dos atributos antes mencionados –denuncias de golondrinaje y al menos un ciudadano observado–, se registró un porcentaje de cambios domiciliarios durante los últimos 5 meses antes del cierre del censo electoral superior al 50% con respecto al promedio del año de cierre del padrón (2017).

El presente estudio se desarrolló en dos fases. Durante la primera fase, se realizó la recopilación de información sobre las actividades de verificación domiciliaria y fiscalización del padrón electoral a escala distrital, en el marco de las elecciones locales de 2014 y 2018. A partir de esta información, se construyó una base de datos con información respecto a los criterios de selección de las zonas de intervención, la entidad que realizó el proceso de depuración del registro electoral, si se registraron impugnaciones y la cantidad de ciudadanos observados.

Del mismo modo, se incluyeron las mediciones sobre los potenciales casos de trashumancia electoral, el porcentaje de promedio de cambios domiciliarios en los 5 últimos meses respecto al promedio del año del cierre del padrón electoral (2014 o 2017), si el distrito registra denuncias del 2013 al 2017, y antecedentes de trashumancia electoral. Asimismo, se incorporaron variables sociales, económicas y políticas.

En ese sentido, la segunda fase del estudio se centró en el análisis estadístico de la base de datos, tomando en consideración los criterios de selección de las zonas de in-

tervención, los procesos electorales¹⁵, y la posible reincidencia en el uso de esta práctica irregular en los dos procesos electorales analizados.

4. CONTEXTO POLÍTICO Y TRASHUMANCIA ELECTORAL EN EL ÁMBITO LOCAL

Tras la caída del gobierno autoritario de Alberto Fujimori en el año 2001, las elecciones se convirtieron en libres y justas nuevamente. De esta forma, la rendición de cuentas (*accountability*) horizontal –que permite ejercer contrapesos al presidente– retornó¹⁶; sin embargo, su contraparte vertical se mantuvo débil debido a la debilidad de los partidos políticos y de la sociedad civil. En efecto, el retorno de la democracia en Perú “no fue acompañado por el renacimiento del sistema de partidos. [Por lo tanto] los mecanismos de representación se mantuvieron débiles y personalistas, la volatilidad electoral y el cambio de partidos se mantuvo alto” (Levistky y Cameron, 2003:22).

15 En el marco de las elecciones de 2014, la selección de los distritos a ser intervenidos por RENIEC fue definida tomando en consideración si el porcentaje de cambio domiciliario superaba el promedio nacional y si presentaba denuncias. En el 2018 se consideró este criterio, y adicionalmente se incluyeron otros 3 criterios, enfocados en la identificación de casos de trashumancia electoral: 1) el cuartil más alto sobre el promedio nacional, sin denuncias; 2) supera el promedio nacional y representa el cuartil más alto de incremento de cambios domiciliarios entre enero y mayo de 2014, que no fueron verificados en el proceso de dicho año; y 3) percentil 10 más alto del promedio horizontal.

16 Como indican Vergara y Watanabe (2016:149), “en años recientes, el Congreso, el Ejecutivo, y otras instituciones han mostrado que pueden controlar a los presidentes –esto es hacer, hacer cumplir el *accountability* horizontal– de esta forma previniendo que los jefes ejecutivos del Perú acumulen poder en la forma como muchos otros líderes de América Latina lo hacen”.

13 El REA incluye las denuncias sobre presuntos cambios domiciliarios irregulares; las cuales pueden ser presentadas por ciudadanos, autoridades, organizaciones políticas o instituciones públicas (RENIEC, 2017:5).

14 La impugnación domiciliaria es un procedimiento que consiste en la atención de las solicitudes presentadas por los ciudadanos o agrupaciones políticas que impugnan el domicilio por motivación electoral, desde la fecha de la convocatoria hasta 15 días posteriores al cierre del padrón electoral (RENIEC, 2018).

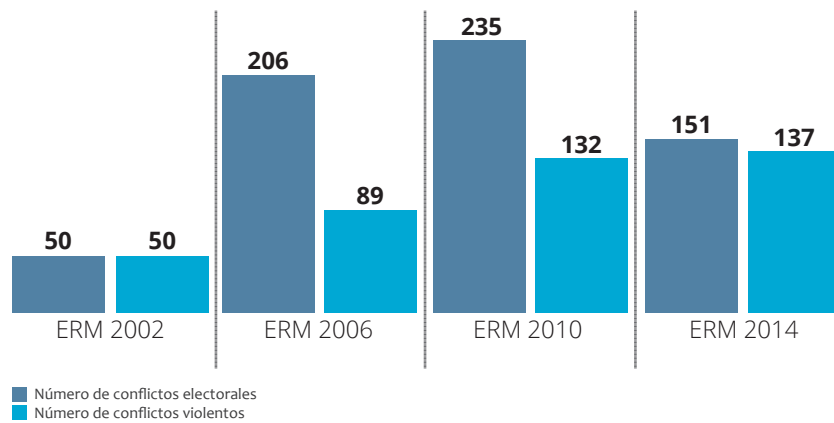
Más aún, esta situación se acentuó con el último proceso de descentralización, iniciado en el 2002. En específico, este proceso “ha sido un factor determinante para incentivar y revitalizar las dinámicas políticas regionales y locales [en Perú]” (Aragón y Becerra, 2016:13); dado que “consistió en la transferencia de competencias, recursos y responsabilidades desde el gobierno central hacia las autoridades regionales y locales” (Aragón y Becerra, 2016:13).

En esta línea, desde finales de la década de 1990, la oferta política subnacional se encuentra dominada por *coaliciones de independientes*, las cuales se asocian de manera coyuntural para maximizar sus oportunidades electorales y, una vez concluido el proceso electoral, se disgregan para formar nuevas alianzas (Zavaleta, 2014). Así pues,

la competencia política subnacional se caracteriza por sus elevados niveles de fragmentación, volatilidad y competitividad (Batlle, 2012); lo cual también se traslada al ámbito local.

