

# **“Elecciones distritales en el Perú: una mirada al voto económico subnacional”**

María Gracia Becerra<sup>1</sup>  
María Claudia Augusto<sup>2</sup>

**Asociación Civil Politai**

**Área temática:** Política comparada

Trabajo preparado para su presentación en el VII 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 del 2015.

## **Resumen**

---

<sup>1</sup> Estudiante de pregrado de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Directora de la Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Politai y miembro del Grupo de Investigación de Política Subnacional (GIPS).

<sup>2</sup> Estudiante de pregrado de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú y miembro de la de la Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Politai.

El voto económico es un fenómeno poco explorado a nivel subnacional en el Perú. A pesar de la descentralización y la presunción de que ésta llevaría a mayores niveles de accountability electoral, pocos estudios vinculan las preferencias de los votantes con el desempeño del incumbente en el gobierno. A partir de la metodología y los conceptos de la literatura del voto económico, la presente investigación explora los determinantes del voto al incumbente a nivel subnacional, considerando los efectos del voto económico en el nivel distrital de gobierno. A partir de modelos de regresión logística binaria se busca responder a la siguiente interrogante: ¿Cuál ha sido el efecto del voto económico en la reelección del incumbente a nivel distrital en el 2006? De este modo, se propone un modelo que permita relacionar el desempeño electoral del alcalde distrital en busca de la reelección con variables relacionadas al desempeño del gobierno.

**Palabras clave:** voto económico, accountability electoral, comportamiento electoral, Política Subnacional

### **Introducción:**

La elección de autoridades a través del sufragio popular, es una de las muchas características del sistema democrático. En espacios en donde la reelección de autoridades es factible, el voto ha sido visto como una oportunidad para realizar una evaluación de desempeño al gobierno de turno. La teoría del voto económico, en esa línea, considera que el individuo realiza una evaluación racional en donde decide por quien votar en base al desempeño. Se esperaría que una buena gestión, lleve a una premiación por parte del elector a la autoridad mientras que en el caso contrario, existiría un castigo político.

La literatura sobre comportamientos electoral en América Latina se ha visto muy influenciada por este modelo. Aunque varios estudios han partido del estudio de las preferencias electorales a nivel nacional, una nueva línea busca estudiar la competencia política a nivel nacional. Esto debido a que en Estados descentralizados, la cantidad de puestos en disputa es mayor. Asimismo, los procesos descentralistas a nivel administrativo, político o fiscal, han abierto una nueva arena de análisis para el voto económico.

Idealmente, la descentralización debería generar mayores niveles de accountability. Partiendo de ello, se esperaría que exista una correlación entre las preferencias electorales y el desempeño del gobierno de turno. Sin embargo, en la práctica, se observa que la cantidad de incumbentes electos es baja en relación a la población total.

Esta investigación es una primera aproximación a la comprensión del voto económico a nivel subnacional. El trabajo busca identificar aquellas variables, tanto económicas como de gestión, que incide en la reelección de autoridades. Para ello, busca medir el desempeño nacional, medio y local a través de la información disponibles

Los hallazgos obtenidos demuestran que el crecimiento económico no ha tenido un impacto significativo en la reelección de los incumbentes. Esto resulta interesante, considerando que en los últimos años, los ingresos de la mayoría de distritos han mejorado por concepto de canon minero. Asimismo, se encuentra que indicadores relacionados al desempeño de los incumbentes a nivel

medio y a nivel local tales como la cobertura de saneamiento, electrificación y educación no han tenido efecto en la probabilidad de reelección del incumbente a nivel distrital en las elecciones del 2010, queda por explorar dicha dinámica en niveles como el provincial o regional.

Esto abre una serie de preguntas frente al debate sobre el comportamiento electoral y el voto. ¿Cuáles son los factores que explican una baja tasa de reelección? ¿Cuáles son los componentes valorados por los votantes en un alcalde distrital? ¿Existe una correcta asignación de responsabilidades a nivel subnacional o los electores premian/castigan al incumbente por temas que no le competen? ¿Cuál es el impacto del diseño institucional en el votante? Asimismo, la investigación pone en evidencia la necesidad de contar con más fuentes de información a nivel subnacional. En la actualidad, muchas de la data disponible se encuentra a nivel provincial lo que impide una medición más acertada del desempeño de estos gobiernos.

### **Aproximaciones teóricas del comportamiento electoral**

De acuerdo con Camacho (2011: 325), el estudio del voto no solo es importante por el rol que cumple según la teoría democrática, sino también debido a que tiene implicancias reales sobre el sistema político; por tal, resulta fundamental entender cuáles son las preferencias de los ciudadanos y cuáles son los factores que explican que los ciudadanos tengan preferencias en un sentido determinado y las expresen del modo en que lo hacen. En esta sección, se hará un pequeño recorrido por las principales aproximaciones teóricas desarrolladas en las ciencias sociales sobre comportamiento electoral, ello para evaluar su relevancia y utilidad para el estudio del caso.

Las primeras teorías sobre comportamiento electoral desarrolladas a finales de los años 40s resaltan la importancia del entorno y las redes sociales en las cuales se encuentra inmerso el elector (Sulmont 2009:1). En una línea similar, el enfoque de la Escuela de Michigan enfatiza la influencia de factores sociales y de grupos de referencia y postula que el voto es un acto político fundado por la percepción y el “mapa cognitivo” que tienen los electores respecto al sistema político. Estos atajos cognitivos orientan al voto y se originan a partir de los mecanismos de identificación partidaria (Sulmont 2009:2).

No obstante, desde los 60s-70s surgen nuevas perspectivas teóricas basadas en el reconocimiento de los procesos de modernización y desarrollo social, lo cual genera grados de autonomía individual más amplios respecto a determinantes sociales (Sulmont 2009: 2). El declive de la importancia de variables sociológicas para explicar el comportamiento electoral sumado al desapego de las identidades partidarias e ideológicas para algunos casos como el peruano ha configurado la imagen de un electorado cada vez más sofisticado, cuyas decisiones dependen más de factores individuales y de procesos de decisión racional.

De esta manera, siguiendo con Sulmont (2009: 4) el declive de la influencia de los factores propuestos por los modelos clásicos ha hecho que los nuevas pistas y atajos cognitivos que usan los votantes configuren un patrón de decisiones electorales donde los elementos claves que son evaluados por los ciudadanos son juicios sobre el desempeño en el gobierno de los actores políticos o la imagen de los candidatos. Es así que el declive del voto sociológico ha estado acompañado del incremento del voto en función a metas específicas (issue voting) o al voto económico.

## **El voto al incumbente: voto económico y accountability del gobierno**

Como se ha visto, el estudio sobre los determinantes del voto que obtiene un candidato a diversos cargos de elección popular ha sido de interés recurrente en la literatura sobre comportamiento electoral. Particular interés ha generado en la literatura explicar los determinantes del apoyo electoral de un grupo particular de actores: los incumbentes. Los incumbentes son aquellos candidatos que, después de haber ejercido un cargo de elección popular, se presentan nuevamente para renovar su presencia en el mismo cargo (Córdova e Incio 2013). En ese sentido, los candidatos incumbentes se diferencian del resto de participantes de la contienda electoral en tanto se encuentran ejerciendo un cargo público al momento de las elecciones.

La elección del incumbente ha sido presentada en la literatura como el resultado de un voto económico. En ese sentido, el voto económico refleja una dinámica “castigo-recompensa” ejercida por los votantes en tanto estos evalúan el desempeño del gobierno basándose en la percepción que tienen sobre el comportamiento pasado y futuro de la economía nacional y los premian o castigan con su voto (Anderson, 2007). Este voto finalmente permite a los ciudadanos expresar su aprobación o desaprobación sobre la gestión de un gobierno.

Esta aproximación teórica sigue una lógica que se puede vincular con la vertiente de los modelos espaciales-rationales del comportamiento electoral (Sulmont 2009: 12) ello debido a que, en el centro de esta literatura, los votantes son tratados como actores racionales. De hecho, la propuesta de Downs (1957) incorpora este elemento, al asumir que los votantes deciden su voto en base a una comparación de las utilidades esperadas para cada uno de los partidos políticos en contienda. En ese sentido, la función de utilidad impulsada por Downs ha sido la base de análisis sobre accountability electoral. (Kramer 1975; Stigler 1973).

A partir de ello, surge un importante debate académico en torno a la función de las elecciones en los sistemas democráticos: algunos actores sostienen que las elecciones son un mecanismo por el cual los votantes “seleccionan” a los mejores candidatos (visión prospectiva del voto) (Fearon 1999) mientras que otros consideran que las elecciones sirven para que los electores “sancionen” o “premien” a los candidatos salientes (visión retrospectiva) (Ferejohn 1986).

Si se considera que las razones que determinan la decisión de los ciudadanos ante las urnas son de naturaleza retrospectiva (Key 1966; Fiorina 1981), las elecciones se conciben como un mecanismo de accountability de los gobiernos. Hay accountability cuando los ciudadanos pueden discernir si los gobiernos actúan en su mejor interés y pueden sancionarlos apropiadamente, de manera que aquellos incumbentes que satisfacen a los ciudadanos se mantienen en el poder y aquellos que no, lo pierden (Cheibub y Przeworski 1999).

En la accountability de los gobiernos subyace al concepto de voto económico, a pesar de que la naturaleza retrospectiva del mismo no está clara (Lewis-Beck 1988; Fraile 2001; Anderson 1995). El voto económico busca medir hasta qué punto el electorado reacciona ante el rendimiento económico de los gobiernos y parte del supuesto de que, cuando los votantes aprueban las condiciones económicas del pasado votan a favor del candidato/partido incumbente y, cuando lo

desaprueban, votan en contra (Fiorina 1981). Existe accountability económica si la probabilidad de permanecer en el poder de parte de los políticos varía según las condiciones económicas.

Esta teoría, dominante dentro de los estudios sobre comportamiento electoral y accountability, asume que las evaluaciones y expectativas de los individuos con respecto a la economía dominan la función de utilidad de los individuos a la hora de evaluar al gobierno de turno. Este supuesto, sin embargo, no debe ser entendido en un sentido normativo sino que debe ser comprendido bajo una perspectiva más instrumental. En comparación con otras políticas públicas, la política económica suele tener mayor saliencia, ello debido a que siempre está presente en los medios y porque afecta la vida de los ciudadanos de manera directa. Esta saliencia hace que la economía sirva como atajo informativo para los ciudadanos a la hora de estimar la competencia del gobierno como un todo (Dorussen y Palmer 2002; Dorussen y Taylor 2002).

El debate sigue abierto. En palabras de Morillas (2002): “poco se sabe sobre el sentido en que los ciudadanos deciden su voto: sobre si su objetivo es castigar (recompensar) al incumbente, o si lo que pretenden es seleccionar al mejor de los candidatos”. Dependiendo de la perspectiva tomada, las elecciones se vinculan a distintos mecanismos por los que tienen lugar un “control” del gobierno por parte de los ciudadanos. Estos vacíos se encuentran presentes tanto a nivel nacional como subnacional.

### **El voto económico a nivel subnacional**

Los procesos de descentralización (administrativa, política y fiscal) que se dan en América Latina a partir de los 80s abren una nueva arena de análisis para el modelo del voto económico, ello especialmente debido a que una de las presunciones de la descentralización es que esta llevará a mayores niveles de accountability debido a la cercanía entre gobernantes y ciudadanos, por lo que se esperaría que exista una correlación entre las preferencias de los votantes y el desempeño del gobierno de turno. A pesar de ello, no se observan mayores esfuerzos por aplicar el modelo del voto económico para explicar el comportamiento de los electores en instancias subnacionales de gobierno ni por estudiar cómo se da la asignación de responsabilidades en sistemas multinivel.

El estudio de la política multinivel, ha permitido diferenciar las prácticas nacionales de las subnacionales, complejizando el estudio de las dinámicas políticas. Una entrada para el análisis, ha sido incorporar las responsabilidades atribuir responsabilidades a los gobernantes. Los análisis de la denominada función V-P, por ejemplo, según las cuales el voto o popularidad de los gobiernos se da a través de variables económicas y de forma menos destacada política, ha mostrado resultados dispares para los casos de estudio.

