

Vargas León, Carlos. **La recomposición de la política en espacios locales. El caso peruano en los noventa.** *En publicación: Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas CLACSO Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2000.*  
Acceso al texto completo:  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/vargas.pdf>

Fuente: Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la red CLACSO - <http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

## La recomposición de la política en espacios locales. El caso peruano en los noventa

Carlos Vargas León<sup>1</sup>

Instituto de Estudios Peruanos

### I. Introducción

La presente investigación ha tenido como principal objetivo analizar el problema de la representación y la participación política en el Perú a fines de los noventa, teniendo en cuenta tres ciudades intermedias, electoral y políticamente significativas, como son Trujillo, Cusco y Arequipa. En ese sentido se presta especial atención a la coyuntura postelectoral municipal de noviembre de 1998 y la preelectoral presidencial de abril de 2000 que se gestó en cada uno de estos escenarios. Esta investigación busca entender cómo se hace política en un país donde virtualmente los partidos políticos han desaparecido como referente para la mayoría de la población y la sociedad civil se ha fragmentado debilitando sus capacidades de expresión y fiscalización. Partimos de la hipótesis de que asistimos a un proceso de recomposición política dentro de los espacios locales de gobierno, desde donde se configurarían alternativas a anteriores formas de mediación y participación política. En una sociedad heterogénea como la peruana, esta investigación es

---

<sup>1</sup> Sociólogo egresado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, actualmente es estudiante de la Maestría en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica e investigador asociado del Instituto de Estudios Peruanos.

una aproximación para pensar la política en términos nacionales teniendo en cuenta el punto de vista de los actores locales, intento que tiene escasos precedentes en el país.

Los tres escenarios locales objeto de este estudio son importante porque desarrollan tres lógicas de articulación política desde el gobierno municipal: la de los partidos políticos, los movimientos nacionales y la de los independientes. El caso del Partido Aprista Peruano (PAP) en Trujillo es importante porque en el municipio se mantiene un equipo de gobierno y un modelo de gestión por más de una década, en la cual el nivel de participación de la comunidad en la gestión local esta más institucionalizada que en las demás experiencias. El caso del movimiento político Vamos Vecino en Cusco es relevante, porque visualiza la fragilidad de una articulación política muy dependiente de la voluntad política del gobierno central. El caso del alcalde independiente de Arequipa es significativo porque representa un nuevo tipo de líder sin experiencia política previa, y con serios problemas de gestión y articulación con organizaciones sociales y otras instancias de gobierno. Estudiando la particularidad de estos tres escenarios se puede hacer una nueva aproximación razonable de lo que será el nuevo escenario político nacional.

La presente investigación se realizó en base a una revisión documental, bibliográfica, y en base a entrevistas realizadas durante mis visitas a Trujillo, Cusco y Arequipa en 1999. Durante estas visitas se entrevistaron a autoridades políticas, dirigentes vecinales, periodistas, investigadores de ONGs, docentes universitarios y otras personalidades relevantes.

## II. Los nuevos actores antipartido

La presente investigación se inscribe en un escenario de pérdida de vigencia de los partidos políticos, una sociedad civil débil y dispersa en la que aparecen nuevos actores, y un ejecutivo que concentra poderes y recursos debilitando las instituciones que se encargan de velar por el Estado de Derecho,

y que además mantiene un control permanente sobre los medios de comunicación masivos. Un escenario además en el cual la demanda por reforma del Estado y descentralización del poder público es cada vez mayor por parte de los nuevos actores sociales, pero sin alternativas claramente definidas. Un escenario donde la población expresa sus demandas y participa en política por otros canales menos institucionales y más coyunturales.

En los noventa, diversos autores han coincidido en señalar que asistimos al final de un ciclo partidario (Cotler, 1994; Grompone, 1996; Tanaka, 1998; Lynch, 1999). Teniendo como referencia los resultados electorales obtenidos por los partidos durante esa década, se podría señalar que la crisis de los partidos se da a nivel nacional, aunque en algunos departamentos su presencia todavía es significativa. Si bien en las últimas elecciones presidenciales del 2000, los partidos constituidos antes de los noventa obtuvieron el 2.8% del total de los votos presidenciales, en las previas elecciones municipales de 1998 se calcula que el voto por los partidos fue mayor<sup>2</sup>. De ahí la importancia de analizar el escenario local para rescatar elementos que nos permitan medir la magnitud de la crisis partidaria y encontrar algunos elementos de reconstitución<sup>3</sup>.

Los resultados electorales municipales corroboraron una vez más la

---

2 Los partidos políticos constituidos antes de 1990 y que han mantenido cierta presencia durante esa década son Acción Popular (AP), Partido Popular Cristiano (PPC), Partido Aprista Peruano (PAP), y una variedad de grupos de izquierda algunos de los cuales integraron Unión por el Perú (UPP).

3 Me refiero a escenarios locales a aquellos ámbitos territoriales políticamente significativos como son los provinciales. El territorio peruano se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos. Constitucionalmente se han creado instancias de gobierno autónomo a nivel regional (con ámbito departamental), provincial y distrital. Sin embargo, si bien las municipales provinciales y distritales tienen cierto nivel de autonomía política y administrativa, tienen escasos recursos económico (3.5% del presupuesto nacional) que los hace muy dependientes de otro tipo de presupuestos y acciones de entes desconcentrados del Estado. Por otro lado, los organismos regionales de gobierno denominados CTAR (Concejos Transitorios de Administración Regional), si bien son órganos autónomos constitucionalmente, no lo son en la práctica puesto que sus representantes y presupuesto son designados directamente por el gobierno central. De esta forma, se crea una especie de competencia desigual y conflicto entre instancias provinciales y distritales de gobierno, elegidas democráticamente, y las instancias regionales de gobierno con un manejo más político y dependiente del gobierno central.

situación de crisis que atraviesan los partidos. Los resultados obtenidos por Unión por el Perú en estas contiendas es una muestra de ello. Esta agrupación que integra a antiguos líderes partidarios se convirtió en la segunda fuerza política en las elecciones presidenciales de 1995. Los problemas internos, propio de las cúpulas partidistas de donde provenían sus integrantes, hicieron que su nivel de aceptación en el electorado descendiera significativamente. Así en las elecciones municipales de 1998 esta agrupación no obtuvo ni una sola alcaldía distrital en Lima y solamente una representación provincial en el departamento de Huánuco. Los dos partidos que fueron gobierno en los ochenta, Acción Popular (AP) y el Partido Aprista Peruano (PAP), vieron reducidos sus ámbitos de poder a espacios locales. Pasaron de tener 17 representaciones provinciales en 1995 a tener solamente 14 en estas últimas elecciones, de un total de 194.

Los nuevos actores que aparecen en el escenario político son líderes y organizaciones con fines electorales que se autocalifican como independientes y que buscan desvincularse de la tradición política partidaria anterior, a la cual culpan de la violencia política y la hiperinflación que desestabilizó la institucionalidad social y política en los ochenta.

El fenómeno independiente no es nuevo en la política peruana. Lo novedoso es que candidaturas independientes ganen a candidaturas de partido en las principales ciudades del país. La victoria de Ricardo Belmont en Lima en 1989 y de Alberto Fujimori a nivel nacional en 1990 dejó el mensaje de que no era necesario militar en una organización política para acceder a cargos públicos mediante elecciones. En ese sentido se demostró que el mejor camino que tiene un candidato independiente para ganar las elecciones es constituir una lista electoral compuesta en lo posible por personas desligadas del quehacer político y construir un discurso que los aleje de él. Así el término independiente se vuelve un comodín. Se señala como independiente aquella candidatura que lo es al margen de los partidos políticos, de las agrupaciones gobiernistas y de las agrupaciones políticas que tienen representantes en el

parlamento. Según Tuesta son candidaturas que provienen de todos lados y que intentan estar equidistantes de todo aquello que tenga nombre, líder, bancada y tiempo de nacimiento. Los independientes son independientes incluso entre sí mismos (Tuesta, 1998a).