A su vez, en este contexto político marcado por la inexistencia de vínculos políticos duraderos y los problemas de representación, se registran conflictos electorales, cuya magnitud violenta ha ido en aumento. En efecto, como se observa en el gráfico 2, la ocurrencia de conflictos electorales con incidentes de violencia ha ido incrementando en cada elección subnacional, alcanzando casi el doble de la cifra registrada en el 2002 en las ERM 2014; ya que la presunta presencia de electores golondrinos constituye uno de los principales catalizadores de este tipo de conflictividad (ONPE, 2010; 2013, 2016).

Gráfico N° 2. Conflictos electorales, ERM 2002 - 2014

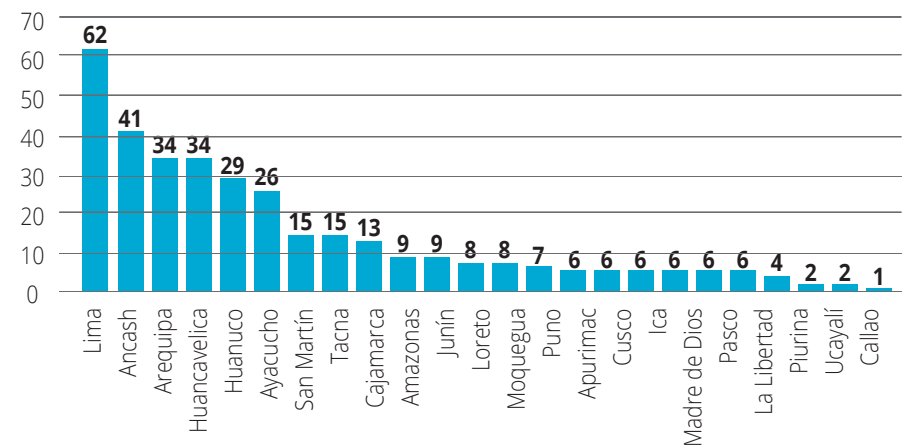


Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Gerencia de Registro Electoral (RENIEC).

En la línea anterior, el RENIEC y el JNE llevaron a cabo los procesos de verificación domiciliaria y/o la fiscalización del padrón electoral en su conjunto desde el 2013, con la finalidad de contrarrestar el fenómeno de trashumancia electoral y garantizar la integridad del padrón electoral. Así pues, en el marco de las elecciones subnaciona-

les de 2014 y 2018 esta intervención se centró principalmente en 5 departamentos, tal como se observa en el gráfico 3: en Lima (17.8%), Áncash (11.7%), Huancavelica (9.7%), Arequipa (9.7%) y Huánuco (8.3%). En menor medida, también se intervino en otros 17 departamentos y en la Provincia Constitucional del Callao.

Gráfico N° 3. Cantidad de distritos verificados por departamento, elecciones locales 2014 y 2018



Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Gerencia del Registro Electoral – RENIEC.

Cabe señalar que el RENIEC realizó la verificación domiciliaria en un total de 158 distritos (45.3%); mientras que el JNE llevó a cabo la fiscalización del padrón electoral en campo en otros 162 distritos (46.4%). A su vez, 29 localidades fueron objeto tanto de la verificación domiciliaria como de la fiscalización del padrón (8.3%).

4.1. Presuntos casos de trashumancia electoral en las elecciones locales de 2014 y 2018

Del total de 349 casos analizados en las elecciones locales de 2014 y 2018, 98 cons-

tituyen presuntos casos de trashumancia electoral puesto que registraron denuncias y ciudadanos observados tras los procesos de verificación domiciliaria y/o fiscalización del registro electoral. Dicha cifra representa el 28% del total de los casos, la cual no difiere significativamente de la cantidad de casos de potenciales casos de trashumancia electoral en el 2014 y 2018, con 30.3% y 26.5% respectivamente. Más aún, como se observa en el Mapa 1, 9 de estas localidades presentaron presuntos casos de trashumancia electoral en ambos procesos electorales.

Mapa 1. Distritos con presuntos casos de trashumancia electoral en las elecciones 2014 y 2018



Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Gerencia del Registro Electoral (RENEC).

En términos generales, los distritos que registraron presuntos casos de trashumancia electoral en ambos procesos electorales se caracterizan por ser pequeños –localidades que cuenta con una población electoral menor a 5 mil habitantes (77.6%)–, rurales (63.3%), de la Sierra (66.3%) y, a su vez, que registran cambios domiciliarios desde dis-

tritos colindantes (84.7%). La mayoría de estas localidades son no pobres (57.1%); sin embargo, cuentan con un IDH bajo (59.8%) –menor o igual a 0,449–, lo cual se encuentra por debajo del promedio nacional, de 0.5058 (PNUD 2013). Al respecto, cabe destacar que se encontró una asociación significativa entre las variables antes menciona-

das, con la excepción del ámbito urbano o rural, y el nivel de pobreza¹⁷.

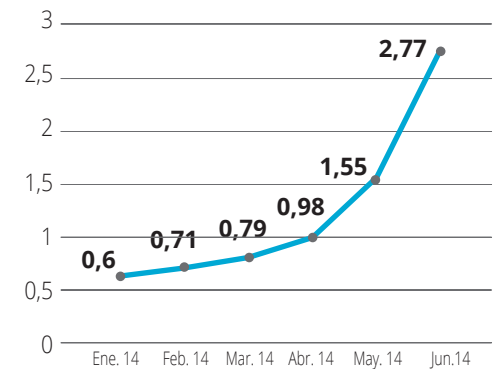
a) Trashumancia electoral en las elecciones municipales de 2014

Al considerar aquellas localidades con la tasa de cambios domiciliarios más altas en los últimos 5 meses antes del cierre del padrón electoral –entre enero y mayo de 2014– y que, a su vez, representaron el cuartil más alto de esta tasa, se encuentra que 45 distritos serían presuntos casos de trashumancia electoral en el marco de los comicios de 2014. Sin embargo, estas circunscripciones no llegaron a ser verificados en el marco del proceso electoral de 2014, debido al marco normativo vigente en ese entonces establecía el cierre del registro electoral 4 meses antes del día de las elecciones (5 de octubre de 2014).