Según la tesis sobre claridad de responsabilidad (Anderson 1995; Powell y Whitten 1993) cuando los sistemas institucionales permiten mayor claridad en la identificación de los responsables políticos, la incidencia de los rendimientos económicos en los resultados electorales es mayor. De esta manera, es razonable pensar que la forma institucional de un gobierno es un elemento influyente en la relación entre resultados económicos y voto. De acuerdo a Powell (2000): “cuanto más concentrado es el poder, más directa y clara es la relación entre actores en el gobierno y las políticas, y mayor es el control de los políticos por parte de los ciudadanos” (Powell 2000:5).

La evidencia empírica sobre cómo se ejerce el voto económico en instancias subnacionales es limitada y pocos han trabajado cómo se produce la asignación y evaluación de competencias por parte de los votantes en dicho nivel. La escasa literatura inicial acerca del tema proviene de los trabajos de Stein y Svodoba en los años 90s, ambos buscan explorar el impacto de la relación entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales. Stein (1999) estableció una correlación importante entre el peso que se le otorgaba a las responsabilidades del gobierno federal y la gestión de la economía, tanto a nivel nacional como estatal. En esa línea, determinó que la población tendía a castigar o premiar, mediante su voto, a los titulares del gobierno central aun cuando el escenario estaba claramente marcado por los resultados de la gestión económica a nivel local. Por su parte, Svodoba realiza un análisis individual mediante encuestas de salida determinando que la evaluación que realizan los votantes sobre el desempeño de la economía a nivel de cada estado influye significativamente en la manera cómo estos ejercen el voto a nivel subnacional. En suma, sus trabajos concluyen que a nivel subnacional, el voto hacia el incumbente se relaciona con el apoyo hacia el candidato presidencial a nivel nacional.

Otros autores como Remmer y Gélinau (2003), sostienen que si la aprobación presidencial es alta y/o la economía está funcionando bien, se espera que este apoyo se manifieste en todos los niveles del gobierno. De esto se deduce que los candidatos del partido en el poder a nivel subnacional, alcanzarían su mismo apoyo. Por el contrario, se relaciona el apoyo negativo hacia los candidatos del partido de gobierno en tanto esté influenciado por la tasa de desaprobación y/o deterioro de los resultados macroeconómicos. Sin embargo, siguiendo a Remmer y Gélinau (2003), los funcionarios estatales no son necesariamente los responsables de los éxitos o fracasos de las políticas nacionales. En ese sentido, su destino debería depender de los resultados de las políticas a nivel subnacional.

Este problema parte de que la teoría del voto económico asume, como lo indican los autores Ignacio y Santiago Lago Peñas (2011), que: i) los votantes atribuyen correctamente las responsabilidades políticas cuando evalúan la acción de los gobiernos y ii) existe una independencia total entre las elecciones de los distintos niveles de gobierno, de modo que (el resultado de) la actuación de un gobierno es valorada exclusivamente en función de lo que acontece en la arena electoral en la que tiene sus competencias.. De modo que los resultados de un gobierno serían valorados exclusivamente en función de lo que acontece en la arena electoral en la que tiene sus competencias (2008: 112)

Otro debate que subyace a este pensamiento racional, es la existencia de cierta “claridad de responsabilidades” para el elector, mediante la cual le es posible determinar qué partido, o partidos, es o son responsables por la política macroeconómica y el desempeño en ella (Riba y Díaz 2002: 174). Sin embargo, estos autores cuestionan qué factible es llevar este modelo a nivel subnacional debido a que, por un lado, su diseño fue pensando para contextos de un solo partido y a que, por otro, en los sistemas multinivel la responsabilidad sobre el desarrollo de gobierno es usualmente compartida por diferentes actores.

La poca claridad, podría generar un fenómeno de arrastre o de “contaminación electoral” (Lago Peñas: 2011), por el cual se realice la mecánica básica del voto económico retrospectivo, validada bajo el modelo de premio-castigo, por razones que no competen al nivel de gobierno cuya

actuación está siendo evaluada. Sin embargo, de manera empírica, pocos trabajos han desarrollado este aspecto. Los trabajos de Riba y Diaz (2002) para el caso de Cataluña, Remmer y Gélinau (2003) para el caso Argentino y Lago Peñas (2011) para el caso español son la excepción a la regla.

De esta revisión de literatura sobre voto económico a nivel subnacional se desprenden algunas ideas fuerza. Primero, se deben considerar variables que vayan más allá de la economía como un proxy del desempeño en el cargo de los gobernantes locales; segundo, se debe tomar en cuenta el problema de la asignación de responsabilidades o el arrastre electoral, en ese sentido, podría darse el caso de que los incumbentes a nivel local estén siendo premiados o castigados por resultados en materias que no corresponden con su nivel de injerencia. De igual manera, vemos que este tipo de análisis todavía no se ha replicado en contextos como el peruano donde, dada la desconexión entre niveles, se podría argumentar que se cumple el supuesto de independencia entre niveles para la asignación de responsabilidades.

### **Reelecciones a nivel subnacional en el Perú y el vínculo con el desempeño en la gestión**

Desde hace algunos años, se ha vuelto común caracterizar al sistema político peruano como un sistema sin partidos. En esa línea, el caso peruano ha sido el centro de números estudios sobre voto retrospectivo y voto económico en la región. Los estudios sobre el caso peruano han sido paradigmáticos dentro de la literatura por dos motivos. Primero, mientras que ningún caso puede considerarse típico, Perú refleja algunos de los principales problemas sociales, políticos y económicos que aquejan a la región latinoamericana. Segundo, los trabajos que se han llevado al cabo en el Perú reflejan la metodología y las preocupaciones de las principales corrientes teóricas, de esta manera, el caso se ha insertado dentro de la literatura (Lewis-Beck y Stegmaier 2008).

En efecto, de acuerdo a la revisión de Muñoz (2010), una de las principales corrientes teóricas para el estudio del comportamiento electoral en el Perú se ha basado en modelos de acción racional que asumen que el elector decide su voto a través de cálculos costo-beneficio. Pueden identificarse dos tendencias de estudio. Una primera, mayoritaria, se ha enfocado en estudiar la popularidad de los presidentes (Stokes 1996; Kelly 2003; Arce 2003). Pese a sus aportes, un problema de estos trabajos es que no hablan directamente de la variable dependiente de interés: el voto. No obstante, existen dos trabajos que sí se refieren directamente a la función de voto, siendo estos los de Weyland (2000) y Echeagaray (2005).

Weyland (2000) analiza las elecciones presidenciales de 1995 a través de modelos de regresión lineal OLS utilizando data agregada (aproximación macro) de los 24 departamentos del Perú. La variable dependiente es el porcentaje de voto a Fujimori y las variables independientes son medidas económicas tales como el crecimiento en PBI por departamento y variables políticas que hacen referencia a la lucha contra el terrorismo. Como resultado, Weyland encuentra que la variable de aprobación de la política económica tiene un efecto positivo y significativo en la aprobación presidencial de Fujimori a lo largo del tiempo, mientras que la política subversiva no parece tener un efecto más allá de coyunturas específicas.

Mediante la interpretación general de los resultados obtenidos en sus modelos, Weyland sostiene que el apoyo a Fujimori expresa una “paradoja del éxito”. Es decir, una vez solucionado problemas graves tales como la subversión armada, estos ya no se consideran elementos centrales

en la evaluación del desempeño gubernamental y la población se concentra en temas que son más relevantes para su vida cotidiana como, por ejemplo, la economía nacional. Como sostiene Sulmont, un tema puede perder relevancia una vez de que existe consenso de que el problema ha sido resuelto y, por tanto, tendrían menos efecto para explicar el apoyo al gobierno (2009, 4) El éxito de solucionar crisis no tendría un efecto a la larga más allá del momento de la coyuntura crítica. Esta paradoja se relaciona con los diferentes niveles de relevancia que tienen los temas (issues) sobre los cuales son evaluados los gobiernos. Weyland sostiene que los ciudadanos ponderan los diferentes temas en los cuales son evaluados los gobernantes en función a la relevancia que estos tienen en un momento determinado.

Por su parte, Echegaray (2005) estudia el voto económico en el Perú a través del uso de encuestas electorales (aproximación micro) para explicar la aprobación presidencial. De esta manera, evita la falacia ecológica.<sup>3</sup> En una encuesta pre-electoral encuentra que los votantes son significativamente egotrópicos, sociotrópicos y retrospectivos. Más aún, el efecto es fuerte. Es así que el autor concluye que “en promedio, para cada votante que observa las condiciones económicas de manera optimista, las probabilidades de que ejerza un voto pro-incumbente antes que uno anti-incumbente, se multiplican”.

Como se observa, esta literatura ha sido centrada principalmente en la elección de candidatos a nivel nacional, específicamente en la elección a partir de una evaluación retrospectiva de su desempeño durante su periodo de gobierno.

A nivel metodológico, la mayoría de estudios se basan ya sea en la evaluación de la economía medida en el nivel individual, a través de una mirada egotrópica (Fiorina 1981; Lewis-Beck 1988; Anderson 2000) o en medidas objetivas de estado de la economía (crecimiento PBI, inflación, desempleo) en el nivel agregado a través de una mirada sociotrópica al voto retrospectivo (Kramer 1971; Tufte 1978; Hibbs 2000; Samuels 2004).

Otros estudios se han enfocado en el ámbito subnacional, prestando atención a la descripción y explicación de la debilidad de los partidos nacionales y el surgimiento de los llamados «movimientos regionales» (Barrenechea 2010, Vera 2010, Remy 2010, Tanaka 2009). En este contexto, siguiendo lo postulado por Incio y Aragón (2015): los políticos son mucho más importantes que sus organizaciones. En efecto, la disociación partido-candidato toma relevancia no solo debido a la poca consolidación del sistema de partidos sino también debido a la fuerte personalización de la política (Vera 2010, Zavaleta 2015).

Centrar la atención en los políticos implica analizar sus prácticas y decisiones; una de las decisiones clave que tiene que tomar un político que se encuentra ejerciendo un cargo público tiene que ver precisamente con sus intenciones de permanecer en dicho cargo y buscar la reelección (Incio y Aragón: 2015). La cantidad de puestos en disputa a nivel subnacional constituyen una materia interesante de estudio. Más aún, considerando que hasta el 2015 a excepción del cargo de presidente de la República, podía existir reelección consecutiva en el resto de cargos de elección popular. De hecho, en las últimas 4 elecciones a nivel subnacional se eligieron 195 alcaldes provinciales y 1643 distritales, a lo largo de todo el territorio y por un periodo de gobierno de cuatro años (Córdova e Incio 2013: 419).

---

<sup>3</sup> Entendida como inferir el comportamiento del votante desde un todo



Pese a ello, las reelecciones suelen ser la excepción antes que la regla. En efecto, existe una amplia brecha entre las tasas de incumbencia y las tasas de reelección. Para evidenciar ello, a continuación se presentan las tasas de incumbencia y de reelección para los periodos 2002-2006, 2006-2010 y 2014-2018.

**Tabla 1. Tasa de incumbencia a nivel provincial en los procesos electorales provinciales**

Periodo	Total de puestos en disputa	Número de candidatos incumbentes	Porcentaje de candidatos incumbentes	Número de candidatos reelectos	Porcentaje de candidatos reelectos
2002-2006	195	112	57.4%	25	22.32%
2006-2010	195	115	63.5%	32	27.83%
2010-2014	195	102		21	

Elaboración Propia. Fuente: Córdova e Incio (2013); Incio y Aragón (2015)

**Tabla 2. Tasa de reelección y tasa de incumbencia en los procesos electorales distritales**

Periodo	Total de puestos en disputa	Número de candidatos incumbentes	Porcentaje de candidatos incumbentes	Número de candidatos reelectos	Porcentaje de candidatos reelectos
2002-2006	1634	1015	62.12%	358	35.27%
2006-2010	1638	926	56.53%	311	33.59%
2010-2014	1638	993	60.62%	218	21.95%

Elaboración Propia. Fuente: Córdova e Incio (2013); Incio y Aragón (2015)

Estos datos indican que la tasa de alcaldes que intentan reelegirse es mucho mayor de aquellos que lograron mantenerse en el cargo. Debido a ello, algunos autores han afirmado que la reelección no es un “negocio seguro” (Meléndez 2013); al contrario, como demuestra el análisis de Córdova e Incio (2013), el ser incumbente sería una desventaja para los políticos en búsqueda de ser electos. Ello plantea la interrogante de por qué la tasa de reelección de candidatos incumbentes es tan baja y si ello tiene alguna relación con el desempeño en el cargo de los alcaldes en el periodo previo a la elección.