La euforia de los independientes se ha ido reduciendo en Lima y ha ido en aumento en otras provincias y distritos. En las elecciones municipales de 1993 fue su año de euforia electoral, la aparición de movimientos regionales en las elecciones presidenciales y municipales de 1995 hizo que disminuyera su presencia al igual que en las elecciones municipales de 1998 con la aparición de los movimientos nacionales y la persistencia de los regionales. El independiente, sin embargo, a lo largo de estos años ha modificado ciertos elementos de identidad. Como señala Mirko Lauer, ser independiente en las elecciones municipales de 1989 y 1993 era una manera de desidentificarse respecto de una institucionalidad política en crisis, serlo en las elecciones municipales de 1998 era una manera de afirmar identidades locales y regionales desengañadas de la supuesta democracia directa del gobierno e interesadas en fortalecer las instancias democráticas de participación (Lauer, 1998). En las últimas elecciones municipales los líderes independientes han ganado en 88 de 194 provincias, sin embargo, su victoria no los convierte en la principal fuerza electoral en la medida que son tan distintos e independientes entre sí que difícilmente se los puede articular. Los une el rechazo al centralismo, pero los separa su mirada localista y su tendencia a mirarse a sí mismos.

Lo interesante de los últimos resultados electorales municipales es que difícilmente encontraremos líderes independientes exitosos a nivel provincial sin pasado político. Es el caso de los ex pepecistas Alberto Andrade (Lima) y Alex Kouri (Callao), los ex acciopopulistas Miguel Angel Bartra (Chiclayo) y Francisco Hilbeck (Piura), los ex izquierdistas Manuel Guillén (Arequipa) y Gregorio Ticona (Puno). Si a ellos se agrega al aprista José Murgia (Trujillo), tenemos a los alcaldes con más alta votación a nivel nacional. Según Fernando

Tuesta (1998b), este hecho es un indicador de que gran parte de sus triunfos se lo deben a su experiencia partidaria, ahora canalizada por otros rumbos. Sin embargo, estos nuevos liderazgos no se conciben bajo instancias rígidas de organización y participación, ni conocen y conciben pasiones y adhesiones firmes. Lo pragmático, lo coyuntural, sería lo que marcan el compás de estos liderazgos.

Las nuevas agrupaciones políticas nacionales, también conocidas como movimientos nacionales, Vamos Vecino y Somos Perú, surgen como alternativa a un escenario de crisis de representación que caracterizaba al escenario electoral municipal de 1998. Expresan un sentimiento de rechazo a anteriores formas de hacer política. Sin embargo, estos movimientos a diferencia de los partidos existentes surgen solamente con fines electorales, no existe una estructura política que permita recoger intereses y demandas y plasmarlos en planes de gobierno, esta responsabilidad es delegada a los técnicos, y su finalidad es constituirse en base de apoyo electoral de sus creadores. No crean institucionalidad democrática, instancias de participación y expresión política sostenibles en el tiempo. Estas agrupaciones presentan algunas similitudes que son importantes rescatar. Primero, esta la concepción vertical de poder. Una cúpula no elegida democráticamente hace y deshace al interior de la organización. Segundo, quieren ser representativos a nivel nacional aún cuando mantienen una estructura política centralizada. Tercero, tratan de captar a líderes locales con prescindencia de cualquier ideología (y mejor aún si son parientes o amigos incondicionales).

Estas características se manifestaron de forma más evidente en el caso de Vamos Vecino, organización política auspiciada por el gobierno. Ser candidato de Vamos Vecino implicaba una competencia desigual, feroz y bastante cara. En varios distritos y provincias llegaron a existir múltiples pre-candidatos que se peleaban por el reconocimiento oficial. Al interior de este movimiento se formaron grupos de poder liderados por personajes cercanos al gobierno,

quienes llevaron a cabo una competencia para designar el mayor número de candidaturas, lo cual originó conflictos que se ventilaron en público más de una vez. La supuesta independencia del movimiento político se ponían en cuestión al identificar tres grupos a su interior, conformado por ex militantes apristas, pepecistas e izquierdistas, grupos en pugna que seguían manteniendo antiguas lealtades personales.

La sobrepoblación de candidatos y los enfrentamientos protagonizados por los mismos afectaron las posibilidades de conseguir adhesión electoral en poco tiempo. Esta situación forzó la aparición de congresistas del oficialismo para poner orden en la organización. Ellos fueron finalmente quienes designaron candidatos al interior del país. Los criterios que utilizaron en principio fueron, primero, la identificación de personalidades importantes en determinado ámbito y su nivel de aprobación a su candidatura mediante encuestas, y, segundo, el parentesco o relación amical con alguna personalidad destacada del oficialismo. Esto último fue lo que determinó la mayoría de las candidaturas en las principales provincias del país, sin descuidar por su parte el nivel de aprobación a la candidatura por parte de la población, buscando reforzarla o consolidarla.

A pesar de los escándalos que acompañaba la campaña de estos candidatos, los resultados obtenidos por los mismos no son desestimables. Vamos Vecino se constituyen en la segunda fuerza electoral en Lima y la primera en provincias. Si bien no recibe el apoyo de las más importantes capitales de departamento, la conquista de 76 de las 194 provincias constituye la base de apoyo a la campaña reeleccionista del presidente Fujimori. Un elemento adicional a tener en cuenta es la cooptación por parte de los nuevos alcaldes de Vamos Vecino de la estructura de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE). La AMPE le brinda al gobierno una estructura política más democrática en apariencia que Vamos Vecino, que vinculado a organismos del Estado, le permite articular a alcaldes oficialistas e independientes oficiosos. Es

importante señalar al respecto que la nueva directiva de la AMPE fue elegida por 126 de los 194 alcaldes provinciales y 1016 de los 1810 alcaldes distritales.

### III. Representación y participación política en escenarios locales

#### 1. El repliegue partidario en Trujillo

José Murgia, candidato por el Partido Aprista Peruano (PAP) a la alcaldía provincial de Trujillo, gana las elecciones municipales de 1998 con el 55.27% de los votos válidos. Este es su cuarto periodo de gobierno y el quinto en el cual participa (anteriormente se desempeñó como Teniente Alcalde), manteniendo un nivel alto de aprobación a su gestión. Si bien en estas elecciones gana con menos porcentaje que en la anterior contienda electoral, esta situación dista de ser una expresión de crisis de su gobierno.

El PAP tiene aún una presencia importante a nivel regional y sus líderes no dan lugar a que surja otro tipo de alternativa. Para algunos actores locales la victoria de Murgia se explicaría sobretodo por su carisma más que por la experiencia de un gobierno eficiente y adecuado. Según los entrevistados, no existe otra fuerza política y candidato con igual carisma que le haga la competencia. Para sus rivales electorales, en Trujillo aún pesa la tradición del APRA y la presencia de Murgia a su interior le da ventaja sobre las demás agrupaciones y candidaturas.

Los periodistas coinciden en señalar que la baja en la cantidad de votos obtenidos respecto a años anteriores se debe a su equipo de gobierno que se mantiene al igual que el alcalde por un cuarto periodo. Es un equipo de regidores designados políticamente, que han demostrado limitaciones en sus competencias y que por lo mismo deberían ser reemplazados. Otras candidaturas presentaron listas de regidores con mayor capacidad de convocatoria y propuestas programáticas mejor articuladas, sin embargo,



señalan que el equipo y la propuesta pudieron haber sido interesantes pero la gente toma en cuenta más que todo al candidato.

Además para explicar la victoria de Murgia hay que tener en cuenta la competencia desigual entre los contendientes puesto que el candidato-alcalde utilizó su cargo para tener una presencia permanente en los diferentes ámbitos de la provincia. Esta fue una constante de todos los alcaldes que iban a la reelección y el esfuerzo solamente es comparable al realizado por los candidatos de Vamos Vecino que usaron fondos del Estado. Como señala el candidato por Somos Perú, Rodolfo Quiroz, “el alcalde estaba permanentemente en la inauguración de obras, en la juramentación de clubes de madres, tuvo una presencia que para los demás candidatos fue difícil revertir en dos meses de campaña. El gobierno a través de Vamos Vecino también hizo un importante trabajo de bases, invirtiendo mucho dinero, regalando cosas, como se dio a nivel nacional. Si bien el voto no es condicionado, este tipo de actitudes populistas influyó de todas maneras en la decisión de la gente”.

Una situación en la cual la población apoya a un candidato por el PAP a nivel local y rechaza una candidatura del mismo partido a nivel nacional nos lleva a cuestionar que tan fuerte puede ser la identidad partidaria a nivel local en un escenario de crisis de partidos a nivel nacional. En las últimas elecciones todavía existía la imagen en algunos candidatos de oposición de que en la región “el aprista vota a ciegas, no piensa la propuesta sino evalúa su candidato quien sea el que fuera”, como señala Rodolfo Quiroz, pero esta apreciación tiende a cambiar cuando de las elecciones generales se trata. En las elecciones generales de 1995, solamente el 14.09% de los votos válidos a nivel provincial apoyaban la candidatura aprista, porcentaje muy inferior al obtenido por los candidatos de Cambio 90 - Nueva Mayoría (57.80%) y Unión por el Perú (22.15%).