En la línea anterior, el desarrollo de la verificación domiciliaria de las ERM 2014 se llevó a cabo en el mes de marzo, con el padrón abierto, y sin que se lograran identificar los distritos con mayores tasas de cambios domiciliarios, puesto que estas se registran tres meses antes del cierre del padrón, como se observa en el gráfico 4. Así pues, al mismo tiempo que se iban detectando posibles electores golondrinos y depurando el padrón de la circunscripción correspondiente a través de la restitución de los electores observados¹⁸, se continua-

ban realizando cambios domiciliarios que podrían producir distorsiones en el registro electoral. Más aún, la mayor cantidad de presuntos electores golondrinos podría haberse incluido en el padrón electoral luego de haber concluido el proceso de verificación domiciliaria.

Gráfico N° 4. Promedio de cambios domiciliarios, enero – junio 2014



Fuente: Extraído de RENECE 2014, p. 7.

Al igual que los distritos con presuntos casos de trashumancia electoral presentados previamente, estas 45 localidades que representan casos más probables de trashumancia electoral en los comicios de 2014 se caracterizaron por ser pequeños (95.6%), rurales (75.6%), de la Sierra (82.2%) y por contar con un nivel de pobreza extremo (51.1%); así como un IDH bajo (77.8%). Dichas características coinciden con la literatura respecto al clientelismo, según la cual las maquinarias políticas típicamente se enfo-

17 Al realizar la prueba de Chi-cuadrado, no se encontró una asociación significativa entre la presunta ocurrencia de trashumancia electoral y ámbito urbano o rural (p-value= 0.144); así como entre la primera variable y el índice de pobreza (p-value= 0.366).

18 La restitución es la consecuencia del análisis de las Actas de Verificación, cuando se corrobora que el titular no reside

en el domicilio declarado o que el domicilio declarado es inexistente. En esos casos, “se restituye a los titulares del último domicilio declarado al inmediato anterior en el padrón electoral correspondiente” (RENECE, 2017:5).

can en la distribución de beneficios para los sectores pobres, sobre todo en contextos en los que los Estados fallan en proveer una red de seguridad social (Scott 1969; Stokes 2005; Gans-Morse, Mazzuca y Nichter 2014; Nichter 2010), porque generalmente se ubican en el ámbito rural en Perú¹⁹. Del mismo modo, como afirman Hidalgo y Nichter (2016:438), se confirma que este tipo de compra de electores es más probable en pueblos o distritos pequeños puesto que resulta más costo-efectivo, razón por la cual existe una mayor vulnerabilidad ante el fraude en este tipo de circunscripciones.

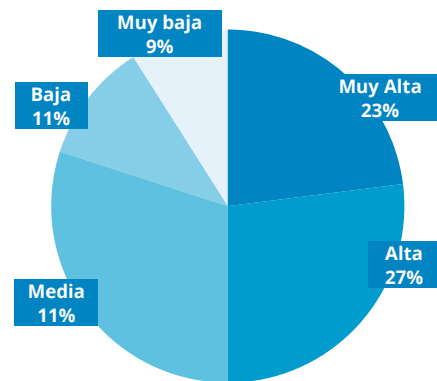
Asimismo, la mayoría de estos distritos con potenciales casos de trashumancia electoral en el 2014 también registran un nivel medio de crecimiento económico (37.8%) –con un aumento de las transferencias económicas del gobierno nacional al local entre el 10.01% y el 50% del 2010 al 2013–, seguido por un decrecimiento (26.7%) y un crecimiento muy alto –igual o superior al 100% del incremento en las transferencias del gobierno nacional al gobierno local–, lo cual se vincula con el hecho de que la ocurrencia de fraude electoral se encuentra correlacionada con los intereses económicos (Alvarez, Hall y Hyde 2008:7).

De otro lado, cabe señalar los factores políticos que caracterizan estos escenarios de trashumancia electoral. En su mayoría, la participación política fue superior al 80%,

con un promedio de 84.08% –ligeramente superior a la participación general en la jornada del 5 de octubre de 2014, con el 83.85% (ONPE 2015, p. 248)–; con un nivel de ausentismo que ascendió al 15.92%. Asimismo, en promedio, 5.36 agrupaciones políticas participaron en estos distritos.

En específico, en el marco de las elecciones locales de 2014, en el cual el nivel de competitividad promedio en el ámbito nacional fue de 16.10% –este podría considerarse como una competitividad media-alta– (Corvetto y Ramírez, 2016), los distritos con presuntos casos de golondrinaje registraron un nivel de competitividad más elevado, por encima del promedio nacional en el 80% de los casos. Así pues, en promedio el nivel de competitividad ascendió a 11.01%, y la mayoría de estas localidades registró un nivel de competitividad medio a alto, puesto que el 28.9% de los casos presentó una competitividad media; el 26.7% un nivel alto, y el 22.2% un nivel muy alto, como se observa.