Como se señaló, ha existido un énfasis en estudiar el voto retrospectivo a partir de variables económicas. No obstante, el voto retrospectivo y la reelección de los candidatos no suelen estar enteramente ligadas a variables económicas, sino (también) a variables relacionadas a la gestión gubernamental de aspectos ligados al ámbito local. Sin embargo, ninguna de estas investigaciones hace explícito el vínculo entre reelección o continuidad en el cargo y desempeño en la gestión.

Un primer trabajo que podría dar luces sobre los efectos del desempeño en la gestión es el texto “¿Una descentralización sin partidos? El primer año de gestión del APRA en el gobierno regional de San Martín” de Carlos Meléndez (2004). Este trabajo nos permite establecer un cierto vínculo entre el apoyo a partidos nacionales y el desempeño a nivel del gobierno regional. El trabajo analiza el primero año de la gestión del gobierno regional en San Martín, analizando las consecuencias políticas del proceso de descentralización en la dinámica interna de partidos de alcance nacional. Un hallazgo del trabajo es que muestra cómo las limitaciones del PAP para controlar el poder del presidente regional, llevó a que este cometa una serie de excesos en su gestión (mal desempeño en la gestión gubernamental y actos de corrupción) que mellaron el prestigio de la agrupación en la región e incidieron en una pérdida de apoyo electoral al PAP.

Otra serie de estudios que toman el desempeño en la gestión gubernamental como factor explicativo son aquellos que se han preocupado por la *continuidad en el cargo*. Se entiende la *continuidad en el cargo* como la capacidad del incumbente de reelegirse, incluso por múltiples periodos de gobierno. Estos estudios se han centrado en el estudio de la provincia de Lima Metropolitana que concentra una de las mayores tasas de reelección a nivel nacional.

El artículo «el sueño de la eterna reelección», Uchuypoma (2014) estudia los casos del alcalde Miyashiro en el distrito de Chorrillos y Castillo en Los Olivos en donde se constata una continuidad en el cargo por más de cuatro gestiones municipales. Ante ello, el autor busca identificar los factores que han permitido dicha continuidad. Una de las explicaciones del autor se centra en el aprovechamiento de una *oportunidad política* por parte de las autoridades. Dicho de otro modo, se sostiene que el proceso migratorio y la aparición de asentamientos poblaciones generó un aumento de la población electoral así como una mayor demanda de servicios básicos que fue aprovechado por las autoridades a través de la ejecución presupuestal. De ese modo, los recursos fueron usados para responder a las demandas de la creciente población y con ello ganaron apoyo electoral (Uchuypoma 2014: 52-53).

Por su parte, Caballero (2015) complementa el estudio del caso del distrito de Los Olivos, analizando la continuidad de Castillo. Para ello, analiza las *estrategias políticas* del alcalde a lo largo de sus cinco periodos de gobierno. El autor identifica distintas variables como las estrategias empleadas por la autoridad para relacionarse con la población así como el empleo de un modelo de gestión que le ha permitido responder de manera adecuada a las demandas de los distintos sectores de la población (Caballero 2015: 87-90).

Mediante esta revisión de literatura se observa que los estudios sobre las reelecciones a nivel subnacional todavía son escasos. Destacan los trabajos de Aragón e Incio (2015) quienes han buscado describir los patrones de reelección a nivel subnacional, no obstante, todavía hay pocos trabajos que buscan explicar dichos patrones de reelección. Unos primeros pasos en esa dirección se da con los trabajos que buscan explicar la continuidad en el cargo de alcaldes a nivel local y que analizan cómo factores ligados a la gestión gubernamental (entre otros factores tales como el personalismo y la organización política), principalmente la ejecución del gasto, han permitido que algunos alcaldes sean reelectos por múltiples periodos de gobierno. Sin embargo, el vínculo entre ambos factores todavía no se ha hecho explícito en ninguna investigación. Por tal, la presente investigación busca llenar dicho vacío en la literatura, buscando determinar cuál es la relación

entre desempeño gubernamental y los patrones de reelección, qué aspectos de la gestión son valorados por la población y cómo se asignan responsabilidades entre niveles.

## Metodología

Esta investigación buscará responder a la pregunta general de *¿cuál es la relación entre los patrones de reelección y la accountability electoral a nivel subnacional?* Para ello, el estudio se enfocará en la pregunta específica de: **¿cuál es la relación entre los patrones de reelección de los incumbentes y la accountability electoral a nivel provincial en el Perú?**

Si bien esta es mi pregunta central, las siguientes preguntas complementarían el estudio:

- ¿Qué determina el voto al incumbente a nivel provincial en el Perú?
- ¿Hasta qué punto la literatura sobre voto económico y voto retrospectivo permiten entender los resultados electorales a nivel subnacional?
- ¿Puede haber voto económico en gobiernos centralizados?
- ¿Cómo se asignan las responsabilidades entre niveles de gobierno? ¿Cómo afecta el desempeño gubernamental en sus distintos niveles al voto a las organizaciones nacionales y a las organizaciones locales?

**Hipótesis:** Los votantes a nivel subnacional premian o castigan a aquellos incumbentes que buscan reelegirse a nivel subnacional por su desempeño en la gestión previa a las elecciones. En ese sentido, se espera que haya mayores niveles de reelección en aquellos candidatos quienes durante su gestión vieron cambios positivos en indicadores de desempeño gubernamental.

El interés de la investigación se centra en la reelección del candidato (individuo) y no en la organización que se reelige. Es decir, se sigue el enfoque “personal” y no “organizacional” planteado por Córdova e Incio (2013). Esta disociación partido-candidato toma relevancia en contextos como el peruano donde, como ya mencionamos, dada la poca consolidación del sistema de partidos, las organizaciones políticas que lideran las preferencias electorales en procesos determinados pueden fácilmente estar extintas para las siguientes elecciones. A ello se le suma la fuerte individualización de la política. En base a ello, nuestro objeto de análisis son los 59.9% de incumbentes que buscaron reelegirse a nivel provincial en el 2010.

Para probar la hipótesis de la relación entre el desempeño en el cargo en la reelección de alcaldes a nivel provincial, la presente investigación ha optado por utilizar un método de investigación de corte cuantitativo, a través del uso de técnicas estadísticas complejas. Para ello, se construirá una base de datos con información agregada sobre cada incumbente y sus provincias (cada provincia donde hay un incumbente será un caso). Se utilizarán una técnica de análisis de regresión logística

La regresión logística binaria es una técnica estadística que nos permite modelar la probabilidad de pertenecer a una de las dos categorías de la variable de interés, lo que se calcula es la probabilidad de pertenecer a una categoría sobre otra. Los parámetros del modelo logístico se calculan con la función de máxima verosimilitud y el estadístico que se utiliza para la prueba de hipótesis es el de Wald.

El estudio del **voto como variable dependiente** constituye el principal foco de análisis de las teorías de comportamiento electoral; ello será el mismo foco de análisis de la presente investigación. Para aproximarnos a la variable dependiente de interés se construirá una variable que distinga a los incumbentes que ganaron las elecciones de aquellos que no ganaron, ello para modelar la probabilidad de reelección del incumbente.

Mediante el análisis lo que se busca hacer es relacionar el **desempeño en la gestión** del incumbente en el periodo previo en la elección con la probabilidad de reelección del mismo. Como se vio en la revisión de literatura, debido al problema de la asignación de responsabilidades a nivel subnacional, se plantean como variables independientes distintas variables de gestión correspondientes a tres niveles: nivel macro de gobierno, nivel medio de gobierno y nivel local de gobierno. Ello no solo nos permitirá identificar si es que el candidato incumbente está siendo premiado o castigado por su desempeño en el cargo pero también permitirá explicar cómo se asignan responsabilidades entre niveles; en otras palabras, permite explorar si es que el candidato provincial está siendo castigado o premiado por elementos de la gestión en los que en realidad él no tiene mayor injerencia.

Nivel macro de responsabilidad (gobierno nacional):

- Tasa de variación PBI familiar a nivel provincial (2006-2010 y 2010-2014).

Ello de acuerdo a los principales postulados de las teorías de voto económico. Para elaborar dicho indicador se utilizó la siguiente formula:

$$\left[ \frac{\text{PBI familiar a nivel distrital 2010} * 100}{\text{PBI familiar a nivel distrital 2007}} \right]$$

Nivel medio de responsabilidad (gobierno provincial):

- Tasa de variación % población con acceso a educación (2006-2010).
- Tasa de variación % cobertura saneamiento (2006-2010).
- Tasa de variación % cobertura electricidad (2006-2010).

En este caso se creó un indicador a través de una técnica de agregación simple (promedio entre los tres indicadores de desempeño). Se pasaron tanto las pruebas de fiabilidad y confiabilidad y la varianza total explicada del indicador es de 76.5%.

Nivel micro de responsabilidad (gobierno distrital):

Tasa de variación avance ejecución –Devengado/PIM- (2006-2014).

$$\left[ \frac{\text{Avance ejecución presupuestal 2010} * 100}{\text{PBI Avance ejecución presupuestal 2007}} \right]$$

## **Modelo explicativo**

A continuación se resumen los resultados del modelo de regresión logística binaria utilizado para medir la relación entre reelección e indicadores de desempeño gubernamental en sus distintos niveles institucionales. El análisis de los resultados nos lleva a determinar que estas variables no tienen una relación significativa con la reelección del candidato incumbente.

**Tabla 2.** Resultados modelo de regresión logística binaria

<b>Variable</b>	<b>Estimate</b>	<b>Std. Error</b>	<b>Z value</b>	<b>Pr(&gt; z )</b>
<b>Intercepto</b>	5.425e+00	2.742e+00	1.978	0.0479 *
<b>Voto 2006</b>	-1.832e+00	4.804e+00	-0.381	0.7029
<b>Sexo incumbente</b>	-4.357e-06	2.397e-06	1.817	0.0692.
<b>Tasa de cambio desempeño nacional</b>	-2.121e-03	7.793e-03	-0.272	0.7855
<b>Tasa de cambio desempeño medio</b>	2.947e-02	3.518e-02	0.838	0.4022
<b>Tasa de cambio desempeño local</b>	-4.422e-03	7.848e-03	-0.563	0.5731
<b>AIC</b>	<b>61.778</b>			

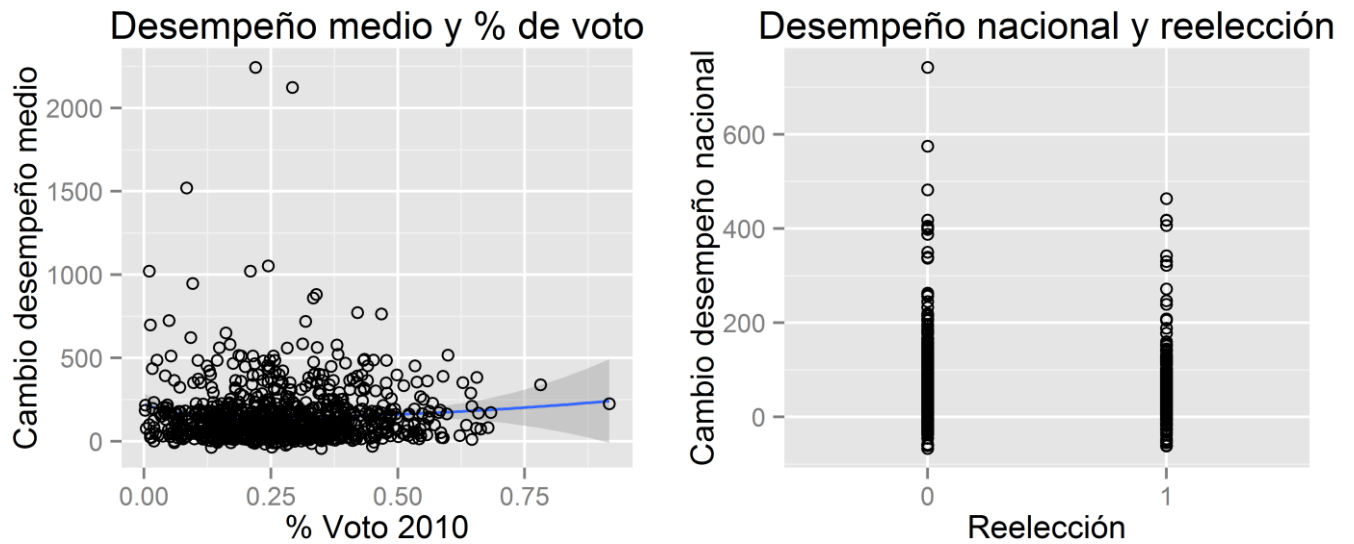
\*Significancia de 0.05

. Significancia de 0.1

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa, ninguna de las variables seleccionadas tiene un efecto significativo sobre la probabilidad de reelección del incumbente a nivel distrital para las elecciones del año 2010. Para profundizar en la relación entre las variables seleccionadas, en la siguiente sección se hará un análisis descriptivo gráfico que permita un mayor entendimiento de la relación entre desempeño gubernamental y apoyo al incumbente en las instancias subnacionales. Ello queda claro a partir de un análisis descriptivo gráfico entre las variables seleccionadas como proxy del desempeño gubernamental en sus distintos niveles institucionales y la reelección de los alcaldes a nivel distrital