Teorías sobre la identificación partidaria se desarrollaron en Estados Unidos en los años cincuenta para dar cuenta de la estabilidad de las

preferencias electorales. La identificación de los electores con un partido se consideraba ante todo como una actitud psicológica. Para explicar esa identificación se recurre en primer lugar a la socialización: la familia reproduciría las actitudes políticas. Converse, en un artículo sobre la estabilidad partidaria en el tiempo desarrolló un modelo muy sencillo en el que la socialización se combina con el aprendizaje para producir una identificación partidaria estable. Quien vota por primera vez lo hará por el partido por el que lo hace su familia, y si los resultados de ese voto le parecen satisfactorios lo repetirá en la siguiente convocatoria. Cuantas más veces se repita el voto al mismo partido más fuerte se hará la preferencia (identificación) partidaria, y este efecto se relaciona con el tiempo de participación electoral, independientemente de la edad del elector (no es consecuencia de un conservadurismo biográfico) (Converse, 1969).

Para analizar la vigencia de la identificación partidaria aprista en Trujillo hay que tomar en cuenta estos y otros elementos culturales particulares. Carol Graham en su análisis sobre el “aprismo popular” en la política peruana destaca algunos elementos místicos que explican parte de su vigencia a lo largo del tiempo. En determinados sectores populares, el aprismo es considerado parte de una tradición familiar que es conservada de generación en generación. No sería diferente al peronismo en Argentina ya que perpetúa un culto similar al héroe o mártir. Las familias apristas tienen miembros que han muerto o han sido prisioneros durante los años de persecución de las dictaduras militares. La fe en el Partido Aprista y en Haya de la Torre en particular, fue el principio que los guió a través de tales experiencias. Cuando se refieren a Haya, incluso en el presente contexto, lo hacen como si fuera una persona con cualidades extraordinarias, un líder, un salvador.

La fe compartida a través de estas dolorosas experiencias se convirtió en una parte integral del aprismo. El padre del ex presidente Alan García estuvo preso durante su infancia y esta cultura popular se convirtió en parte

importante de su formación que lo hicieron aceptable como sucesor de Haya. García y Haya no son recordados de la misma manera, sin embargo, pasado el tiempo, cuando se refieren al periodo de persecución, son mencionados con un aura de misterio y reverencia. Esta cultura aprista popular parece estar basada más en el “entonces” que en el “ahora”. Sin embargo, la división entre los sectores populares y la dirigencia partidaria tras la muerte de Haya, y los múltiples conflictos al interior de esta última, son elementos que han mermado esta cultura popular en las últimas décadas (Graham, 1992). Más aún, el explosivo crecimiento demográfico y el proceso migratorio que experimentó la ciudad de Trujillo ha difuminado estas antiguas formas de identidad política. La población está más preocupada, tomando los términos de Graham, por el ahora que por el entonces, y en estas condiciones que un candidato sea del partido aprista o no, ya no es un factor determinante para resultar elegido.

En su análisis sobre los orígenes del APRA, Peter Klarén señalaba que el APRA era otro ejemplo de una larga tradición de movimientos políticos peruanos, cuyos partidarios han sido captados y reunidos, por así decirlo, gracias a la poderosa atracción personal de un hijo de la región (Klarén, 1970). En un primer momento fue Haya, luego García y ahora Murgia. Sin embargo, varios de los entrevistados coinciden en señalar que en el tipo de liderazgo Murgia está más cerca de Fujimori y más lejos de Haya.

Definir el tipo de liderazgo que Murgia ejerce en la política local nos remite a señalar dos versiones contrapuestas desde el punto de vista de los actores locales. Murgia sería para algunos un líder autoritario y personalista en el manejo del municipio, y para otros, carismático y concertador en su acercamiento con la población. Al respecto es interesante lo que menciona Rodolfo Quiroz: “Se dice que el alcalde es una persona muy autoritaria en el municipio y sus regidores son sus seguidores incondicionales, sin embargo, fuera del municipio es una persona que no se quiere llevar mal con nadie, trata de tener contentos a todos, lo cual no funciona y en beneficio de la ciudad no es

bueno. El alcalde tiene que poner orden, y para hacerlo no puede estar bien con todos”.

Según Luis Miguel Gonzales, editor del diario La Industria, Murgia tiene en sí mucha fuerza como líder, se impone dentro del partido aprista, “el partido aprista pierde a Murgia y no tiene a quien recurrir”. Esto en parte explica la centralización del poder en una sola persona. Murgia no delega poder y no da lugar a la aparición de líderes alternos. “En su lista de regidores no existe una personalidad que esté siendo preparada para continuar con su gestión. A todos ordena, no existe una personalidad que le objete a Murgia alguna decisión. Los que hacen las críticas son los regidores de otras agrupaciones políticas, Vamos Vecino y Somos Perú”. Murgia en su lista no lleva personas con cierto nivel de liderazgo y arraigo social, como son los presidentes de juntas vecinales, aún cuando pudiera hacerlo “porque él impone la lista de candidatos”.

La otra versión del liderazgo de Murgia es la que señala Carlos Sánchez, Director de Participación Vecinal y Defensa Civil de la Municipalidad Provincial de Trujillo. Según Sánchez, una de las razones por las cuales se da un acercamiento del municipio con la población es el trato del alcalde. “Es una persona modesta, amigable, que recibe indistintamente a todas las personas interesadas en el desarrollo de la provincia. Él personalmente va a juramentar las juntas vecinales, no designa a otro regidor porque le gusta mantener un contacto más directo con los vecinos. A diferencia de otros alcaldes que han sido reelegidos por hacer obras monumentales, este ha sido reelegido por su contacto con la población”.

Una de las críticas frecuentes al presente gobierno local es el cuestionamiento a la capacidad de los regidores, más que del alcalde, y el excesivo burocratismo que está afectando a la administración local. Un elemento positivo que rescatan de la nueva gestión es que el alcalde está empezando a asumir iniciativas de los otros regidores.

La preocupación por el desarrollo local ha sido una de las constantes del

actual gobierno local. Es así que en 1995 se crea el Plan de Desarrollo Metropolitano (PLANDEMETRU), luego de un largo proceso de concertación con diversas instituciones locales. Otros planes importantes son la Agenda Local 21 y los planes de ordenamiento urbano a nivel distrital. A este nivel existen mecanismos de consulta directa de estos planes con la población, a nivel provincial se recurre a otras instancias representativas de la sociedad civil.

Dos organismos dan viabilidad a estos planes, las juntas vecinales y los comités de progreso. Estas juntas y comités de alguna manera han aliviado la demanda por obras involucrando a la población en la ejecución de las mismas. Las juntas vecinales surgieron en 1981. Existen actualmente 44 territorios vecinales en el distrito capital de Trujillo, con sus debidos representantes que conforman la junta vecinal, la cual se renueva cada dos años. Organizaciones más pequeñas que las juntas, son los comités de progreso, conformado por un grupo de vecinos elegidos por la comunidad que se organizan para ejecutar una determinada obra. Estos comités usualmente duran el tiempo que dura la obra. En el distrito de Trujillo existían 453 comités de progreso reconocidos al 31 de diciembre de 1998, y 831 a nivel provincial.

La junta vecinal es definida por sus autoridades como un ente administrativo que pertenece al municipio. Son intermediarios entre el municipio y la comunidad. Las juntas vecinales hacen conocer al municipio las necesidades de la población y su demanda por la ejecución de algunas obras. Estas obras son ejecutadas por comités de progreso, los cuales se conforman en una asamblea organizada por la población beneficiaria de las obras. La junta vecinal y las autoridades municipales se encargan de supervisar su ejecución. Los comités no pueden hacer gestiones directamente con el municipio, si quieren solicitar algún material o ayuda, lo tienen que hacer por intermedio de la junta vecinal. Las gestiones se hacen de forma conjunta, entre el comité y la junta.

Una de las críticas que surge respecto a las juntas vecinales es la

tendencia a la politización de sus directivos. En muchas juntas vecinales se critica que los dirigentes sean del partido aprista, que tengan un compromiso político, critican que sean dirigentes puestos por el alcalde provincial y no por los vecinos, porque de alguna manera el municipio interviene en la campaña electoral. Estos críticos señalan que si se logra despolitizar a las juntas vecinales y darle un perfil más vecinal, más representativo, están convencidos que estos dirigentes colaborarían más con el alcalde de turno que si son personas cercanas al partido.