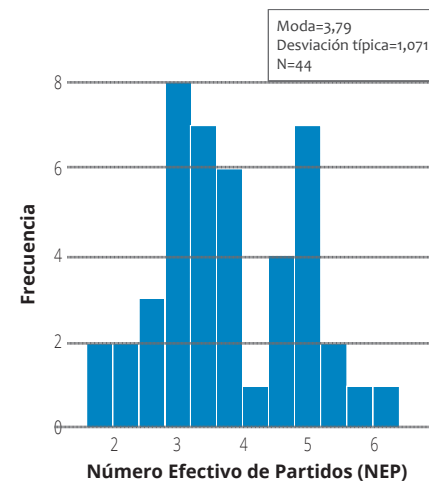
Gráfico N° 5. Competitividad electoral en distritos con presuntos casos de golondrinaje, elecciones locales 2014



Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Gerencia del Registro Electoral – RENIEC.

Más aún, la fragmentación política (NEP) osciló entre 1.96 y 6.05 organizaciones políticas efectivas; con una media de 3.79. En efecto, como se observa en el Gráfico 6, la mayoría de estos distritos registraron una fragmentación media-alta (51.1%), con una cantidad entre 3 y 4.99de organizaciones políticas efectivas.

Gráfico N° 6. Nivel de fragmentación política, distritos con presuntos casos de golondrinaje 2014



Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Gerencia del Registro Electoral – RENIEC.

b) Trashumancia electoral en las elecciones municipales de 2018

Al realizar una comparación entre las características socioeconómicas de escenarios de trashumancia en las elecciones de 2014 y 2018, no se encontró mayor diferencia en los contextos locales que posiblemente registraron este fenómeno. No obstante, cabe precisar que, a diferencia de los comicios de 2014, en el último proceso no se

registró ninguna asociación significativa entre estas variables y la potencial ocurrencia del fenómeno de trashumancia electoral a escala local.

Más aún, se encuentran dos aspectos que difieren del contexto que caracterizó a las localidades con presuntos casos de golondrinaje en las elecciones de 2014. Por un lado, se produjo un gran decrecimiento económico del 2014 al 2018, con una reducción que ascendió al -46.53%. Así pues, el 88.9% de las localidades con presuntos casos de golondrinaje experimentó un decrecimiento en las transferencias del gobierno nacional al gobierno local, lo cual podría haber motivado una menor competencia política a nivel local y, por ende, inducir a una reducción en el uso de esta estrategia fraudulenta para alcanzar cargos municipales.

De otro lado, un aspecto que también llama la atención es la gran diferencia entre el promedio de la tasa de cambios domiciliarios registrados durante los 5 meses antes del cierre del padrón con respecto al promedio de ese año en ambos procesos electorales. Así pues, en el marco de las elecciones de 2014, este porcentaje ascendió al 79.34%; mientras para los comicios del 2018 esta tasa fue del 48.07%. En efecto, como se observa en el cuadro 1, al realizar la prueba de medias para dos muestras, se constató que efectivamente existe una diferencia significativa entre ambos grupos²⁰.

²⁰ Dado que la distribución de la variable porcentaje de cambios domiciliarios en los últimos cinco meses antes del cierre del padrón electoral respecto a dicha tasa durante ese año presenta una distribución anormal, se utilizó la prueba U de Mann-Whitney; a través de la cual se constató la diferencia de medias entre las elecciones de 2014 y 2018 (p-value= 0.000).

¹⁹ Según los datos de INEI (2018:42-3), la pobreza afecta más a los residentes del área rural. Así, por ejemplo, en el 2014, esta tuvo una incidencia del 46% de su población en el ámbito rural, tres veces más que en el área urbana (15.3%); cifra que no difiere significativamente para el 2017, con 44.4% y 15.1%, respectivamente.

Cuadro 1. Prueba de Mann-Whitney

| Año de ERM | N | Rango promedio | Suma de rangos |
|---|-------|----------------|----------------|
| % promedio de cambios domiciliarios en los 5 últimos meses sobre promedio del año cierre del padrón (2014 o 2017) | 2014 | 145 | 222.22 |
| | 2017 | 204 | 141.43 |
| | Total | 349 | |

Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Gerencia del Registro Electoral (RENIEC).

Esta amplia diferencia se explica por el cambio normativo aprobado el 20 de octubre de 2017, por medio del cual se modificó el cronograma electoral de las Elecciones Regionales y Municipales (ERM) 2018. La aprobación de la Ley N° 30673 –Ley que modifica la 28094, Ley de organizaciones políticas; la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones; la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales; y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales– tuvo como finalidad uniformizar el cronograma electoral. En específico, dicho cambio normativo introdujo tres modificaciones que impactaron de manera directa en la actualización y depuración del padrón electoral que lleva a cabo el RENIEC y que fiscaliza el JNE: el plazo para convocar a Elecciones Generales (EG), y Elecciones Regionales y Municipales (ERM); el plazo de cierre del padrón electoral; y el plazo de entrega del padrón electoral por el RENIEC al JNE.

En primer lugar, el plazo de convocatoria de las EG pasó de ser no menor de 120 días y no mayor de 150, a ser no menor a 270 días hábiles antes de la fecha del acto electoral; plazo común para convocar las ERM. Asimismo, el plazo de cierre del padrón electoral pasó de ser en la fecha de convocatoria

de las ERM a 365 días calendario antes de la fecha de la respectiva elección.

De manera excepcional, se estableció como Disposición Transitoria Única de la autografía que contiene la reforma que para las ERM 2018 que el padrón electoral cierra 350 días antes de la fecha de elecciones; por lo tanto, este cerró el 22 de octubre de 2017, considerando la fecha de la elección (7 de octubre de 2018).

A su vez, el plazo de entrega del padrón por RENIEC al JNE pasó de ser 90 días antes de la fecha de las elecciones, a ser 240 días antes del día de las elecciones. Así pues, dicha modificación normativa generó que el padrón electoral cierre aproximadamente 8 meses antes de la fecha prevista según el cronograma electoral anterior (Corvetto y Ramírez 2018).