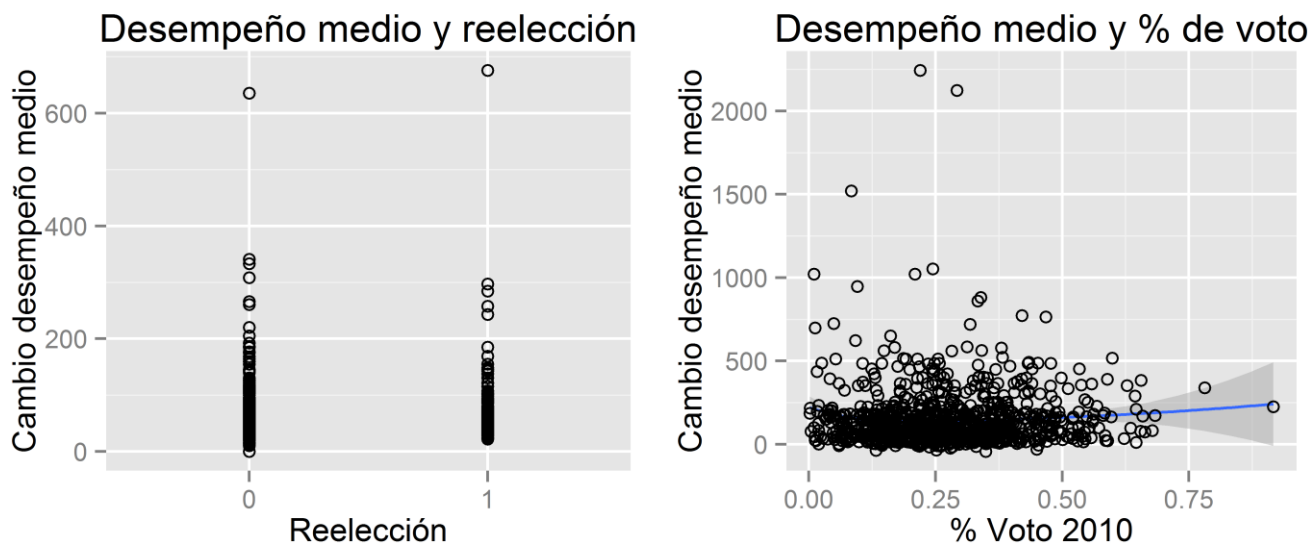
**Gráfica N°1.** Gráfico de dispersión entre reelección y tasa de variación de desempeño a nivel macro



Fuente: Elaboración propia.

Estos gráficos permiten observar no solo la ausencia de una relación entre el desempeño a nivel macro (PBI familiar, variable destacada por la literatura sobre voto económico) pero también muestra que existen casos que son sumamente éxitos y sin embargo obtienen niveles relativamente bajos de apoyo electoral, de igual manera, se observan casos con bajas tasas de cambio en el PBI familiar pero que reciben porcentajes altos de votación.

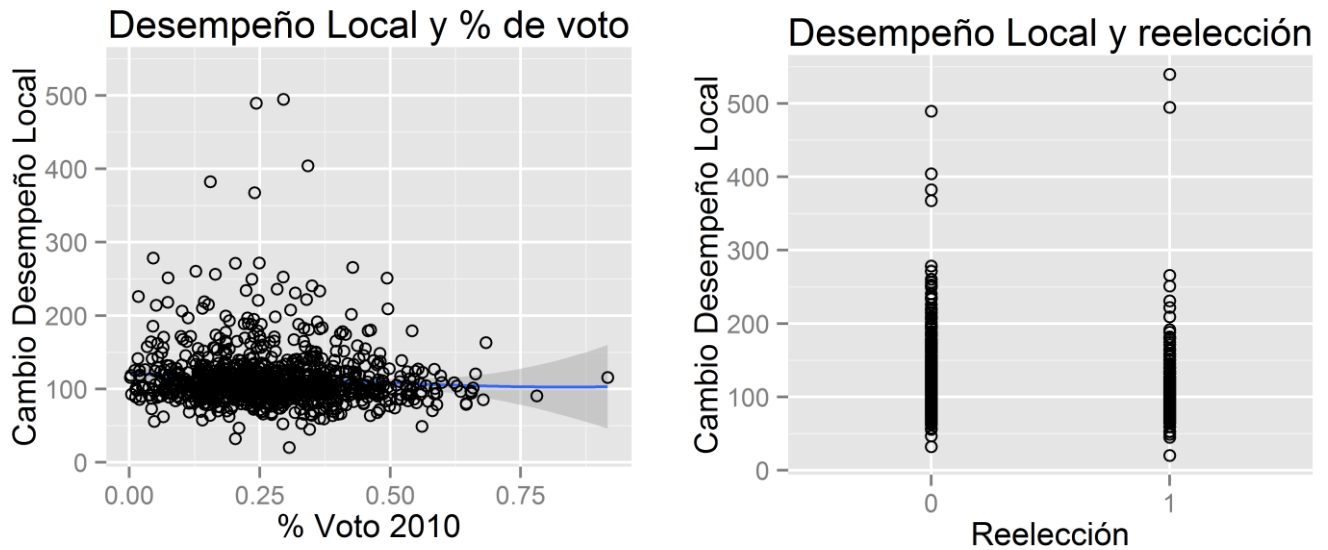
**Gráfica N°2.** Gráfico de dispersión entre reelección y tasa de variación de desempeño a nivel medio



Elaboración propia.

Con referente al desempeño gubernamental a nivel micro, para el cual se utilizó un indicador que hace referencia a la tasa de cambio de cobertura de saneamiento y de acceso a la educación como proxy de desempeño, se encuentra que tampoco existe una relación entre dicha variable y el apoyo electoral al incumbente, de hecho, tal y como se muestra en los gráficos, existen resultados divergentes.

**Gráfica N°4.** Gráfico de dispersión entre % de variación y tasa de variación de desempeño a nivel local.



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, como proxy del desempeño gubernamental a nivel micro se utiliza la tasa de variación de eficiencia de gasto, tomando en cuenta la ejecución presupuestal promedio en los años de gestión del incumbente. Como muestran los resultados, también se observan resultados divergentes en estas variables, mostrando que no habría una relación entre desempeño y reelección para el caso de alcaldes distritales.

Ello deja una serie de interrogantes: ¿por qué no existe función castigo-recompensa a nivel distral? Aún más relevante, ¿estos resultados son en todas las unidades territoriales? Esta pregunta resulta relevante para casos como los distritos en Lima Metropolitana, como se resaltó en el estado de la cuestión, este caso ha llamado la atención de la academia peruana debido a las altas tasas de reelección del incumbente, importante para este trabajo, distintos trabajos han resaltado que la continuidad en el cargo de alcaldes en Lima Metropolitana sería resultado de los resultados de su gestión, particularmente del uso de la ejecución presupuestal para responder a las demandas de la población (Uchuypoma 2014). Por ello, se probarán los resultados del modelo para Lima Metropolitana.

## Modelo explicativo para Lima Metropolitana

Tabla 3. Resultados modelo de regresión logística binaria para los casos de Lima Metropolitana

Variable	Estimate	Std. Error	Z value	Pr(> z )
<b>Intercepto</b>	5.701e+00	6.855e+00	0.832	0.4056
<b>Voto 2006</b>	6.992e+00	3.627e+00	1.928	0.0539
<b>Sexo incumbente</b>				
<b>Tasa de cambio desempeño nacional</b>	-5.717e-04	1.391e-02	-0.041	0.9672
<b>Tasa de cambio desempeño medio</b>	-2.021e-01	2.081e-01	-0.971	0.3314
<b>Tasa de cambio desempeño local</b>	-7.894e-03	2.761e-02	0.286	0.7749
<b>AIC</b>	<b>54.657</b>			

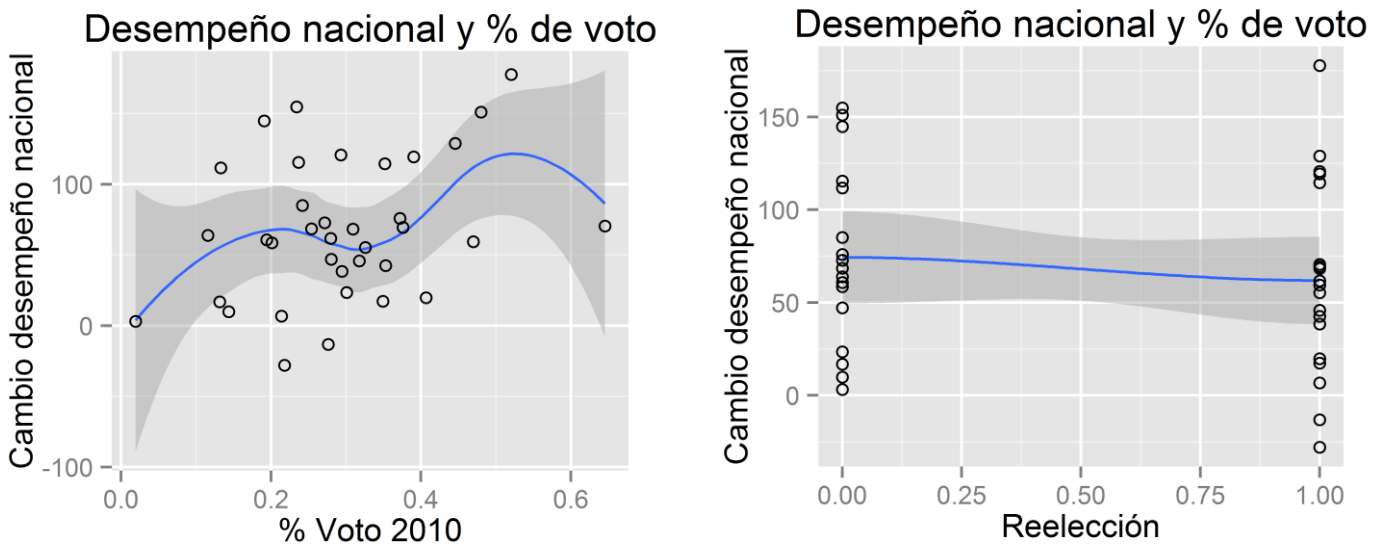
\*Significancia de 0.05

. Significancia de 0.1

Fuente: Elaboración propia.

Se observa que variables relacionadas al desempeño no parecen tener mayor impacto en las elecciones a alcaldes distritales en Lima Metropolitana para el año 2010, ello se observa claramente en la relación entre indicadores seleccionados y voto al incumbente de manera gráfica.