## 2. La autonomía relativa de Vamos Vecino en Cusco

Carlos Valencia, candidato por Vamos Vecino a la alcaldía provincial del Cusco, gana las elecciones municipales de 1998 con el 23.48% de los votos válidos, obteniendo uno de los porcentajes más bajos a nivel nacional. Esto en parte es reflejo del fragmentado escenario político local puesto que los candidatos por el Frente Amplio y Somos Perú logran el 21.75% y el 19.51% de los votos válidos, respectivamente. Si dos de estas opciones de oposición hubieran logrado confluir hubiera sido muy difícil para Vamos Vecino y el actual alcalde salir electo. Como se verá más adelante, este bajo nivel de aprobación obtenido por el recién electo alcalde no ha podido ser revertido en los últimos meses, configurándose un escenario de ingobernabilidad local en el corto plazo.

Otro elemento que explica el triunfo de Vamos Vecino es la imagen del candidato. Para la mayoría de los entrevistados es una buena imagen. “Otro candidato de Vamos Vecino en Cusco, a pesar del escenario de fragmentación, no hubiera ganado. Hay mucho mérito en la imagen de capacidad técnica y profesional de Valencia”, señala Javier Azpur, Director Ejecutivo de la Asociación Arariwa. Valencia es reconocido como un buen técnico y gerente exitoso, que ha tenido una buena trayectoria en el gobierno regional, lo cual se expresa en su capacidad para gestionar recursos para la región.

Es importante señalar que el factor “imagen del candidato” no funcionó a nivel distrital y en otras provincias con alcaldes que habían hecho una gestión concertadora, con participación de la población, pero que al momento de pasar a Vamos Vecino por buscar una mejor relación con el gobierno y acceso a recursos, fueron dejados de lado. Fue una visión de oportunismo que la población castigó.

Carlos Valencia intentó crear una lista de profesionales capaces de hacer una evaluación de la problemática local y plantear soluciones técnicas. Al respecto Carlos Malpartida, regidor de la Municipalidad Provincial del Cusco, señala que “en principio el reto era convencer a la población de que el municipio necesitaba un equipo más que un líder necesariamente, en la cual el *perfil técnico* de sus integrantes sea la oferta electoral”. En ese sentido, tenían que competir no solo contra opositores que habían tenido experiencia municipal y un pasado dudoso, sino también contra la imagen del candidato muy ligado al gobierno. “Decidimos trabajar con un perfil no necesariamente ligado a la cabeza, que esta muy ligado al gobierno, sino con un perfil de equipo y con ofertas concretas para sacar adelante la ciudad. Sin embargo, la imagen del gobierno en la coyuntura electoral hizo que sacáramos poca votación”. La lid electoral vecinal de alguna manera fue un termómetro de cómo andaba la aceptación del régimen. La campaña en contra de Vamos Vecino era justamente no en contra de Carlos Valencia, sino en contra del gobierno.

El interés de profesionales sin pasado partidario de postular y acceder a cargos público mediante elecciones es una parte de lo que se ha venido a llamar el fenómeno tecnocrático. Este fenómeno ha cobrado vitalidad en los últimos años y ha sido objeto de análisis tomando en cuenta otros contextos nacionales. Según Verónica Montecinos, en los debates académicos recientes sobre el fenómeno tecnocrático en América Latina, se reconoce la dificultad para definir claramente las categorías de tecnócrata y tecnocracia. A veces, estos términos se usan como equivalentes del debilitamiento de la política y, más

específicamente, la sustitución de los mecanismos de representación de intereses por técnicas de administración gerencial. En otros contextos, tecnocracia se refiere en forma amplia a la sobrevaloración del conocimiento especializado en el área de las políticas públicas. El estilo de gobierno tecnocrático se basa así no tanto en el contenido de las políticas propuestas como en la convicción de que el buen gobierno requiere de la activa participación de expertos y de la aplicación de conocimientos avanzados (Montecinos, 1997).

Los tecnócratas son retratados por la opinión pública como personajes heroicos, salvadores de escenarios en crisis, los únicos capaces de encontrar soluciones a problemas nunca antes resueltos. Su disposición para batallar contra la demagogia y la politiquería se interpreta como manifestación de neutralidad y objetividad científica. Su empeño en desenmascarar al oscurantismo de los intereses creados, combatir la corrupción, el compadrazgo y otras formas de provincialismo aparecen como el único camino hacia el progreso, la racionalidad técnica y la eficiencia (Montecinos, 1997).

Lo que se está dando en los últimos años es la formación técnica de políticos o la incursión de los técnicos en espacios políticos representativos. Si los tecnócratas poseen poder político, generalmente se debe a que les es otorgado por los políticos. El hecho de reconocer el poder superior que ejercen los políticos hace que, con frecuencia, los tecnócratas busquen el ejercicio directo del poder transformándose ellos mismos en candidatos. Al respecto Conaghan señala que los gobernantes consideran a los tecnócratas exclusivamente en la función de “dirigentes” (“gerentes”) de un aparato estatal eficaz, y no como interlocutores de grupos sociales, lo cual explica en parte el comportamiento posterior de estos técnicos al ocupar espacios democráticos de gobierno (Conaghan, 1997).

En las últimas elecciones municipales, los funcionarios de las agencias estatales y los gobiernos regionales no solamente tuvieron la obligación de



apoyar candidaturas vecinistas sino que también fueron “invitados” a participar en estas contiendas ante la ausencia de otro candidato. Ese fue el caso del ex Vice Ministro de Desarrollo Regional del Ministerio de la Presidencia, Carlos Valencia, quien renunció a su cargo para postular a la alcaldía provincial del Cusco.

El bajo nivel de aprobación al gobierno en los últimos dos años influyó en la baja votación alcanzado por sus candidatos. Frente a la débil capacidad de endose del actual gobierno, los candidatos vecinistas intentaron distanciarse y mantener un perfil independiente, señalando incluso algunas críticas generales al ejecutivo. Es importante rescatar dos ejemplos al respecto, el del candidato a alcalde de Lima, Hurtado Miller, y el candidato y hoy alcalde de Cusco, Carlos Valencia. Durante su campaña electoral Hurtado Miller optó por tomar distancias del gobierno e incluso de Vamos Vecino, organización a la cual declaraba no pertenecer pero del cual recibía apoyo. “Yo no soy miembro de Vamos Vecino, ellos apoyan mi candidatura, que es distinto”. Señalaba incluso que desconocía la vinculación de Vamos Vecino con el gobierno, aunque luego señalaba que “lo importante es que el gobierno no me manifieste su apoyo públicamente”. Se declaraba crítico al gobierno, al cual nunca había pertenecido, según sus declaraciones. Criticaba que el programa económico no transformara la estabilización en desarrollo. Su objetivo fue, en síntesis, consolidar la imagen de un candidato independiente (Miller, 1998).

En el caso del Cusco, Carlos Valencia en sus declaraciones durante la campaña electoral señalaba no ser fujimorista u oficialista, y que su candidatura por Vamos Vecino respondía a una invitación que la organización le había hecho. Al respecto Carlos Malpartida, Regidor de la Municipalidad Provincial, señala que durante las elecciones municipales “nosotros queríamos desligarnos de todo apoyo del gobierno en la medida que su baja popularidad nos estaba afectando, a tal punto que en declaraciones públicas teníamos que salir personas como yo para decir que discrepábamos del gobierno en algunos

aspectos de su gestión. No proponíamos una imagen de Vamos Vecino como movimiento independiente, sino la imagen de que nosotros habíamos sido invitados por el movimiento para participar, y cuando una persona es invitada, acepta ciertas reglas de juego pero no pierde su identidad”.

Los anteriores cargos de confianza del alcalde en la región y en el Ministerio de la Presidencia y su nuevo cargo como vicepresidente de la AMPE da una idea de la estrecha relación de la actual gestión con el gobierno central. Esta situación nos lleva a señalar que existe un evidente manejo político del gobierno municipal, en alguna manera dependiente de las ordenanzas del gobierno central lo cual cuestiona la autonomía de la autoridad local. Un ejemplo de ellos es que el alcalde del Cusco promovió con recursos del Estado, la participación de otros alcaldes provinciales y distritales en el evento de la AMPE efectuado en Lima a comienzos de 1999, en la cual se eligió a la nueva directiva. Según Inés Fernández, investigadora del Centro Guamán Poma de Ayala, “hay aún un importante trabajo de base de la plana dirigencial de Vamos Vecino a nivel local, que se expresa en las continuas visitas del asesor presidencial Absalón Vázquez, quien viene a prometer y coordinar obras”.