El cambio normativo antes mencionado contribuyó a que los cambios domiciliarios fuesen menos masivos, en tanto para los meses previos al cierre del padrón hacía falta más de un año para las ERM 2018, y aún no había iniciado la campaña electoral en la gran mayoría de circunscripciones. En medio de una crisis política, debido a intentos

de vacancia del entonces Presidente Pedro Pablo Kuczynski (Peruanos por el Cambio) y crecientes tensiones entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo; sumado a la modificación del cronograma electoral, la campaña electoral para las ERM 2018 inició de manera tardía (Andina, 09/02/2018)²¹. En efecto, la campaña electoral para los procesos de octubre de 2018 inició hacia el mes de diciembre de 2017 y principios del 2018 en la capital (Perú 21, 30-01-2018; El Comercio, 30-12-2017, 07-04-2018), así como en otros departamentos a nivel nacional (Perú 21, 11-02-2018; El Comercio, 02-01-2018).

En la línea anterior, si bien algunos cambios domiciliarios podrían responder a facto-

res políticos, relacionados con la campaña electoral de 2018; también existe una amplia probabilidad de que estas mudanzas se expliquen por otros factores sociales y/o económicos, tales como servicios o beneficios sociales, violencia política o creciente inseguridad en alguna localidad, demanda de mano de obra debido a alguna actividad económica, tanto lícita como ilícita, etc.

En ese sentido, si se toman en consideración los niveles masivos de cambios domiciliarios durante los últimos 5 meses antes del cierre del padrón con respecto al promedio de ese año (2017) –superiores al 50% de dicho promedio anual–, los potenciales casos de trashumancia electoral disminuyen de 54 a 21 casos para los comicios de 2018, como se observa en el cuadro 2; lo cual representa alrededor del 10% de las localidades verificadas y/o fiscalizadas en el marco de dicho proceso.

²¹ Según Luis Benavente, la campaña electoral para la alcaldía de Lima de 2018 será corta y tardía, y que tan solo duraría entre agosto y septiembre, debido a que otros temas pospondrán el foco de atención de los ciudadanos en la elección (Andina, 09-02-2018); esta situación también podría reproducirse a nivel nacional.

Cuadro 2. Distritos con mayor probabilidad de trashumancia electoral, elecciones locales 2018

| N° | Departamento | Provincia | Distrito |
|----|--------------|----------------|---------------------------|
| 1 | Amazonas | Bongara | Churuja |
| 2 | Ancash | Huarmey | Cochapeti |
| 3 | Ancash | Ocros | Cochas |
| 4 | Apurímac | Aymaraes | Pocohuanca |
| 5 | Cajamarca | Chota | San Juan de Licupis |
| 6 | Cajamarca | Santa Cruz | Andabamba |
| 7 | Cajamarca | Santa Cruz | Sexi |
| 8 | Huancavelica | Castrovirreyna | Capillas |
| 9 | Huancavelica | Castrovirreyna | Huachos |
| 10 | Huancavelica | Huaytara | Santo Domingo de Capillas |
| 11 | Huancavelica | Huaytara | Tambo |
| 12 | Huánuco | Lauricocha | San Francisco de Asís |
| 13 | Lima | Yauyos | Allauca |

(Pasan)

(Siguen)

| N° | Departamento | Provincia | Distrito |
|----|--------------|------------------------|-------------------|
| 14 | Lima | Yauyos | Huangascar |
| 15 | Lima | Yauyos | Miraflores |
| 16 | Lima | Yauyos | San Joaquín |
| 17 | Lima | Yauyos | Tomas |
| 18 | Moquegua | Ilo | El Algarrobal |
| 19 | Pasco | Daniel Alcides Carrión | Vilcabamba |
| 20 | Tacna | Candarave | Cairani |
| 21 | Tacna | Tarata | Héroes Albarracín |

Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Gerencia del Registro Electoral (RENIEC).

Estos 21 distritos presentan una mayor probabilidad de ser casos de trashumancia electoral. Al respecto, cabe mencionar que, efectivamente, se encuentran una asociación con el tamaño del distrito y la ocurrencia de esta estrategia política, puesto que todas estas localidades cuentan con una población reducida, menor a 5 mil electores²² a diferencia de las demás variables socioeconómicas.

4.3. Reincidencia en la ocurrencia de trashumancia electoral

En total, 40 distritos fueron verificados tanto en el marco de las ERM 2014 como en las del 2018; lo cual corresponde al 11.5% del total de casos verificados en ambos procesos electorales²³. La mayoría de estas circunscripciones fueron verificadas nuevamente

para la segunda elección debido a que los cambios domiciliarios registrados en la localidad superaron el promedio nacional – de 7.06%– y presentaron denuncias (42.5%). En menor medida, otros distritos fueron seleccionados en el marco de las ERM 2018 dado que representaron el cuartil más alto sobre el promedio nacional, pese a que no registraron denuncias al respecto (10%); y debido a que se ubicaron en el percentil 10 más alto del promedio horizontal (2.5%)²⁴.

Cabe mencionar que 14 de estas localidades registraron presuntos casos de trashumancia electoral en el marco de las elecciones locales de 2018; lo cual representa el 35% de los casos que fueron verificados para ambos procesos electorales subnacionales. En promedio, en estos distritos se llevaron a cabo 380 visitas, y se observaron a 114 ciu-

22 A través de la prueba de Chi-Cuadrado se constató la asociación entre la ocurrencia de potenciales casos de trashumancia electoral (más probable) con el tamaño del distrito (p-value= 0.023).

23 Al respecto, cabe precisar que fueron excluidos 13 distritos que fueron verificados en el 2018 debido a que superaron el promedio nacional y se ubicaron en el cuartil superior entre enero y mayo de 2014, pero no llegaron a ser verificados para dicho proceso electoral.