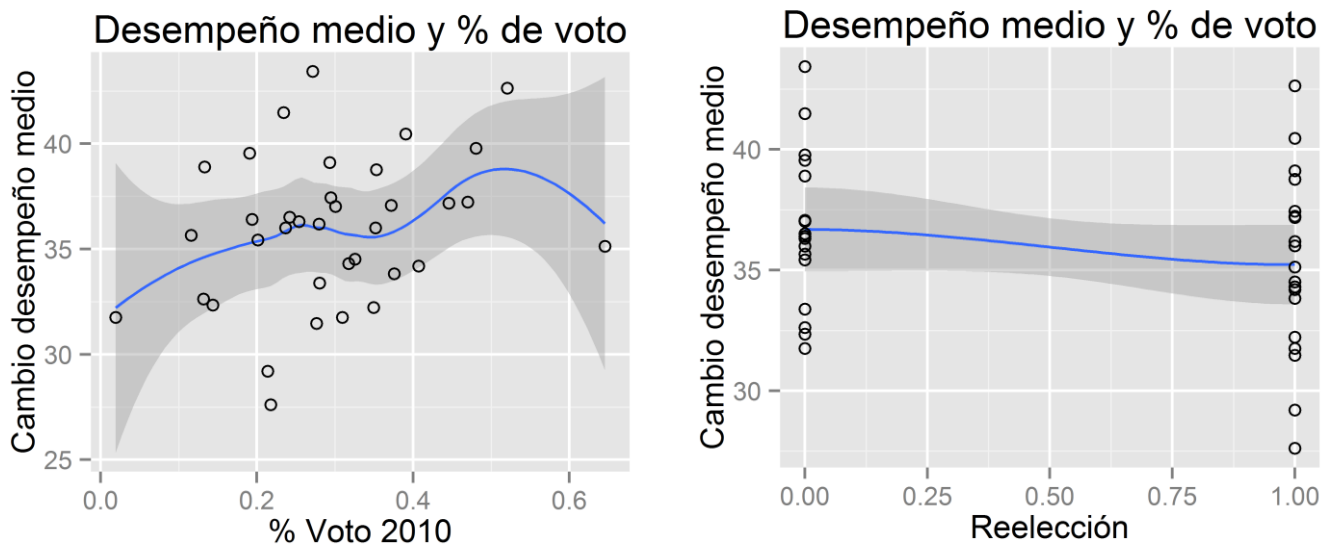
**Gráfica N°5.** Gráfico de dispersión entre % de variación y tasa de variación de desempeño a nivel nacional.



Fuente: Elaboración propia

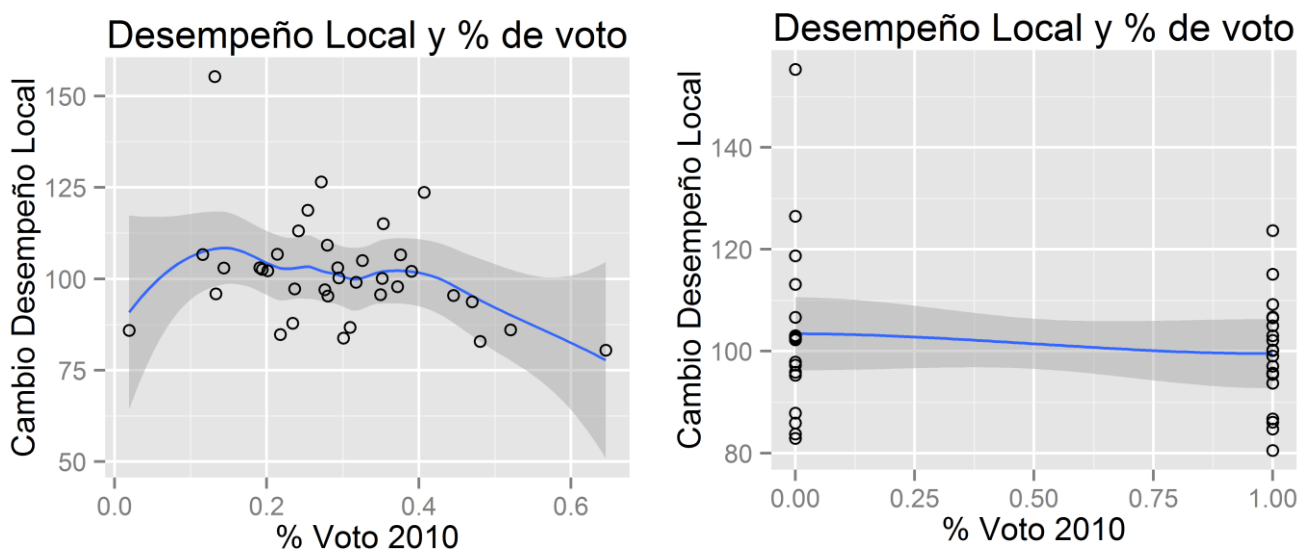


**Gráfica N°6.** Gráfico de dispersión entre % de variación y tasa de variación de desempeño a nivel medio.



Fuente: Elaboración propia

**Gráfica N°7.** Gráfico de dispersión entre % de variación y tasa de variación de desempeño a nivel local.



Fuente: Elaboración propia

Si bien indicadores relacionados al desempeño en la gestión no parecen tener efecto en el voto al incumbente, estudiar los determinantes de los patrones de reelección y de trayectorias en el cargo en Lima Metropolitana resulta interesante debido a que en esta provincia el incumbente tiene mayores tasas de reelección que el promedio nacional.

**Tabla N.4.** Tasa de incumbencia y tasa de reelección en los distritos de Lima por periodo de gobierno

Periodo	Total de puestos en disputa	Número de candidatos incumbentes	Porcentaje de candidatos incumbentes	Número de candidatos reelectos	Porcentaje de candidatos reelectos
2002-2006	42	37	88.10%	17	45.95%
2006-2010	42	37	88.10%	19	51.35%
2010-2014	42	37	88.10%	23	62.16%
2014-2018	42	34	80.95%	19	55.88%

Elaboración propia. Fuente: Portal Web INFOGOB, Observatorio para la gobernabilidad.  
 Disponible en: [www.infogob.com](http://www.infogob.com)

El análisis de los casos permite identificar distintos patrones con respecto a la trayectoria en el cargo de los alcaldes distritales en el caso de la Provincia de Lima. Por ello, importa analizar la trayectoria de cada alcalde; una aproximación a cada caso permitiría entender los factores que explican la reelección de incumbentes, más allá de su desempeño en el cargo.

**Tabla 5.** Número máximo de reelecciones a nivel distrital en Lima (2002-2014)

Reelecciones por distrito	Número de distritos	Porcentaje
Ninguna reelección	5	11.90%
Una reelección	25	59.52%
Más de dos reelecciones	12	28.57%

Elaboración propia. Fuente: Portal Web INFOGOB, Observatorio para la gobernabilidad.  
 Disponible en: [www.infogob.com](http://www.infogob.com)

Existe claramente una diferencia con respecto a la continuidad en el cargo de los alcaldes distritales en Lima. Se entiende la *continuidad en el cargo* como la capacidad del incumbente de reelegirse; analizar los casos de alcaldes distritales que han logrado continuidad en el cargo en Lima ha sido el centro de atención de algunos trabajos. Debido a ello, se propone que, para

complementar este análisis, se estudien a profundidad distintos patrones de éxito del incumbente, Lima Metropolitana se presenta como un caso interesante en tanto sus distritos presentan distintos patrones de trayectoria en el cargo.

## **Conclusiones**

A través del trabajo, se concluye que no existe voto económico a nivel subnacional. Las variables empleadas para medir el desempeño macro, medio y micro no son significativas. Para empezar, la variación en el PBI distrital carece de impacto en la reelección del incumbente. Se encuentran distritos con una variación positiva en donde los alcaldes no logran reelegirse y distritos con una variación negativa en donde la reelección es posible. A nivel medio, la variación en la cobertura de servicios, no presenta efectos. Distritos con una cobertura similar muestran resultados divergentes y brechas distritales en la provisión de servicios, conducen resultados similares. Finalmente, la gestión de recursos económicos a nivel distrital tampoco impacta en la incumbencia.

Esto abre una línea de investigación interesante en la medida en que si una de las principales aproximación empleada por la academia para explicar el comportamiento electoral no es válido para el caso peruano, queda pendiente analizar cuáles son las variables que se presentan en su reemplazo.

En ese sentido, el trabajo muestra las limitaciones del voto económico y añade la necesidad de emplear otras estrategias para entender los determinantes que influyen en la reelección de los incumbentes. Esto puede darse a través de la incorporación de otras variables (políticas, de gestión) o de estudios de casos orientados a explicar la continuidad del cargo. Como se observa, las variables económicas no son relevantes para explicar la reelección a nivel subnacional. Esto resulta interesante, considerando que muchos de los distritos han recibido una mayor transferencia de recursos por concepto de canon. La variación en la tasa del PBI no ha impactado en la reelección de los incumbentes. De igual forma, en el ámbito micro, la cantidad de recursos empleados, tampoco ha impactado la reelección de las autoridades.

Asimismo, los resultados aportan material para el debate sobre la ventaja o desventaja del incumbente. En las siguientes líneas se dan sugerencias sobre los factores que influyen en una desventaja del incumbente así como explicaciones que permitirían responder esta interrogante.

En primer lugar, una entrada a la comprensión del voto económico en el país está asociado a los recursos. Si el PBI no genera un efecto por sí solo, debe trabajarse con preguntas que analicen el gasto. Los resultados del desempeño micro muestran que el uso de recursos no tiene un impacto en la reelección. Dada esta ausencia y en contextos de abundancia, ¿Qué es lo que valoran los ciudadanos al hablar sobre recursos? ¿Hasta que punto es la calidad y no la cantidad la que justifica el apoyo al incumbente?

En segundo lugar, una dificultad para medir la asignación de responsabilidades es el diseño institucional actual es confuso. Por un lado, muchas de las competencias de los niveles de gobierno no han sido definidas. Como consecuencia, existe una sobreposición de funciones que dificulta la valoración y atribución de competencias por parte de los votantes. No se reconoce las funciones de cada quién, lo que crea un juicio más crítico sobre los distintos niveles de gobierno. Por otro

lado, no existe un vínculo directo entre los niveles. La ausencia de espacios de coordinación intergubernamental efectivos impide la articulación de políticas pública. Ejemplo de ello es que algunas de las competencias en cobertura de servicios (educativos, de infraestructura) se dan tanto a nivel provincial como local.

En tercer lugar, existen otras variables políticas que no han sido incluidas en el análisis pero que podrían ser de utilidad para explicar las bajas tasas de reelección. Estas se relacionan a los efectos que la desinstitucionalización partidaria puede tener en la reelección de los incumbentes. La ausencia de partidos fuertes ha hecho que en la actualidad, estos se vean desplazados de las dinámicas locales. Algunas teorías sobre voto económico, plantean que la valoración de autoridades a nivel nacional posee un impacto en los líderes locales. Sin embargo, en el caso peruano, el presidente no suele contar con líderes locales a nivel subnacional o en todo caso, estos no suelen responder al partido (Meléndez 2004)

De ese modo, existe una alta competencia y fragmentación política. Esto ha ocasionado un desplazamiento de los partidos políticos y un auge de los movimientos regionales y partidos locales. Al ser estas organizaciones comúnmente efímeras, el incumbente no posee un equipo capaz de sostener su candidatura, lo cual trae dificultades una vez instaurado en la gestión y cuando se busca la reelección.

De igual forma, la desinstitucionalización partidaria, hace que el partido ya no sea visto como un vehículo para la representación. Como se ha mencionado, la academia viene dirigiendo su mirada hacia el candidato más que el partido. Para el caso peruano, las organizaciones políticas no constituyen marcas a las que se les pueda atribuir responsabilidades por performance pasadas. Los movimientos regionales, por un lado, participan de la contienda electoral a través de coaliciones de independientes (Zavaleta: 2015) en donde los candidatos participan a través de una lógica costo-beneficio. Como resultado, una vez en el cargo, pueden desligarse de su identidad partidaria con facilidad. Esto también se repite en los partidos nacionales como lo muestra el estudio de Meléndez (2004) La participación de actores en organizaciones con tendencias ideológicas distintas, es muestra de ello. Esto genera que no quede claro el vínculo entre el candidato y el alcalde saliente y que los candidatos dependan de sus propias habilidades o recursos para posicionar su candidatura.

Por tanto, el aumento acelerado de recursos, la definición difusa de responsabilidades y la debilidad de las plataformas políticas en las que los incumbentes se ubican, podrían explicar la desventaja del incumbente. A este análisis es necesario incorporar otro tipo de variables como el tamaño del territorio y de la población en la medida en que podría considerarse que en espacios de atomización territorial, aumenta la cercanía a las autoridades lo que incide en una mayor fiscalización.