En la mayoría de la población existe un fuerte sentimiento de oposición al gobierno que se ha reflejado en los resultados electorales. En el departamento han ganado las candidaturas independientes que tenían en común ser críticos frente a Fujimori y plantear el tema de la descentralización como un tema fundamental. Javier Azpur señala que la población empieza a identificar centralismo con pobreza, exclusión, marginación, “la gente no tiene esperanza de que el gobierno central vaya a solucionar los problemas de pobreza, desempleo y marginación rural. Empieza a surgir la idea de que la descentralización puede ser un camino para solucionar estos problemas, a pesar de que existe una opinión crítica a la experiencia descentralista anterior”.

Sería un error pensar que la crítica al centralismo se ha limitado al gobierno. La derrota de Somos Perú en todas las provincias y distritos de la

región y la marginación experimentada por las otras fuerzas políticas legalmente inscritas, son un buen ejemplo de la resistencia frente a una forma de hacer política profundamente centralista. La población percibe que mientras se critica al gobierno por no descentralizar, los partidos de oposición mantienen una estructura de dirección y decisión profundamente centralista, así como una visión unilateral que no entiende ni recoge las diversas realidades y procesos que existen en el país. Esta doble actitud ha sido castigada por la sociedad regional, que ha rechazado a todas las candidaturas provinciales, y a la abrumadora mayoría de las distritales, que le fueron planteadas por los partidos de oposición, nuevos o tradicionales (ver Azpur, 1998).

Instalada la nueva gestión, ha tenido como prioridad recuperar el principio de autoridad, lo cual significó el inicio de una profunda reestructuración de la administración municipal y una mayor interacción con otras instancias de gobierno. Sin embargo junto con los despidos vino una iniciativa de incrementarse los sueldos que generó una protesta airada de la población local, desistiendo finalmente de ese propósito a un costo alto en cuento a pérdida de imagen.

La nueva administración reconoce la necesidad de incorporar a la población en el desarrollo local, sin embargo, han empezado por desconocer experiencias previas de concertación como el PPRED, propuesta de concertación liderada por las ONGs inicialmente creada para preservar el centro histórico y cuyos objetivos fueron ampliados con el fin de crear un proyecto de ciudad sostenible. La nueva gestión desconoce la existencia de planes de desarrollo previos y en vez de liderar una propuesta con el fin de diseñar un plan de desarrollo conjunto, delega esa responsabilidad a una institución ajena al gobierno local como el Plan COPESCO.

La relación que tienen con las municipalidades distritales es de asesoramiento y colaboración en la ejecución de algunas obras. El municipio provincial se convierte de alguna manera en intermediario de estos municipios

distritales con el gobierno regional y otras agencias del gobierno central, debido a que la relación del municipio con estas instancias es muy fluida. Prueba de ello es que ha conseguido que el gobierno central les financie una obra importante como es la descontaminación del río Huatanay, el colector de la ciudad, y la realización de obras conjuntas con instituciones como el Ministerio de la Presidencia en la construcción del mercado de artesanos.

La mayoría de los entrevistados coinciden en señalar que la actuación de Valencia en el gobierno local los ha sorprendido, porque pensaron que iba a ser más eficiente, iba a tener más iniciativa. Pensaban que con el apoyo de las diversas agencias del gobierno central podía tener más propuestas y recursos que las ejecutadas hasta la actualidad. Existen dos tipos de expectativas sobre el futuro inmediato de la actual gestión local, por un lado no se espera mucho de Valencia en este año por ser periodo electoral, mientras que por otro se espera que logre desentenderse de este escenario y tome un cauce mucho más autónomo.

Se empieza a configurar un estilo de gobierno similar al realizado por la región y las demás agencias del Estado, en la cual se desconoce instancias intermedias de articulación y organización social, y se prefiere un acercamiento directo con la población en la ejecución de obras. Esta modalidad de gestión efectivista tiene como resultado el debilitamiento de las ya frágiles instancias de organización y participación de la comunidad.

Instituciones del Estado que tienen una presencia importante en la provincia como el Programa Nacional de Manejo de Cuencas, Hoyos y Suelos (PRONAMACHS), no reconocen a las comunidades en sus obras, no las involucran, incluso quieren que los comités de obras creados bajo su patrocinio tengan una vida muy independiente de la comunidad. Estas instituciones señalan como pretexto que la comunidad en su conjunto no trabaja, no colabora, entonces prefieren trabajar con pequeños grupos que son más funcionales. Trabajar con la comunidad generaría un proceso engorroso y los

resultados no serían los mismos. Es por eso que el resto de la comunidad se siente ajena, y la directiva siempre esta en pugna, debilitándose finalmente como instancia de organización y participación.

Se empieza a gestar también un sentimiento en el cual las nuevas autoridades esperan se cumpla los ofrecimientos del gobierno en vez de plantearse ellos mismos algunas iniciativas para solucionar sus problemas locales. Hay expectativa de la población respecto a sus autoridades, y de estas respecto al gobierno provincial, regional y central. El gobierno regional sigue su campaña de ofrecimiento similar al realizado durante las elecciones municipales y antes de la conformación de la nueva directiva de la AMPE. El Concejo Transitorio de Administración Regional (CTAR-Cusco) aparece así como un ente mediador entre las autoridades municipalidades y el gobierno central en la búsqueda de ayuda en obras y donaciones.

Esta situación de dependencia de las nuevas autoridades respecto a la ayuda que puedan recibir del gobierno central ha sido altamente cuestionada por los pobladores y se hizo evidente en las movilizaciones regionales. La población no solamente protesta contra la privatización de las empresas públicas y contra la actual política económica, sino contra la actitud de sus nuevas autoridades elegidas como independientes y que asumen una actitud pro gobiernista. José Parra, funcionario del CEDEP-AYLLU, señala que “si las autoridades municipales son ahora oficialistas es por el afán de no desaprovechar una oportunidad, dada la actual coyuntura electoral, aún cuando no se identifican necesariamente con el gobierno”.

Existe la necesidad de que las nuevas autoridades locales tomen cierta distancia del gobierno central frente a la pérdida de popularidad que esta sufriendo, para evitar una situación de desgaste a su gestión y la emergencia de una situación de ingobernabilidad a nivel local. Como señala Inés Fernández, investigadora del Centro Guaman Poma de Ayala, la autoridad municipal no sólo cumple un rol gerencial sino que asume un liderazgo social y un rol

negociador frente al gobierno central. Una vez elegido debe independizarse del sector que lo ha promovido y convertirse en representante de todos los cusqueños.

A diferencia de las otras dos representaciones en estudio, el de Cusco es el que ha reducido significativamente su nivel de aprobación a su gestión a nivel local. A mediados de abril de 1999, la Escuela de Marketing del Instituto Americano del Cusco realizó una encuesta cuyos resultados evaluaban como ineficiente e impopular los 100 primeros días de la gestión provincial (ver encuesta publicada en Planas y Dammert, 1999). La nueva gestión local es aprobada sólo por el 7.58% de los cusqueños, mientras un altísimo 78.96% la desaprueba, cifra que se reitera al sumar el número de ciudadanos (70.68%) que califica como “malos” o “pésimos” sus cien primeros días de gestión. Las razones de ese nivel de desaprobación serían los siguientes: un 42.75% le crítica a Valencia carecer de un plan de gobierno municipal, mientras otro 28.96% le crítica desconocer la realidad del Cusco. El dato más importante es que un 84.48% de los encuestados consideran a Valencia como un alcalde dependiente del gobierno central.

### 3. La visión sesgada y ambigua de los independientes en Arequipa

Juan Manuel Guillén, candidato por la lista independiente “Arequipa: tradición y futuro” a la alcaldía provincial de Arequipa, gana las elecciones municipales de 1998 con el 67.28% de los votos válidos, cifra de aprobación que mantuvo desde antes de anunciar su postulación. Guillén decidió postular casi al cierre de las inscripciones, no se definía si iba a ser candidato o no, a pesar de que había un grupo que lo respaldaba por su gestión como Rector de la Universidad de San Agustín. Tenía una imagen que había trascendido los ámbitos universitarios, emergiendo como un candidato de consenso. Aparte del mérito profesional del candidato, la población evaluó la necesidad de contar con un alcalde arequipeño. Anteriores alcaldes como los Cáceres provinieron de

Juliaca y Fernando Ramírez de Chíncha.