24 Es importante señalar que 17 distritos fueron fiscalizados por el JNE, donde se selecciona una muestra de ciudadanos proporcional a la cantidad de electores de la localidad; a partir de un análisis estadístico de los cambios domiciliarios en cada distrito, comparando la información remitida en cada actualización trimestral del padrón por el RENIEC (JNE, 2010). Asimismo, otros 2 distritos presentaron impugnaciones de domicilio que fueron resueltas por RENIEC: Colca, provincia Víctor Fajardo (Ayacucho) e Ite, provincia de Jorge Basadre (Tacna).

dadanos. Así pues, el distrito de Cahuac, en la provincia de Yarowilca (Huánuco), registró la mayor cantidad de electores observados, con 842 personas; seguido por Santa Rosa, en la provincia de Lima (Lima), con 486 y Shunte, en la provincia de Tocache (San Martín), con 443.

De estas circunscripciones con presuntos casos de golondrinaje, 9 de los 14 distritos registraron antecedentes de la ocurrencia de este fenómeno en el 2014, como se presentó previamente (véase mapa 1). Asimismo, 2 de estas localidades presentaron antecedentes de esta práctica en los comicios de 2010: Huangascar, en la provincia de Yauyos (Lima), e Ite, en la provincia de Jorge Basadre (Tacna).

Estos últimos casos también llaman la atención, en tanto ambos registraron conflictos electorales debido al rechazo hacia la reelección inmediata del alcalde y a la presunta presencia de electores golondrinos en las elecciones locales de 2014 (Defensoría del Pueblo, 2014; Infogob, 2018). Más aún, en Huangáscar se anularon las elecciones de 2014, debido a la destrucción del material electoral en el único centro de votación de la ODPE de Cañete-Yauyos (Defensoría del Pueblo, 2014:23).

Al realizar un análisis sobre los aspectos socioeconómicos que caracterizan a estas 14 de estas localidades con presuntos casos de trashumancia electoral en locales de 2018 –con posible reincidencia en el uso de esta estrategia política–, destaca el hecho de que, además de ser mayoritariamente distritos pequeños (78.6%), rurales (64.3%),

de la Sierra (85.7%); con un nivel de pobreza extremo (50%), así como un IDH bajo (64.3%) y que registran cambios domiciliarios desde distritos aledaños (78.6%); únicamente se encontró una asociación significativa entre la ocurrencia del fenómeno de golondrinaje y el nivel de pobreza²⁵.

Así pues, se corrobora que la relación entre esta práctica irregular que distorsiona la composición del padrón electoral en busca de beneficiar a una candidatura u organización política particular y la situación de pobreza, dado que este tipo de vulnerabilidad constituye el “determinante de primer orden del clientelismo en contextos con limitados mecanismos formales de seguridad social” (Bobonis et al. 2017:30). Así pues, no sorprende el hecho de que este fenómeno prevalezca en el ámbito rural, dado que en el mundo en desarrollo, los pobres en zonas rurales tienen un limitado o nulo acceso a un red de seguridad (Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni, 2012:11), lo cual aún prevalece en el caso peruano (INEI, 2018).

5. CONCLUSIONES

En un contexto político marcado por los elevados niveles de volatilidad, competitividad y fragmentación electoral, y la trashumancia electoral se ha configurado en uno de los principales catalizadores de la conflictividad electoral a nivel subnacional en Perú, desencadenando actos de violencia en muchas ocasiones. En ese sentido, esta

25 A través de la prueba de Chi-cuadrado se constató la asociación significativa entre el voto golondrino y el nivel de pobreza a nivel local (P-value= 0.006).

práctica –ubicada en la intersección entre el clientelismo y fraude electoral (Hidalgo y Nichter, 2016), a fin de configurar el electorado para favorecer a una candidatura u organización política particular– representa una amenaza a la integridad electoral, en tanto distorsiona el registro de electores y, por ende, atenta contra la representación fidedigna de la voluntad de los electores.

A partir de un análisis descriptivo y correlacional de una base de datos de las localidades verificadas y/o fiscalizadas por el RENIEC y el JNE en el marco de las ERM 2014 y 2018, se encontró que los distritos que registran potenciales casos de golondrinaje en ambos procesos electorales suelen ser circunscripciones pequeñas rurales de la Sierra –con una población electoral menor a 5 mil habitantes–, registran cambios domiciliarios desde distritos vecinos; no pobres y con un IDH bajo. A su vez, se constató que, en términos generales, salvo el ámbito urbano o rural y el nivel de pobreza, todas estas variables socioeconómicas se asociaron significativamente con la ocurrencia de trashumancia electoral en el ámbito local.

Asimismo, el uso de esta estrategia política en las elecciones de 2014 se llevó a cabo en escenarios locales caracterizados por las variables socioeconómicas antes mencionadas y que, a su vez, presentaron un crecimiento económico medio del 2010 al 2013. Al mismo tiempo, estas circunscripciones registraron una participación política ligeramente por encima del promedio nacional, así como niveles medio-altos de competencia y fragmentación política. En ese senti-

do, se concluye que la utilización del voto golondrino podría responder, en parte, a incentivos económicos para que ocupar cargos locales; por esta razón la competencia política y, en consecuencia, también su fragmentación, son superiores a los promedios nacionales en esas localidades.

De otro lado, se corroboró que no existe mayor diferencia en el perfil de los escenarios de golondrinaje en las elecciones de 2014 y 2018; más allá de que ninguna variable socioeconómica presentó una asociación significativa en el último proceso electoral, a diferencia del 2014.

Sin embargo, en su mayoría estas localidades experimentaron un decrecimiento económico en el 2018, con respecto al 2014; lo cual podría haber desincentivado el uso de estrategias fraudulentas para alcanzar cargos municipales. Más aún, cabe destacar que se encontró una reducción significativa en el porcentaje de cambios domiciliarios durante los últimos 5 meses antes del cierre del padrón, con respecto al promedio del año de cierre del registro en el marco de las elecciones de 2018 en comparación con las de 2014.