Debe agregarse que una de las principales limitaciones en la elaboración de la base de datos, fue la disponibilidad de datos. Para la elaboración del desempeño a nivel medio, se emplearon indicadores a nivel provincial mientras que para el desempeño a nivel micro, debieron emplearse datos del año 2008. La ausencia de esa información a nivel local plantea un desafío en el monitoreo de la gestión de los gobiernos locales. Uno de los retos de la descentralización es

aceptar la existencia de un Estado multinivel y en ese sentido, plantear estrategias que aseguren mecanismos de recojo de información efectiva.

## **BIBLIOGRAFIA**

ANDERSON, Christopher J.

2007 “The End of Economic Voting? Contingency Dilemmas and the Limits of Democratic Accountability.” *Annual Review of Political Science* 10, pp. 271-296.

CORDOVA, Beatriz e INCIO, José Luis

2013 “La ventaja del incumbente en el ámbito subnacional: un análisis de las dos últimas elecciones municipales en Perú”. *Paper Político*, vol.18, núm 2, pp. 415-436.

LAGO PEÑAS, Ignacio y Santiago LAGO PEÑAS

2011 “Descentralización y voto económico en España”. *Reis* 136. pp. 111 126

LEWIS-BECK, Michael S. y Martin PALDAM

2000 “Economic Voting: An Introduction.” *Electoral Studies* 19, pp. 113-121.

LEWIS-BECK, Michael S y Mary “STEGMAEIR

2008 “The Economic Vote in Transitional Democracies.” *Journal of Elections, Public Opinion & parties*, Vol. 18, No. 3, pp. 303- 323.

MELÉNDEZ, Carlos

2004 ¿Una descentralización sin partidos? El primer año de gestión del APRA en el gobierno regional de San Martín. Lima: IEP

REMMER, Karen y François GÉLINEAU

2003 “Subnational electoral choice. Economic and referendum voting in Argentina, 1983-1999” *Comparative Political Studies*, Vol 36, No. 7, pp. 801-821

RIBA, Clara y Aída DIAZ

2002 Economic voting in subnational government: Catalanian evidence. En: DORUSSEN, Han y Michael TAYLOR (editores). *Economic voting*. Oxfordshire: Routledge, pp. 173-199.

WEYLAND, Kurt,

2000 “¿La paradoja del éxito? Los determinantes del apoyo político al presidente Fujimori” en *Debates en Sociología* N° 25, PUCP

**“El éxito de Francis Allison en el distrito de Magdalena del Mar (2002-2014).  
Un análisis empírico de la ventaja del incumbente a nivel subnacional”**

María Gracia Becerra<sup>1</sup>

Maria Claudia Augusto<sup>2</sup>

Diego Retamozo<sup>3</sup>

Sergio Ugaz<sup>4</sup>

Trabajo preparado para su presentación en el VII 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 del 2015.

## **Resumen**

---

<sup>1</sup> Estudiante de pregrado de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Directora de la Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Politai y miembro del Grupo de Investigación de Política Subnacional (GIPS).

<sup>2</sup> Estudiante de pregrado de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú y miembro de la de la Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Politai.

<sup>3</sup> Estudiante de pregrado de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú y miembro de la de la Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Politai.

<sup>4</sup> Estudiante de pregrado de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú y ex miembro de la de la Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Politai.

El sistema político peruano se caracteriza por las bajas tasas de reelección del incumbente a nivel subnacional; en ese sentido, la incumbencia ha sido calificada como una desventaja para los políticos en búsqueda de la reelección. Debido a ello, sorprende que, a nivel distrital, existan algunos casos de alcaldes que han logrado mantenerse en el cargo por múltiples periodos de gobierno; Magdalena del Mar es un ejemplo de ello. En este distrito, Francis Allison ha logrado la reelección en tres elecciones consecutivas, obteniendo altos porcentajes de votación. Por eso, el presente artículo busca explicar la trayectoria de Allison en el cargo de alcalde distrital a través del análisis de las estrategias políticas empleadas para lograr la continuidad en el cargo y de las percepciones ciudadanas sobre las mismas. Se destaca la importancia de atributos ligados a la incumbencia; en ese sentido, el éxito de Allison proviene de su capacidad de satisfacer las necesidades de los ciudadanos (a través del uso de mecanismos formales e informales de la gestión gubernamental) y de su habilidad política. Para cumplir su objetivo, la investigación recurre a la recopilación de datos sobre la municipalidad; la realización de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios públicos y a actores claves de la sociedad civil; y la aplicación de encuestas estratificadas polietápicas en el distrito.

### **Palabras clave**

Incumbencia, continuidad en el cargo, estrategias políticas, liderazgo político, comportamiento electoral, política subnacional

### **Introducción**

El sistema político peruano ha sido calificado como inestable y volátil (Mainwaring 1996). A pesar de ello, la literatura sobre los determinantes de dicha inestabilidad sigue siendo escasa. Una primera mirada se ha centrado en el estudio de experiencias positivas de institucionalización partidaria. Una segunda mirada ha puesto su atención en el político como un actor y en las estrategias que este emplea para acceder y permanecer en el cargo.

Dentro de esa segunda línea, ha llamado la atención analizar las tasas de incumbencia y las tasas de reelección, especialmente a nivel subnacional (Córdova e Incio 2013; Aragón e Incio 2015). Mediante el análisis, se ha demostrado que las tasas de reelección del incumbente son bajas, llegando a afirmarse que la incumbencia es una desventaja para el político en búsqueda de ser reelecto (Córdova e Incio 2013). Sin embargo, un análisis a profundidad permite identificar provincias donde grupos de alcaldes distritales han permanecido en el cargo por múltiples periodos consecutivos de gobierno (Uchuypoma 2014; Caballero 2015). Un ejemplo de ello es Lima, provincia donde se observan distintas trayectorias en el cargo de alcalde distrital.

El presente artículo es el primer resultado de un estudio más exhaustivo que busca explorar las distintas trayectorias en el cargo de alcaldes distritales en Lima. Es decir, busca determinar por qué algunos incumbentes son exitosos en su intento de ser reelectos y otros no. Para ello, se estudiarán los casos de Magdalena del Mar, Pueblo Libre y Barranco (distintos patrones de trayectorias en el cargo) a través del método comparado de sistemas más similares (Przeworski y Teune 1970).

Magdalena Del Mar resulta un caso interesante de estudio en tanto el alcalde, Francis Allison, ha logrado ser reelecto en tres oportunidades, logrando mantenerse en el cargo por doce años consecutivos y posicionándose como la principal figura política del distrito. En ese sentido, este caso nos permite explorar bajo qué condiciones la incumbencia no es una desventaja para el político, por el contrario, permite explorar bajo qué condiciones factores relacionados al ejercicio de un cargo público permiten la reelección.

El análisis de este caso es el resultado de entrevistas a funcionarios de la municipalidad y a actores claves de la sociedad civil; encuestas estratificadas polietápicas a la población del distrito de estudio para analizar cuáles son los atributos del incumbente valorados por la población; y el recojo de datos agregados en base a documentos oficiales de la municipalidad.

Se destaca que la población valora atributos en Allison que están ligados a la incumbencia tales como la experiencia en gestión gubernamental y la experiencia política. En otras palabras, se destaca que el éxito de Allison proviene de su capacidad para satisfacer las necesidades de los ciudadanos (a través del uso de mecanismos formales e informales de la gestión gubernamental) y de su habilidad política, especialmente dada la falta de una figura política alternativa.

### **El incumbente**

El estudio sobre los determinantes del voto que obtiene un candidato a diversos cargos de elección ha sido de interés recurrente en la literatura sobre comportamiento electoral. Especial importancia ha tomado en el debate dentro de la Ciencia Política explicar los determinantes del apoyo electoral a un grupo particular de candidatos: los incumbentes.

Los incumbentes son los candidatos que se presentan a la reelección consecutiva, es decir, son aquellos candidatos que, mientras continúan ejerciendo un cargo de elección popular, participan nuevamente de la competencia electoral para renovar su presencia en el mismo cargo. Como mencionan Córdova e Incio (2013), estos candidatos concentrarían una serie de prerrogativas que les permiten participar en las elecciones en condiciones más favorables que el resto de participantes, lo cual podría significar una victoria final para el incumbente.

La relación entre incumbencia y éxito electoral ha sido ampliamente estudiada en el contexto norteamericano, tanto para las elecciones nacionales congresales como subnacionales, evidenciándose una clara ventaja para los incumbentes (Abramowitz 1991; Lee 2001; Trounstone 2011). No obstante, una tendencia reciente dentro de la academia ha desarrollado estudios del mismo fenómeno en contextos caracterizados por la baja institucionalización del sistema de partidos y la alta volatilidad de las preferencias electorales, tales como la India y Brasil (Uppal 2005; Linden 2004), mostrando conclusiones opuestas: la incumbencia sería una desventaja para los candidatos que van a la reelección.

Precisamente, el Perú se inserta dentro del segundo grupo de casos. El trabajo de Córdova e Incio (2013) es una primera aproximación al estudio de la ventaja del incumbente para el caso peruano, centrándose en el nivel provincial y distrital de gobierno. Mediante la formulación de modelos de regresión binaria, los autores encuentran una consistente desventaja para los incumbentes a nivel subnacional. No obstante, importa resaltar que los resultados del estudio también revelan una



marcada diferencia para el grupo de incumbentes exitosos, quienes mantienen márgenes de ventaja electoral.

De esta manera, quedan importantes preguntas aún por explorar: ¿Qué factores explican el éxito (o no) de los incumbentes? ¿Qué atributos del incumbente son valorados por la población? En la siguiente sección se exploran los factores que han sido resaltados por la literatura como causa de la ventaja electoral del incumbente. Luego se evaluarán empíricamente estos factores para el caso de estudio seleccionado, buscando establecer de qué manera factores relacionados con la incumbencia fueron importantes para determinar el éxito de Francis Allison en Magdalena del Mar.

### **La ventaja del incumbente**

Para comenzar, algunos trabajos dentro de la literatura sobre la ventaja del incumbente han argumentado que el *control de los recursos del gobierno* acerca a los candidatos a la reelección con el electorado en la medida en que los incumbentes se encuentran en una posición privilegiada para atender las demandas de la población. Debido a que se encuentran ejerciendo un cargo público, el incumbente conoce las necesidades de sus representados y puede tomar medidas para responder a las mismas a través de la prestación de servicios y otros mecanismos (Córdova e Incio 2013: 422), es decir, mediante el uso de la gestión gubernamental. Siguiendo la línea de Caballero (2015: 4), la gestión gubernamental es entendida como el manejo de los recursos del gobierno por parte de los gobernantes para dar respuesta a las principales necesidades y problemas de los ciudadanos.

Tal y como indica Downs (1969), así como los políticos buscarán mantenerse en el poder, los ciudadanos buscarán una autoridad que satisfaga sus necesidades. Se establece así una dinámica «castigo-recompensa» usada por los individuos para evaluar el desempeño de sus gobiernos; si el incumbente ha logrado responder a las demandas del votante, este lo premiará otorgándole su voto, de lo contrario, lo castigará votando por el candidato de oposición.

Básicamente, para responder a las demandas de la población, un incumbente se apoya en los recursos estatales que le otorga su cargo. De ahí la importancia de entender el escenario institucional en el cual se gobierna y entender los recursos administrativos que provee el cargo. En casos de alcaldías distritales, las municipalidades proveen recursos relacionados a la elaboración e implementación de políticas públicas; no solo se cuenta con un aparato administrativo que permite enforzar las decisiones tomadas desde la municipalidad, sino que también se pueden elaborar planes de gobierno que colaboren con la planificación y elaboración de dichas políticas y que respondan a demandas de sectores específicos de la población (Caballero 2015: 4).

No obstante, la resolución de demandas de la población no siempre se da a través de los medios formales de gobierno, sino también a través de medios informales. Por ello, el uso de los recursos públicos a los cuales accede el incumbente en el cargo es un aspecto clave de su ventaja electoral.

De acuerdo a Garner (1991: 222-223), los incumbentes pueden abusar del poder que les otorgan sus cargos a través de dos tipos de actividades. El primer tipo de abuso incluye el uso de los medios públicos para el enriquecimiento personal del incumbente o de personas cercanas a él; este tipo de

abuso de la incumbencia generalmente toma la forma del patronazgo, lo cual involucra el uso de la influencia gubernamental para otorgar puestos de trabajo u oportunidades de negocios para sus allegados. El segundo tipo de abuso personal de la incumbencia ocurre cuando los incumbentes utilizan los recursos públicos a los cuales tiene acceso con el propósito de mantenerse en el poder; ejemplo de ello es el uso de la propiedad gubernamental como recursos privados de campaña.