Guillén señala que “Arequipa, tradición y futuro” tiene un doble origen. Por un lado en el conjunto de expectativas y presiones que surgen de algunos sectores de la población para que postule a la alcaldía teniendo como antecedente su cargo como Rector. Una presión y reclamo que involucraba la idea muy chauvinista y peligrosa de que un arequipeño asumiera la alcaldía de la ciudad y se recuperara Arequipa, bajo la consigna “Arequipa para los arequipeños”. El otro origen es estrictamente universitario, porque desde la universidad hay presiones para iniciar una labor de recuperación histórica, de valores, y de ganar una gran presencia cultural, y a la vez modernizar la ciudad. “Por eso la frase *tradición y futuro* expresa un interés por recuperar nuestra herencia acompañada de un proceso de modernización de la ciudad”.

Durante la corta campaña electoral se dedicó a mantener sus altos niveles de popularidad expresado en las encuestas. Mantuvo un trato de mucho respeto con los otros candidatos, de mucha prudencia, evitando participar en los debates o encuentros “que podían tener impacto periodístico pero que en términos de confrontación con los problemas tenía poco significado. A nosotros nos interesaba confrontarnos con los problemas no con las personas”, señala Guillén.

En un escenario donde la mayoría de alcaldes distritales iban como favoritos a la reelección, Guillén no quiso sumir compromisos con ellos, con personas que ya estuvieran “manchadas” políticamente. Él quería que su candidatura sea vista como la de un neto independiente. El alcalde señala que “no queríamos que la población votara por alguien simplemente porque formaba parte de una tendencia que estaba mostrándose como mayoritaria, sino que efectivamente eligiera en su distrito a quien consideraba el mejor”. Su idea era conformar posteriormente equipos de trabajo con los nuevos alcaldes distritales respetando la voluntad del vecino, cualquiera fuera la tendencia de quien resulto elegido. “En la práctica no nos hemos equivocado con esa

modalidad. La elección en cada distrito ha arrojado resultados sorprendentes, eligiendo a candidatos de Frenatraca, Somos Perú, Vamos Vecino, independientes, y sin embargo, con todos ellos estamos trabajando de forma comunitaria”.

Como se señala al comienzo del presente documento, el fenómeno independiente no es nuevo en nuestro país pero recién en los últimos años se ha intentado dar explicaciones a su suerte electoral. Según Nicolás Lynch, los independientes surgen en el Perú ante el fracaso de los partidos y esto los hace aparecer como pertenecientes a una especie distinta a la partidaria. “Aparecer distinto” es lo que les permite generarse un espacio propio y desplazar a los partidos. Viendo similitudes y diferencias con los partidos, Lynch señala que en ambos casos partidos e independientes son actores que luchan por el poder y en este proceso buscan cumplir con una función de intermediación política entre la sociedad y el Estado, es decir se constituyen en actores políticos. “En contextos con un sistema de partidario asentado, la diferencia inmediata que salta a la vista sería una mayor densidad organizativa en los partidos y un definitivo sello personal entre los independientes, pero es tal el grado de personalización de la política en el Perú, que el sello personal también caracteriza a los partidos, por lo que sólo podríamos decir que los independientes llevan esa característica personal a su grado más extremo. El acento ideológico programático quizá podría aparecer también como una diferencia, donde los partidos serían los apegados a determinados puntos de vista, más bien rígidos y pasados de moda, y los independientes desarrollarían un perfil pragmático. Sin embargo, no encontramos independientes que se atrevan a salir del también rígido guión de la moda neoliberal. Es más bien este último horizonte ideológico, al seguir las pautas de un orden secularmente dominante, el que aparece en sus recetas como pragmático, y encuentra a los independientes entre sus portavoces más eficaces” (Lynch, 1996).

Los independiente buscan mantener una relación directa con la



población, que eventualmente legitima vía las encuestas. Esta relación busca darse con individuos atomizados fuera de estructuras de grupo y menos aún de instituciones. La relación tiende, por ello, a obviar los mecanismos representativos, erosionando los existentes y evitando crear nuevas formas más efectivas. Esta relación de identificación directa entre los individuos atomizados y el líder tiene la virtud para el independiente que produce en la población una ilusión de participación de la que carecía en la época de predominio partidario (ver Lynch, 1996).

Romeo Grompone va más allá de este análisis al aventurarse en señalar que los independientes exitosos lo son por su pasado político. Las elecciones municipales de 1998 le dan la razón, puesto que las principales alcaldías provinciales fueron ganadas por quienes habiendo sido políticos de partido desistieron de pertenecer a alguna organización y se proclamaron independientes. Según Grompone, muchos de estos nuevos independientes, habiendo sido anteriormente alcaldes, regidores o dirigentes locales, estaban acostumbrados a tomar decisiones con considerable margen de discrecionalidad debido a que las estructuras y normas partidarias sólo funcionaban a nivel de las direcciones centrales, los representantes parlamentarios y su entorno cercano. Las instancias de coordinación partidaria se hacían más laxas o simplemente dejaban de funcionar cuando intentaban extenderse al conjunto de miembros activos. Las personalidades de un partido a nivel local tenían influencia por su prestigio en la zona, sustentado a partir de acuerdos informales con otras organizaciones políticas o con asociaciones de la comunidad.

En los hechos, señala Grompone, entre la dirección partidaria y sus representantes a nivel local existía un acuerdo implícito. El partido le daba al candidato a alcalde o regidor la cobertura que éste necesitaba al integrarlo a una propuesta de alcance nacional que le otorgaba más márgenes de credibilidad. Los postulantes sabían que tenían libertad para definir prioridades y alianzas

en el ambiente en que se movían sin necesidad de atenerse a las instrucciones estrictas de una dirección central. Los miembros más destacados de los partidos sentían que estaban sumando votos que les permitían acceder o mantenerse en el parlamento o en los concejos provinciales. Aparentemente ganaban todos y además se proyectaba la imagen de un partido descentralizado y democrático que confiaba en la capacidad de todos sus integrantes. Esta división de tareas podía mantenerse mientras las organizaciones políticas tuvieran niveles de influencia en el gobierno o en los poderes locales. Cuando en 1990 se advierte la crisis de los partidos, quienes ahora son independientes disponen de una opción de salida. El apoyo que encontraron en provincias y distritos hoy pueden atribuirlo a su propia capacidad de convocatoria (Grompone, 1996).

El pasado izquierdista de Guillén lo ayudó a conseguir la rectoría de la Universidad de San Agustín y establecer alianzas con las demás autoridades universitarias. Esta situación política favoreció su gestión administrativa obteniendo el reconocimiento de la comunidad. Esta base política de apoyo es la que conforma su equipo de regidores en el municipio.

Los problemas heredados de la anterior gestión, la falta de experiencia en el manejo del gobierno local y la ausencia de un plan de gobierno esta creando una situación de pérdida de credibilidad de la nueva administración municipal. Al comienzo de su gobierno el alcalde hizo promesas de reforma de la administración municipal y transparencia en la gestión, sin embargo, el problema burocrático aún se mantiene y no se ha rendido cuenta de las obras que hasta el momento se han realizado. Existe todavía un gran sector de la población que cree que va a hacer una buena gestión, pero la desilusión va en aumento. Una de las críticas que le hacen a la actual gestión, es que si bien ha tenido problemas, se las ha pasado lamentándose de las mismas y no plantea soluciones. Esto ha fastidiado no solo a los anteriores gobernantes que son aludidos, sino a la población en general, porque “ya se sabía de antemano que habían esos problemas, uno piensa que la nueva autoridad va a asumir la

gestión con criterio para solucionarlos”, señala Nexmy Daza, periodista de El Gran Sur-La República.

La mayoría de los entrevistados coinciden en señalar que la debilidad de la actual gestión radica en el equipo de gobierno constituido por el entorno universitario del alcalde. William Cornejo, director periodístico del diario El Pueblo, señala que el municipio afronta problemas presupuestarios, deudas, sin embargo “el más grave problema es que el alcalde se haya replegado en su trabajo a su entorno. No sale a dialogar con otros actores”.

Al respecto es interesante lo que señala Javier Azpur, Director Ejecutivo de la Asociación Arariwa en Cusco: “El sustento de Guillén es él mismo. Tejido organizativo, espacios democráticos, institución detrás de Guillén no existen. Existe la voluntad de crear institucionalidad, pero hacerlo implica discutir, debatir, ceder espacios de poder en la cual uno se constituye como líder”.