Dicha situación se explica por la reforma electoral aprobada en octubre de 2017, que dio lugar al cierre del padrón electoral aproximadamente 8 meses antes de la fecha prevista según el cronograma anterior. Así pues, se concluye que la reducción en el presupuesto municipal a nivel local, así como el cambio institucional, contribuyeron en la reducción de los cambios domiciliarios masivos en los últimos comicios. Por

lo tanto, existen menos probabilidades de que el registro preelectoral en el 2018 haya sido motivado por una dinámica política.

Así pues, al considerar los casos más probables de golondrinaje en el marco de las elecciones de 2018, se constató que existe una asociación significativa entre el tamaño del distrito y la ocurrencia de esta estrategia política. Por eso, se concluye que el tamaño del electorado se mantiene como una de las principales variables relacionadas la ocurrencia de esta práctica electoral irregular en el ámbito local.

Finalmente, si bien una reducida cantidad de distritos registraron antecedentes de la utilización de la trashumancia electoral, destaca el hecho de que únicamente se encontró una asociación significativa entre este fenómeno y el nivel de pobreza; porque las localidades con pobreza extrema presentan más casos de golondrinaje.

En ese sentido, se concluye que efectivamente esta práctica fraudulenta suele ser reincidente en aquellos escenarios locales de vulnerabilidad económica, ya que los ciudadanos dependen altamente del clientelismo debido a la escasa presencia estatal y a su incapacidad para brindar seguridad social en la zona.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez, R. M., Hall, T. y Hyde, S. D. (Eds.). (2008). *Election fraud. Detecting and deterring electoral manipulation*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Aragón, J. e Incio, J. L. (2014). La reelección de autoridades regionales y municipales en el Perú, 2006-2014. *Revista Argumentos*, 5, (8):16-30. Disponible

online en: http://revistaargumentos.iep.org.pe/wp-content/uploads/2014/12/aragonincio_dic14.pdf

Aragón, J. y Becerra, M. G. (2016). El estudio de la política subnacional en el Perú: posibilidades, avances y desafíos. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3, (6):11-17.

Battle, M. C. (2012). *Sistemas de partidos multinivel en contextos unitarios en América Latina: los casos de Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia (1978-2011)*. [Tesis doctoral Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos, Universidad de Salamanca].

Birch, S. (2011). *Electoral malpractice*. New York: Oxford University Press.

Bobonis et al. (2017). Vulnerability and Clientelism. *Working Paper 23589*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Campbell, T. (2005). *Deliver the vote: A History of election fraud, an american political tradition 1742-2004*. New York: Wiley.

Corvetto, P. (2017). Trashumancia electoral". En Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario Electoral*. Tomo II. San José: IIDH/CAPEL y TEPJF, pp. 1127-1133.

Corvetto, P. y Ramírez, M. (2016). Escenarios de trashumancia electoral local: Un análisis a partir de las Elecciones Municipales de 2014 en Perú. *Nombres. Revistas Académica del Reniec*, vol. 3, (1):174-209.

_____. (2018). Trashumancia electoral en las elecciones subnacionales de 2018 en Perú: Mecanismos para garantizar la integridad del padrón electoral. *Nombres. Revistas Académica del Reniec*, vol. 4, (1) en prensa.

Díaz-Cayeros, A., Estévez, F. y Magaloni, B. (2012). *Strategies of vote buying: Democracy, clientelism and poverty relief in Mexico*. Manuscrito no publicado, Universidad de Stanford.

Fukumoto, K. y Horiuchi, Y. (2011). Making outsiders' Votes count: detecting electoral fraud through a natural experiment. *American Political Science Review*, vol. 105 (3):586-603.

Gans-Morse, J.; Mazzuca, S. y Nichter, S. (2014). Varieties of Clientelism: Machine Politics during Elec-

tions. *American Journal of Political Science*, vol. 58 (2): 415-432.

Hidalgo, F. D. y Nichter, S. (2016). Voter Buying: Shaping the Electorate through Clientelism. *American Journal of Political Science*, 60 (2):436-455.

Hyde, S. D. (2008). How International Election Observers Detect and Deter Fraud. Alvarez, R. M.; Hall, T. E. y Hyde, S. D. (Eds.). *Election fraud. Detecting and deterring electoral manipulation*. Washington, D.C.: Brookings Institution, pp. 201-2015.

Ichino, N. y Schündeln, M. (2012). Deterring or Displacing Electoral Irregularities? Spillover Effects of Observers in a Randomized Field Experiment in Ghana. *Journal of Politics*, vol. 74 (1): 292-307.

Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. (2018). *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2017. Informe Técnico*. Lima: INEI.

Lehoucq, F. (2003). Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences. *Annual Review of Political Science*, 6:233-56.

Lehoucq, F. y Molina, I. (2002). *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Election Reform, and Democratization in Costa Rica*. Cambridge: Cambridge University Press.

Levitsky, S. y Cameron, M. (2003). Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, vol. 45, (3):1-33.

Minnite, L. C. (2010). *The Myth of Voter Fraud*. Ithaca: Cornell University Press.

Nichter, S. (2010). *Politics and Poverty: Electoral Clientelism in Latin America*. [Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy, University of California, Berkeley].

Nieto Castillo y Valdez Méndez (2015). Turismo electoral: Diagnóstico y prospectiva. Fundación Estado y Sociedad, A.C. *Elites y Democracia. Sucesión presidencial 2018*, 4, (9):8-12.

Norris, P. (2013). The new research agenda studying electoral integrity. *Electoral Studies*, 32:563-575.

_____. (2017). *Strengthening Electoral Integrity*. New York: University Printing House, Cambridge CB2 8BS.

Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE (2010). *Conflictos electorales en el ámbito local: estudio de las acciones violentas y elaboración de un mapa nacional*. Lima: ONPE.