De esta manera, el acceso a recursos gubernamentales por parte del incumbente facilita que este establezca estrategias para resolver las demandas de los ciudadanos a través de medios informales. En ese sentido, una de las prácticas más comunes de los políticos para garantizar su mantenimiento en el poder es el establecimiento de estrategias clientelares que les permitan generar vínculos de lealtad con sus representados.

El clientelismo ha sido definido como «un intercambio directo entre ciudadanos y políticos, en donde el primero provee al segundo con votos u otras formas de apoyo electoral a cambio del acceso a una variedad de ventajas materiales (regalos, trabajos, beneficios sociales, contratos de negocios y favores regulatorios)» (Kitscheld and Kselman 2011: 2) Como se observa, el intercambio clientelar implica la presencia de una relación de reciprocidad clientelar entre el político y sus votantes a través del intercambio de bienes y servicios.

Pasando a otro punto, se ha señalado que los incumbentes tienen mayores posibilidades de victoria en tanto tienen mayor experiencia política y son percibidos como mejores candidatos por parte de la población. En ese sentido, a diferencia de otras posturas, esta corriente resalta los atributos del candidato incumbente y no los recursos provenientes del cargo que ostenta.

Uno de los primeros trabajos dentro de esta línea es el de Zaller (1998), quien estudió las elecciones congresales norteamericanas a través de modelos estadísticos complejos. Para el autor, la reelección de los incumbentes se explica por su *habilidad política*. La habilidad política es difícil de medir y dependerá de distintos factores y los atributos que la componen variarán de acuerdo al contexto en el que se desempeña el político. No obstante, en pocas palabras, los incumbentes tendrían ventaja simplemente porque su experiencia en el cargo los proyecta como mejores políticos que el resto de contrincantes.

Para Trounstine (2011: 257), los incumbentes pueden ganar elecciones con amplios márgenes de ventaja debido a un «efecto de selección», es decir, los incumbentes serían percibidos por los votantes *ex ante* como políticos de mayor nivel que sus contrincantes. Este efecto sería mayor en las elecciones locales que en cualquier otro nivel de gobierno debido a que las elecciones locales suelen ser poco atractivas para políticos con trayectoria; si pocas personas desean participar de la competencia, entonces aquellas personas que ganan las elecciones serían los mejores candidatos disponibles, es decir, aquellos que serían capaces de mantener su fortaleza en las siguientes contiendas electorales.

Adicionalmente, los votantes valorarían la experiencia en el gobierno de los incumbentes y/o las decisiones sobre política pública que realizaron durante su gestión, por tal motivo, preferirían mantener en el cargo al incumbente antes que votar por su contrincante. A ello se suma el hecho de que los incumbentes a nivel local suelen beneficiarse de los altos niveles de desinformación del electorado sobre sus opositores y su desempeño durante la campaña. Si a ello se le suma el alto

nivel de recordación de los incumbentes, estos tendrían una considerable ventaja (Trounstine 2011: 258).

Por otro lado, Eckles y Schaffner (2012) postulan una explicación desde la psicología de la decisión de votar por un incumbente antes de votar por otro candidato. Esta viene planteada bajo la figura de la *aversión al riesgo*, es decir, la tendencia de los individuos a preferir ciertos resultados antes que alternativas inciertas. El acto de votar en una elección donde se presenta un incumbente pone al votante en una situación donde compara a un representante que ya tuvo (el incumbente) con uno que podría tener (el contrincante), prefiriendo apostar por aquel que ya conoce o tiene experiencia sobre el cargo. Ello especialmente en contextos de elevada desinformación sobre los candidatos.

### **Caracterización distrital**

La Provincia de Lima cuenta con 43 distritos. Estos pueden clasificarse en distritos antiguos y recientes, creados a partir de los procesos migratorios que incidieron en la dinámica social y política de la provincia. Magdalena Del Mar entra dentro de la primera categoría, siendo un distrito tradicional de clase media cuya ocupación se remonta a la época colonial. Actualmente, presenta una población de aproximadamente sesenta y dos mil habitantes, de los cuales cincuenta mil son electores. (Portal Web INFOGOB: 2014)

Siendo un distrito pequeño, Magdalena Del Mar limita con cuatro distritos: Pueblo Libre, Jesús María, San Miguel y San Isidro. Estos se encuentran conectados a través de sus cuatro avenidas principales, las cuales son Javier Prado Oeste, Juan de Aliaga, Salaverry y Brasil. De acuerdo a la información obtenida en el recojo de información, esta última marca la existencia de una línea divisoria en el distrito.

En ese sentido, se defiende la existencia de dos poblaciones con distintos niveles socioeconómicos y demandas. De un lado, se encuentra el sector que limita con San Miguel, de mayor densidad poblacional y menor poder adquisitivo, en donde se ubican los principales atractivos del distrito tales como el mercado, el coliseo deportivo, la plaza principal, entre otros. Siendo una zona con mayor movimiento, sus principales demandas giran en torno a la seguridad ciudadana, la limpieza pública y la provisión de servicios básicos (agua, desagüe, asfalto) y sociales (salud, educación, talleres gratuitos).

Del otro lado, se encontraría aquella zona ubicada en el área de disputa limítrofe con el distrito de San Isidro. Esta zona se ha valorizado económicamente por su cercanía a San Isidro y es el espacio en donde se concentra la construcción de edificios, hoteles y oficinas. Esta población posee mayores ingresos económicos y carece de los problemas que aquejan al otro sector pues poseen el nivel adquisitivo para acceder a servicios privados. Su principal preocupación es la seguridad ciudadana, el mantenimiento del ornato y el impacto del boom inmobiliario.

Cabe agregar que existe una zona intermedia que no se incluye dentro de ninguno de estos dos espacios. Este es el caso de la Medalla Milagrosa, un territorio inicialmente invadido que colinda con el Malecón de San Isidro y que posee una gran densidad poblacional. Como señalan los

entrevistados, esta zona ha mejorado sustancialmente gracias a la relación que posee con el alcalde y se ha convertido en un importante bastión electoral de Allison.

De ahí la importancia de establecer estrategias segmentadas para cada uno de los grupos de la población (Caballero 2015). De acuerdo a Luna (2014), las estrategias segmentadas son definidas como un «proceso mediante el cual los partidos políticos y candidatos usan distintos tipos de demandas electorales para manejar distintas poblaciones» (Luna 2014: 4). El autor plantea que en sociedades desiguales, los partidos y los candidatos tienden a emplear estrategias diferenciadas no programáticas. Estas últimas pueden basarse en distintos criterios como el nivel socioeconómico o la dimensión electoral y su objetivo radica en la obtención de apoyo de distintas bases electorales. Para el autor, el éxito depende tanto de factores materiales (recursos, organización) como también de su habilidad para armonizar el discurso. Su aporte radica en que admite el uso simultáneo de estrategias (programáticas, personalistas o clientelares) que por lo general han sido separadas por la literatura.

Como se observa, en Magdalena Del Mar las estrategias obedecen a criterios territoriales y económicos. Asimismo, dado que la cobertura de servicios básicos es casi plena, las demandas ciudadanas expresan otras necesidades. Es interesante constatar que los programas sociales (campañas médicas, educativas) o servicios (limpieza de techos) se focalizan en la zona más humilde y que los servicios y estrategias del alcalde son dados de forma diferenciada.

En palabras de una entrevistada: «en el lado de Magdalena que va de la avenida Brasil hacia el mercado, hay cosas contradictorias. Por ejemplo, por un familiar que también vive ahí sabemos que el tema de la seguridad no funciona. Funciona acá excesivamente porque acá puedes encontrar serenos por todas partes mientras que en el otro lado no hay esa misma intensidad».

Analizar la posibilidad de que los actores políticos definan diversas estrategias dependiendo de ciertas características del electorado nos lleva a complejizar el análisis de cómo se dan las relaciones entre incumbente y ciudadano. Este será un punto importante a tomar en cuenta para el análisis empírico del caso de estudio. Como se argumentará, Allison ha sabido emplear estrategias segmentadas en ambos espacios, lo que ha permitido que la alcaldía dé una respuesta a los problemas de cada sector de la población, de ahí que el 64% de vecinos encuestados considere que el distrito ha mejorado sustancialmente en los últimos cinco años, demostrando la presencia de un apoyo transversal a la gestión del alcalde.

### **Francis Allison**

Francis Allison proviene de una familia de clase media nacida en Magdalena Del Mar y con experiencia política. Su padre, Guillermo Allison, fue alcalde del distrito (1990-1992) con el partido Popular Cristiano (PPC). A nivel político, Allison ha transitado por diversos proyectos con los cuales ha postulado a cargos de elección popular. Al igual que su padre, Allison militó en el PPC desde 1991 hasta el 2005, postulando en sus dos primeras gestiones a través de la Alianza Unidad Nacional, liderada por el PPC. Luego de ello, fue parte de Solidaridad Nacional (SN) y, tras su salida, tuvo acercamientos con el Partido Aprista Peruano (APRA); finalmente, en el año 2009, Allison decide fundar la organización de local «Magdalena Avanza».

A través de estas organizaciones, Allison ha buscado satisfacer sus intereses políticos. En ese sentido, se sostiene que su salida del PPC obedeció a un bloqueo interno de la cúpula dirigente ante su intención de obtener una candidatura a nivel nacional. Asimismo, su corta estadía en SN se debió a discrepancias con el alcalde de Lima, Castañeda Lossio, sobre la gestión de la Costa Verde. Durante el año 2009, Allison deja la alcaldía para aceptar el cargo de Ministro de Vivienda y Saneamiento<sup>5</sup>, lo cual lo lleva a un acercamiento con el Partido Aprista Peruano (APRA). Su rápido alejamiento de dicho partido está relacionado a los escándalos de corrupción y las acusaciones de lavado de activos a finales del 2009.

La ausencia de otras organizaciones políticas de alcance nacional y la carencia de recursos propios obligan a Allison a regresar a la contienda local. Su tránsito por estas organizaciones políticas muestra una habilidad para posicionar sus intereses, sin una simpatía ideológica o vocación real a un proyecto político. Las aspiraciones de Allison por llegar a política nacional no pudieron realizarse a través de partidos institucionalizados puesto que estas organizaciones cuentan con una estructura interna y procedimientos de competencia para la selección de candidatos. Por ello, Allison decide apostar por mantener el poder a nivel de Magdalena del Mar, de ahí la importancia de fundar Magdalena Avanza para garantizar su continuidad en el cargo en tanto le ha permitido un mayor margen de maniobra<sup>6</sup>.

La trayectoria de Allison deja algunas lecciones. Primero, el tránsito de Allison por distintas organizaciones políticas se explica en sus intereses políticos. Segundo, pudo conservar una buena imagen a pesar de una serie de escándalos y sucesos negativos. Como resultado de esta trayectoria, Francis Allison ha logrado posicionarse como la principal fuerza política del distrito y es también percibido como un actor carismático por distintos sectores. Una mirada rápida a la caracterización política en la última década permite confirmar lo dicho y analizar, de paso, a las otras fuerzas políticas del distrito.