Existe en las nuevas autoridades locales una concepción ingenua de la administración municipal y esperanzadora respecto a lo que puedan conseguir. Para el alcalde la falta de experiencia de su equipo de gobierno tiene sus ventajas. “Se ingresa con ganas de hacer las cosas sin los prejuicios, sin el conocimiento de las limitaciones que alguien con experiencia adquiere, y sin los malos hábitos y los temores. Alguien que viene sin esas limitaciones, sin esas experiencias negativas y positivas, tiene una visión más virginal, limpia, transparente, más esperanzadora de las tareas por hacer, y por consiguiente es una persona que esta mirando siempre hacía el futuro, mira menos al pasado, y esta menos atado y comprometido con grupos sociales que siempre lo apoyaron”.

La mayoría de los integrantes del equipo de regidores de Guillén son de la universidad, tienen reconocido nivel académico y han desempeñado algún cargo administrativo en la misma, sin embargo, el manejo municipal es algo diferente a lo cual no estaban preparados. Se observa que la mayoría de los regidores recién esta aprendiendo sobre legislación municipal y los problemas

que esta enfrenta. Recién se están conformando los equipos de trabajo. Una de sus primeras medidas de la nueva gestión fue deshacerse de los anteriores funcionarios de carrera, algunos vinculados al anterior gobierno pero que tenían conocimiento acerca del manejo municipal, reemplazándolos por funcionarios sin experiencia, de la universidad. Debido a esto se experimenta una situación de estancamiento en la comuna provincial, porque ni el regidor ni los demás funcionarios saben muy bien en que consiste el manejo municipal, salvo algunos técnicos, los cuales sin embargo no tienen mucha injerencia en el manejo del gobierno local.

Varias personas entrevistadas coinciden en señalar que esta falta de experiencia se está traduciendo en una imagen de incompetencia. Llegan incluso a señalar que la actual gestión local está desestabilizando el funcionamiento del órgano municipal. El alcalde provincial reconoce que la situación de la municipalidad es dramática. "Tenemos una deuda de más de 40 millones de soles la cual estamos tratando, hay una gran desorganización, un exceso de burocratización, pero de todos estos problemas el más delicado es el de la imagen frente a nuestra población. La municipalidad ha venido teniendo una imagen muy débil, moralmente deleznable. Si uno hace una encuesta ahora a la población de cómo aprecia a los funcionarios la respuesta va a ser enormemente negativa".

Las nuevas autoridades están enfrentando este problema institucional en tres niveles. Primero a nivel financiero buscando sanear la economía de la municipalidad. Segundo en los aspectos estrictamente orgánicos al interior de la municipalidad, lo cual significa desburocratizar e informatizar la administración pública. Y tercero buscando fortalecer el ejercicio de sus atribuciones y funciones.

Una de las prioridades de la actual gestión local ha sido establecer instancias de coordinación con las nuevas alcaldías distritales y provinciales. Los avances realizados al respecto no han tenido mucha trascendencia en el

ámbito local. Lo que si ha tenido trascendencia es la reunión de alcaldes provinciales de la macroregión sur (integrado por los departamentos de Cusco, Puno, Ayacucho, Apurímac, Moquegua, Tacna y Arequipa). Este tipo de reuniones surgieron a iniciativa de las Cámaras de Comercio y tiene como objetivo formular propuestas de desarrollo regional con la finalidad de gestionarlas o negociarlas ante el gobierno central de manera unitaria y no de manera aislada y personal como venía ocurriendo hasta la fecha.

Al respecto Guillén señala que en estas reuniones han quedado varias cosas en claro. “Cada representante tiene sus propias características y su propia vocación de servicio, lo cual debemos respetar, pero también sabemos que aisladamente no podemos avanzar. En consecuencia, las fronteras culturales y los prejuicios entre arequipeños, cusqueños, puneños, tacneños, podemos mantenerlos pero no tienen porque constituirse en obstáculos para integrar esfuerzos respecto a un problema común, que además esta vinculado a la necesidad de descentralizar el país”. Están conscientes de que no existe una voluntad del gobierno por descentralizar el país. Frente a ello consideran que la descentralización no es un programa de trabajo, no es un proyecto, sino un sentimiento común, una aspiración que tiene que convertirse en realidad desde la perspectiva de los actores involucrados.

En la primera reunión de alcaldes de la macro región sur organizado en Ilo en 1999, Guillén surgió como uno de los líderes de esa propuesta con el apoyo de los demás alcaldes. Sin embargo, según los analistas existe una actitud de escepticismo hacía el futuro de este tipo de reuniones por la característica de los representantes locales. Guillén es impredecible por su ambigua posición política frente al gobierno. No se sabe si asumirá una actitud de confrontación o de oposición pasiva frente al gobierno. Según William Cornejo, la posición del gobierno local es de reacomodo respecto al gobierno central, elemento común que caracteriza a los nuevos liderazgos independientes.

#### IV. Observaciones finales

En un escenario de crisis del actual régimen y de fragmentación de las principales opciones políticas, nuestra mirada se dirige hacia los espacios locales, donde se manifiesta una recomposición de las formas de hacer política y de los liderazgos que de ella surgen. En respuesta a un escenario de incertidumbre a nivel nacional, la población recurre a sus gobiernos locales para expresar sus demandas y necesidades. La demanda de representación esta siendo asumida por estos liderazgos que reformulan viejos estilos de hacer política configurando diferentes modelos de gestión.

Los elementos presentados en el documento nos llevan a plantear algunas observaciones finales a manera de síntesis.

La subsistencia de la identidad partidaria se explica cada vez menos por factores culturales. El partido aprista tiene una importante presencia en Trujillo debido no solamente al carisma de su alcalde, sino al estilo de gobierno que esta desarrollando. A diferencia de otros alcaldes exitosos, Murgia lo es no por hacer obras monumentales sino por incorporar a la población organizada en la gestión local. Un elemento de fortaleza de su gestión es la participación de la sociedad civil en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo. Los compromisos de estas instancias con el gobierno local son renovados continuamente. Además existen las juntas vecinales y los comités de progreso que permiten, por un lado, que la población se involucre en el desarrollo de su ciudad y, por otro, que el alcalde y el partido mantenga cierto control público sobre las mismas.

Un elemento de debilidad en su gestión es su negativa por ceder espacios de poder. Aún cuando reconozca dar autonomía a sus regidores en sus funciones, estos se caracterizan por ser seguidores incondicionales del alcalde. La ausencia de liderazgos intermedios reconocidos por la población puede dar lugar a una falta de comunicación de estos últimos con sus autoridades debido a la complejidad de las funciones administrativas a las cuales están sujetos. En

una actitud cercana a la populista, Murgia gusta de tener una actitud directa con la población y no se compra líos si hay conflictos de intereses entre estos actores. Finalmente, el manejo político de las juntas vecinales le permite crear una red clientelar que sería la base de su gestión.

Los candidatos de Vamos Vecino tuvieron éxito debido a su perfil técnico y la presencia de un escenario de fragmentación política en sus respectivos ámbitos locales (a lo que se sumaría el amedrentamiento a las candidaturas opositoras). Sin embargo, como en el caso del Cusco, esta situación política no crea las bases para que se desarrolle un gobierno de consenso en la cual la nueva gestión incorpore propuestas de los demás candidatos e iniciativas de la población. El perfil técnico de Valencia y su situación de dependencia respecto al gobierno central explica que este no busque interlocutores a su gestión en la sociedad civil. El peligro que esto conlleva es la politización del espacio local.

Se empieza a configurar un nuevo estilo de gobierno similar al realizado por la región y las demás agencias del Estado, en la cual se desconoce instancias intermedias de articulación y organización social, y se prefiere un acercamiento directo con la población en la ejecución de obras. Esta modalidad de gestión efectivista tiene como resultado negativo el debilitamiento de las ya frágiles instancias de participación de la comunidad.

Los independientes aparecen en el nuevos escenario como una forma exacerbada de personalización de la política. El sustento de estos nuevos liderazgos es su persona, su imagen. No existen tejidos organizativos, espacios democráticos y mucho menos instituciones detrás de ellos. Surgen en la mayoría de los casos como candidatos que vienen a ocupar el centro de las preferencias electorales, entre las candidaturas vinculadas al gobierno y las vinculadas a los partidos, con una claro discurso anticentralista y localista. Guillén tiene todos estos rasgos. Una imagen de buen administrador que había trascendido los ámbitos universitarios y que lo ubicaban como candidato de consenso. No quiso asumir compromisos con otros actores políticos antes de las

elecciones, aunque después buscaría articular a todos ellos.