_____. (2013). *Conflictos y violencia electoral en el ámbito subnacional. Análisis de los hechos registrados en los procesos electorales de 2010 y 2011*. Lima: ONPE.

_____. (2015). *Elecciones Regionales y Municipales 2014. Reporte de procesos y consultas N° 11*. Lima: ONPE.

_____. (2015). *La violencia electoral en el ámbito local: Análisis de escenarios durante las elecciones regionales y municipales 2014*. Lima: ONPE.

Scott, J. (1969). Corruption, Machine Politics, and Political Change. *American Political Science Review*, 63 (4):1142-1158.

Stokes, S. (2005). Perverse Accountability: A formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99 (3):315-325.

Vargas Betancourt, C. (2015). “El análisis de riesgo electoral asociado al fraude en inscripción de cédulas”. MOE. *Mapas y factores de riesgo electoral- Elecciones de autoridades locales Colombia 2015*. Bogotá: MOE, 217-225.

Vásquez, E. M. (2015a). Trasmancia electoral: El caso del distrito de Chavín (2012-2014). VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

_____. (2015b). ‘Electores golondrinos’. La nueva forma de ganar una elección. Una mirada al distrito de Chavín. *C2D Working Paper Series*.

Vergara, A. y Watanabe, A. (2016). “Delegative Democracy Revisited. Peru since Fujimori”. *Journal of Democracy*, 27 (3):148-157.

Zavaleta, M. (2014). “Todo se transforma: la articulación de la oferta política en el Perú subnacional”. *Revista Argumentos*, 8 (5). Disponible online en: <http://www.revistargumentos.org.pe/todosetransforma.html>

Fuentes

¿Cuál es el panorama del próximo proceso electoral municipal? *El Comercio* 30-12-2018. Disponible en: <https://elcomercio.pe/somos/panorama-proximo-proceso-electoral-municipal-noticia-485214>. Consultado el 01/06/2018 [2:48 pm].

Alcaldía de Lima: Estos son los aspirantes al sillón municipal. *Perú* 21. 30-01-2018. Disponible en: <https://peru21.pe/fotogalerias/alcaldia-lima-son-aspirantes-sillon-municipal-393838>. Consultado el 01/06/2018 [1:04 pm].

Arranca campaña de Zegarra al gobierno regional de Arequipa. *Perú* 21. 11-02-2018. Disponible en: <https://peru21.pe/peru/arranca-campana-zegarra-gobierno-regional-arequipa-395426>. Consultado el 01/06/2018 [12:57 pm].

Campaña electoral de este año será corta y tardía, estima Benavente. *Andina* 09-02-2018. Disponible en <http://andina.pe/agencia/noticia-campana-electoral-este-ano-sera-corta-y-tardia-estima-benavente-698748.aspx>. Consultado el 01/06/2018 [2:42 pm].

Congreso de la República del Perú (1998). *Debate Constitucional. Pleno - 1993*. Tomo III. Lima: Congreso de la República.

Defensoría del Pueblo (2014). *Reporte de Hechos de Violencia. Elecciones regionales y municipales 2014*. Reporte de hechos de violencia – Elecciones Regionales y Municipales 2014 – APCCSG.

Elecciones 2018: ya vibra la campaña en los distritos. *El Comercio* 07-04-2018. Disponible en: <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/elecciones-2018-vibra-campana-distritos-noticia-510261>. Consultado el 01/06/2018 [12:54 pm].

Fiscalías investigan a más de 30 por violencia en elecciones. *El Comercio* 10-10-2014. Disponible en: <https://elcomercio.pe/lima/fiscalias-investigacion-30-violencia-elecciones-286100>. Consultado el 06/06/2018 [4:48 pm].

Infogob (2018). Portal web Infogob. <http://www.infogob.com.pe/>

Jurado Nacional de Elecciones - JNE. (2006). Votos golondrinos. *Martes Electorales*.

Jurado Nacional de Elecciones - JNE. (2010). Votos golondrinos. *Martes Electorales* 2010. Consulta: 6 de junio de 2018. Disponible online: https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/informacion-institucional/escuelaelectoral/Martes%20Electorales%20%20Exposiciones/ee2010/mar_01jun10.pdf

Los candidatos que se perfilan para las elecciones del 2018”. *El Comercio* 02-01-2018. Disponible en: <https://elcomercio.pe/peru/candidatos-perfilan-elecciones-2018-noticia-485560>. Consultado el 04/06/2018 [4:04 pm].

Organización de Estados Americanos – OEA (2003). Informe de la Misión de Observación Electoral Elecciones Regionales y Municipales, Perú 2002.

Organización de Estados Americanos – OEA (2009). Informe de la Misión de Observación Electoral a las Elecciones Regionales y Municipales de la República del Perú Celebradas el 19 de noviembre de 2006.

Organización de Estados Americanos – OEA (2011). Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA sobre las Elecciones Regionales, Municipales y Referéndum Nacional para la aprobación o desaprobarción del proyecto de ley de devolución de dinero del Fonavi a los trabajadores que contribuyeron al mismo 3 de octubre de 2010.

Organización de Estados Americanos – OEA (2015). Informe final de la Misión de Observación Electoral: Elecciones Regionales y Municipales en Perú: Octubre 5, 2014.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). (2018). Impugnación de domicilio durante procesos electorales – Procedimiento 25 - TUPA. Disponible online en: http://portales.reniec.gob.pe/web/electorales/02_s_impugnacion. Consultado el 12/06/2018 [4:42 pm].

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). (2017). Resolución Jefatural N° 159-2017/JNAC/RENIEC. *Reglamento verificación del cambio de domicilio en el marco de un proceso electoral*.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). (2014). *Informe de resultados de cambios irregulares de domicilio*.