Los problemas heredados en la municipalidad sobrepasan su capacidad de resolverlos. El alcalde se repliega a su entorno político, los cuales ante la falta de experiencia en administración municipal, no tienen iniciativas claras de gobierno. Se empieza a gestar una situación de pérdida de credibilidad en la nueva gestión. Existe una voluntad de crear institucionalidad, pero eso implica discutir, debatir, ceder espacios de poder a los cuales Guillén no se siente afecto. Al actual gobierno local le hace falta poder de decisión antes que perfeccionismo.

Finalmente, es importante mencionar que un elemento común entre estos nuevos liderazgos es su rechazo a formas centralistas de ejercicio de la política. Su posición frente al gobierno definiría otro elemento de su gestión. Siguiendo a Adrianzen (1998) podríamos decir que estos líderes tienen la opción de ser cooptados por el Estado, por lo cual dejarían de cuestionar el centralismo como en el caso de los representantes de Vamos Vecino; de ser destruidos políticamente por cuestionar el centralismo como sucede con los representantes de los partidos; de convivir con la fragmentación política debido a su incapacidad por constituir un interés superior, distinto a los intereses particulares o sectoriales como sucede con la mayoría de los independientes; o por último, quedarse eternamente como líderes locales que negocian para todo con el poder central.

Respecto al caso de Trujillo, podemos señalar que existe una relación distante entre el gobierno local y el gobierno central. Según Humberto Valverde y Demetrio Ramos, funcionarios del INDES, “frente al gobierno central no existe una oposición radical desde el gobierno local, sin embargo, han habido visitas de Fujimori a la provincia a inaugurar obras y no ha cruzado palabras con el alcalde”. Durante el periodo de prevención y reconstrucción de las zonas afectadas por el Fenómeno del Niño, se hizo evidente este distanciamiento. Las principales obras se hicieron con recursos del Ministerio de la Presidencia, las



cuales estuvieron supervisadas directamente por el Presidente de la República. Estas obras no fueron coordinadas con el Municipio Provincial. Es más, solamente un mes, febrero de 1998 se le permitió al municipio el uso de los magros recursos del Fondo de Compensación Municipal en gastos de prevención y no exclusivamente en inversiones de capital como estipula la norma (Ver Zapata y Sueiro, 1999). Es lógico pensar que frente a estos hechos ocurra un distanciamiento entre ambas instancias de gobierno.

Respecto al caso de Cusco, tomando en cuenta el escenario postelectoral municipal, habría que señalar que el fracaso de Vamos Vecino a nivel departamental se revirtió con la conformación de la Asociación de Municipalidades Regionales. Según José Parra del CEDEP-AYLLU, “el esfuerzo de Vamos Vecino por copar los concejos en el Valle Sagrado fracasó, sin embargo, sus preocupaciones postelectorales no han fracasado”. Antes de que los nuevos alcaldes juramenten como autoridades se había constituido la Asociación de Municipalidades Regionales (AMRE-Cusco), instancia copada por los alcaldes electos de Vamos Vecino que busca el apoyo de los independientes con promesas de maquinarias y ayuda del Estado. Al final todos los alcaldes resultaron siendo oficialistas. La población sintió como una traición el hecho de que sus nuevas autoridades elegidas mediante un voto claramente antigubernista, empiecen a apoyar instancias como la AMRE. Así, en diversas movilizaciones regionales la población ha rechazado la participación de sus autoridades en esta instancia de gobierno, han sido movilizaciones contra los alcaldes cercanos al gobierno central.

Respecto al caso de Arequipa, diversos entrevistados han coincidido en señalar que el alcalde desde el comienzo de su gestión no ha querido enfrentarse al gobierno. En determinadas coyunturas en las cuales era necesario que manifestara una postura se ocultó, quizá por el temor de perder toda posibilidad de acercamiento futuro. En su primer discurso como alcalde anunció que iba a invitar al Presidente de la República a visitar la ciudad.

Quería recuperar los vínculos perdidos durante la anterior gestión. En las primeras movilizaciones en contra del gobierno, el alcalde no se pronunciaba. Esa situación ha cambiado en los últimos meses por la presión de la población y por la indiferencia del gobierno respecto a las demandas de las autoridades de las provincias del sur del país. Es más, previo a las últimas elecciones presidenciales el alcalde Guillén se convirtió en uno de los voceros de oposición al régimen, siendo amenazado por diversas instancias cercanas al gobierno al pedir la revocatoria de su cargo.

## V. Bibliografía

Adrianzen, Alberto 1998 "La fragilidad de los espacios locales", en *Ideele* (Lima) Nro. 111.

Azpur, Javier 1998 "Elecciones en el Cusco: descentralización y fragmentación política", en *Quehacer* (Lima) Nro. 115.

Conaghan, Catherine y James Malloy 1994 *Unsettling statecraft: democracy and neoliberalism in the central andes* (University of Pittsburgh Press).

Conaghan, Catherine 1997 "Estrellas de la crisis. El ascenso de los economistas en la vida pública peruana", en *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid) Nro. 30.

Converse, Philip E. 1969 "Of time and partisan stability", en *Comparative Political Studies* Nro. 2.

Cotler, Julio 1996 "Partidos políticos y problemas de consolidación democrática en el Perú", en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (editores) *La construcción de las instituciones democráticas. Sistemas de partido en América Latina*. (Santiago de Chile: CIEPLAN).

Fernández, Inés 1998 "¿Será posible concertar?", en *Parlante. Revista del Cusco* (Cusco) Nro. 67.

Graham, Carol 1992 *Peru's APRA. Parties, politics, and the elusive quest for*

- democracy*. (London: Lynne Reinner Publishers, Inc. Boulder & London).
- Grompone, Romeo 1996 "El reemplazo de las elites políticas en el Perú", en *Nueva Sociedad* (Venezuela) Nro. 144.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática 1996 *Dimensiones y características del crecimiento urbano en el Perú 1961-1993* (Lima).
- Klarén, Peter F. 1970 *Formación de las haciendas azucareras y orígenes del APRA*. (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Lauer, Mirko 1998 "Resistencia regionalista", en *La República* (Lima), 3/9/1998.
- Lindholm, Charles 1992 *Carisma. Análisis del fenómeno carismático y su relación con la conducta humana y los cambios sociales*. (Barcelona: Ed. Gedisa).
- López, Sinesio 1998 "Mediaciones políticas, democracia e interés público en el Perú de los 90", en Urzúa, Raúl y Felipe Agüero (eds.) *Fracturas en la gobernabilidad democrática*. (Santiago de Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile).
- Lynch, Nicolás 1996 "Los partidos políticos como objeto válido de estudio en el Perú actual", en *Socialismo y Participación* (Lima) Nro. 73.
- Lynch, Nicolás 1999 *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes, Perú 1980-1992*. (Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos).
- Miller, Hurtado 1998 Entrevista publicada en *Domingo, La República*, 02/08/1998 (Lima).
- Montecinos, Verónica 1997 "Ambigüedades y paradojas del poder tecnocrático en América Latina". Introducción al tema central sobre Economistas: Técnicos en Política, publicado en *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid) Nro. 30.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) 1998 Resultados de las elecciones municipales de 1998: [www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe) (Lima).
- Paramio, Ludolfo 1999 "La democracia tras las reformas económicas en

América Latina". Documento de Trabajo 99-03. (Madrid: Instituto de Estudios Sociales Avanzados).

Planas, Pedro y Manuel Dammert (eds) 1999 "Las ciudades región protestan", en *Memorial Descentralista* Nro. 4, Revista quincenal publicado por La República y el Municipio Metropolitano de Lima.

Pedraglio, Santiago y Alberto Adrianzen 1997 "Municipios y políticas sociales". Documento presentado al Seminario sobre Descentralización y Gestión del Desarrollo Local, organizado por la AMPE, ANC, Grupo Propuesta y el Secretariado Rural Perú-Bolivia.

Tuesta, Fernando 1998a "¿Y quiénes son? Despejando la incógnita de los dispares independientes", en *Caretas* (Lima), 15/10/1998.

Tuesta, Fernando 1998b "La demarcación de los votos", en *Caretas* (Lima), 22/10/1998.

Vargas León, Carlos 1998 *Desarrollo local y participación política en Ilo. Nuevas formas de articulación y representación social y política*. Documento de Trabajo Nro. 95 (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).

Verba, Sidney 1968 *El liderazgo. Grupos y conducta política*. (Madrid: Ediciones Rialp, S.A.).

Zapata Velasco, Antonio y Juan Carlos Sueiro 1999 *Naturaleza y política: El gobierno y el Fenómeno del Niño en el Perú, 1997-1998*. (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).