### **Caracterización política**

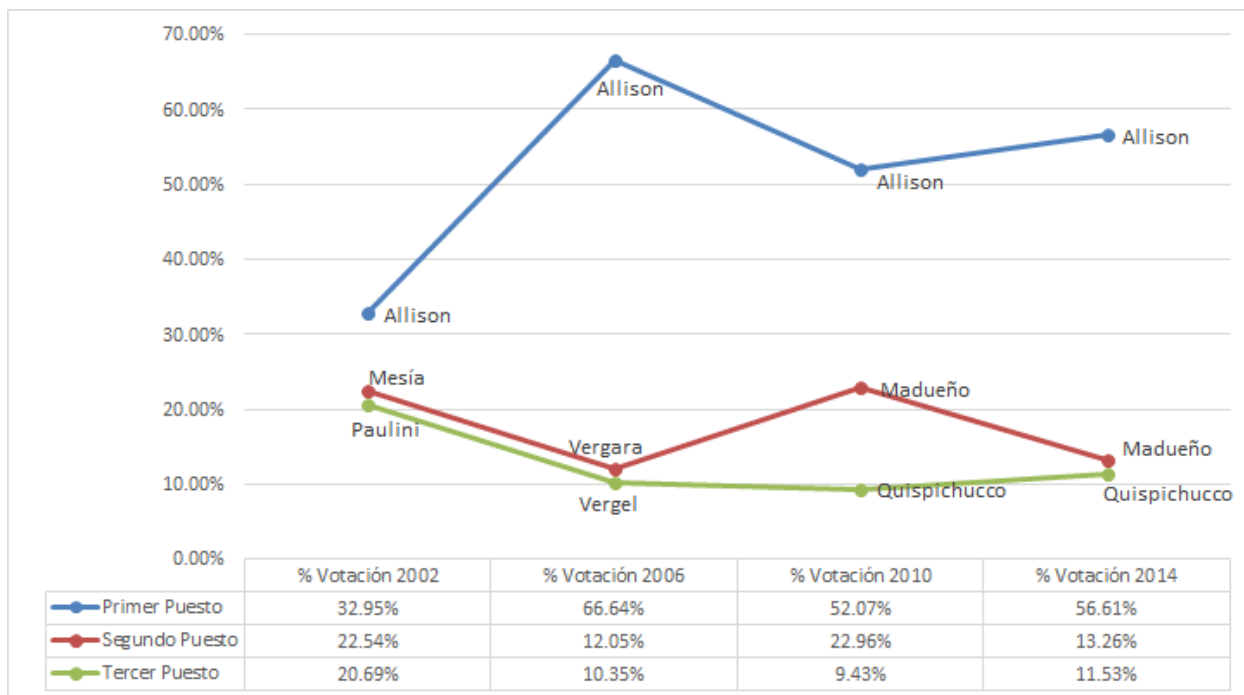
La mayor evidencia empírica para entender la consolidación política de un alcalde es analizar su desempeño en las elecciones populares (Caballero 2015: 26). En el caso de Francis Allison, el alcalde ha postulado a la alcaldía de Magdalena del Mar en cuatro oportunidades consecutivas, resultando ganador en todas las contiendas electorales en las que ha participado. El Gráfico 1 muestra los resultados electorales de los tres primeros puestos en las últimas cuatro elecciones distritales.

### **Gráfico 1. Porcentaje de votación de los tres primeros puestos en el distrito de Magdalena del Mar (2002-2014)**

---

<sup>5</sup> Durante su salida, Rosa Quartara Carrión de Ruas, teniente alcalde, asumió la alcaldía del distrito.

<sup>6</sup> Debe señalarse que esta organización es solo empleada con fines electorales, incluso ha sido tachada en dos oportunidades por el Jurado Nacional de Elecciones.



Elaboración propia. Fuente: Portal Web INFOGOB, Observatorio para la gobernabilidad.  
 Disponible en: [www.infogob.com](http://www.infogob.com)

Primero, el candidato incumbente obtuvo amplios márgenes de votación. No obstante, el apoyo que ha recibido a lo largo de los años no ha sido parejo. De ese modo se observa un crecimiento de treinta puntos porcentuales de la primera a la segunda elección. Su posterior caída porcentual podría atribuirse a su salida temporal del cargo así como al descubrimiento de casos de corrupción; a pesar de ello, el alcalde concentró en el 2010 el 52.07% del voto. Finalmente, en las últimas elecciones, se observa un ligero aumento en la votación del alcalde. A los favorables resultados electorales, importa añadir que el 54% de encuestados en Magdalena del Mar dijo aprobar la gestión de Allison en el distrito.

Segundo, se puede decir que no existe rival político fuerte en el distrito, si bien se observa que los principales contrincantes se mantienen a lo largo del tiempo, estos obtienen un porcentaje bajo de apoyo electoral, especialmente comparado con lo obtenido por Allison. Es Raúl Madueño, del PPC, quien ha participado en las últimas dos elecciones distritales. No obstante, el apoyo recibido en el año 2010 se redujo en un poco menos de la mitad para el año 2014; a ello hay que añadir que un 61.4% de encuestados dijo no conocer a Raúl Madueño, lo cual refleja la debilidad de su presencia en el distrito.

Tercero, se constata la presencia de dos partidos políticos nacionales que han logrado mantenerse en competencia en las elecciones municipales: El PPC y Somos Perú. Ambos partidos han obtenido un porcentaje de voto medio-bajo, teniendo fluctuaciones en cada elección. Las candidaturas presentadas se han mantenido constantes en las últimas dos elecciones. Dicho esto, es importante profundizar un poco más en la información sobre sus candidatos.

El principal contrincante de Allison es Raúl Madueño. Madueño es militante del PPC desde el 2009 ha postulado en tres oportunidades a la alcaldía distrital de Magdalena Del Mar con las

organizaciones políticas Acción Popular (1998) y PPC (2010 y 2014). Asimismo, ha postulado al cargo de regidor provincial a Lima Metropolitana en el 2013. Es empresario de profesión y ha tenido relación con la gestión de Allison como jefe del Departamento de Promoción Social entre los años 2007 y 2008.

Al igual que Madueño, Quispicucho posee una trayectoria política amplia. Ha sido militante de Acción Popular (AP) desde 1995 hasta el 2009, fecha en la renunció para fundar junto a Allison la organización distrital «Magdalena Avanza», en donde asumió el rol de Secretario General, titular legal y miembro del Comité distrital. Tuvo una relación cercana a Allison tanto en el municipio como en el Ministerio de Vivienda, no obstante, diferencias con Allison lo llevan a separarse e ingresar a Somos Perú, organización con la que postuló en dos oportunidades.

Se observa que, a pesar de la existencia de competencia política en el distrito, no ha habido un candidato fuerte que se haya logrado consolidar como opositor al incumbente; la alternativa a Allison más fuerte ha sido Raúl Madueño. Asimismo, se observa que ambos candidatos han tenido una relación cercana con la municipalidad o con el alcalde. Si añadimos al análisis del número de listas que se han presentado a las elecciones (11 en el 2002, 7 en el 2006, 9 en el 2010 y 9 en el 2014), al igual que en Los Olivos (Caballero 2015: 27), un escenario favorable para el alcalde en tanto no existe una oposición fuerte ni suficientemente articulada.

Se observa que Francis Allison ha logrado consolidarse en el distrito de Magdalena del Mar, con amplios márgenes de apoyo a su gestión por parte de la población y sin una oposición fuerte. Ello plantea la interrogante por los factores que han permitido que el alcalde se consolide en el distrito.

### **Análisis estadístico**

Como se mencionó, el presente artículo es el resultado de una investigación más exhaustiva sobre distintas trayectorias en el cargo en Lima, en el cual se estudian los casos de Magdalena del Mar, Pueblo Libre y Barranco. El cuestionario Percepciones sobre el Incumbente de la Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil POLITAI es resultado de dicha investigación. A través de dicho cuestionario se buscó explorar los determinantes del voto al incumbente, para ello se obtuvo una muestra representativa de la población de los tres distritos, obtenida bajo un método de muestreo sistemático proporcional al tamaño de cada distrito, polietápico y estratificado<sup>7</sup> y se realizaron encuestas en el mes de marzo del 2015. A continuación, se presenta un análisis descriptivo de resultados de dicho proceso para el caso de Magdalena del Mar<sup>8</sup>. Las bases de datos utilizadas en la presente sección se encuentran disponibles en el siguiente link: <https://goo.gl/O5CnRn>.

### **Capacidades y atributos de los candidatos**

---

<sup>7</sup> Margen de error del 5%. Nivel de confianza de 95% y nivel de heterogeneidad del 50%. Población entre hombres y mujeres de los tres distritos mencionados, entre 18 a más edad.

<sup>8</sup> En el distrito de Magdalena del Mar se aplicaron 120 cuestionarios.

Una primera batería de preguntas relevante para el análisis se relaciona a las capacidades y atributos de los principales candidatos a las Elecciones Distritales del 2014. Las variables hacen referencia a las cualidades que identifican los encuestados en el incumbente y en su principal contrincante. Para el caso, se preguntó que cualidades debería tener un alcalde distrital «ideal» y se preguntó qué cualidades se encontraban en la figura de Francis Allison y de Raúl Madueño, con miras a establecer qué atributos son valorados por la población. A continuación se resumen los resultados.

**Tabla 5.** Tabla de Frecuencias. ¿Cuáles de las siguientes cualidades representan a ...?

<b>Variable</b>	<b>Alcalde Ideal (Si tiene esta cualidad)</b>	<b>Francis Allison (Si tiene esta cualidad)</b>	<b>Raúl Madueño (Si tiene esta cualidad)</b>
Honestidad (P1\$01; P2\$01;P3\$01)	63%	8.3%	5%
Bien preparado (P1\$02;P2\$02;P3\$02)	59.2%	21.7%	5.8%
Experiencia en gestión pública (P1\$05;P2\$05;P3\$05)	57.5%	43.3%	4%
Experiencia política (P1\$06;P2\$06; P3\$06)	76.70%	26.7%	6%
Carisma (P1\$06; P2\$07; P3\$07)	81.70%	33.3%	3.3%
Liderazgo (P1\$08;P2\$08;P3\$08)	64.20%	20%	2.5%
No lo conoce (P1\$11;P2\$11;P3\$11)		7.5%	61.5%

Elaboración propia. Fuente: Encuesta de Percepciones sobre el Incumbente, marzo 2015.

Los resultados de estas preguntas permiten esbozar algunas conclusiones. Primero, se puede observar que existe una brecha entre las características del Alcalde prototípico y de los actores políticos reales; a pesar de ello, las frecuencias de Allison, tienden a estar mucho más cerca a las del ideal que las de Madueño. Segundo, si bien el alcalde obtiene un bajo puntaje en lo respectivo a «honestidad», logra compensarlo con percepciones positivas sobre sus capacidades políticas y de gestión gubernamental, atributos que están ligados a su ejercicio del cargo. Tercero, destaca la debilidad de la oposición; lo cual se expresa en el hecho que más del 60% de encuestados dijo no saber quién era Madueño.

### **Evaluación de la gestión distrital**

Una segunda batería de preguntas relevante para el análisis se relaciona con la evaluación del desempeño en la gestión de Allison; para ello, se hicieron preguntas que hacen referencia a la evaluación del último periodo de gestión previo a las elecciones (2010-2014) . La importancia de estas preguntas es que permite una aproximación a la opinión de los ciudadanos sobre la gestión y cómo se relaciona ello con el apoyo al incumbente.



La primera variable sobre la gestión gubernamental se refirió a la aprobación de la última gestión de Francis Allison<sup>9</sup>; se obtuvo que el 54.20% de encuestados aprueba la gestión. Si se relaciona los resultados de dicha variable con el voto a Allison y sus principales alternativas políticas, se llegan a las siguientes conclusiones. Primero, la gran mayoría de aquellos que dijeron aprobar la gestión apoyaron la reelección del incumbente. Segundo, en cuanto a la población que desaprobó la gestión, una buena parte (40.4 %) no votó por sus principales contendores, fragmentando el voto de la oposición.

**Tabla 7.** Tabla de Contingencia.

		¿Por quién votó en las últimas Elecciones Distritales? (P13)			
		Francis Allison (Magdalena Avanza)	Raúl Madueño (PPC)	Jesús Adolfo Quispicchuc (Somos Perú)	Otro
¿Diría usted que aprueba la gestión pasada de Francis Allison? (P6)	Aprueba	87.5%	4.7%	1.6%	6.3%
	Desaprueba	7,8%	26.9%	15.4%	40.4%

Elaboración propia. Fuente: Encuesta de Percepciones sobre el Incumbente, marzo 2015.

La segunda variable a tomar en cuenta hizo referencia a las percepciones sobre los cambios en la situación del distrito en los últimos 5 años<sup>10</sup>. Se destaca que la mayoría de encuestados dijo que el distrito había mejorado durante la última gestión de Allison; en ese sentido, el 30.8% de encuestados dijo que el distrito había mejorado mucho y el 39.2%; como se observa a continuación, de estos grupos, la mayoría optó por reelegir al incumbente.

**Tabla 7.** Tabla de Contingencia.

		¿Por quién votó en las últimas Elecciones Distritales? (P13)			
		Francis Allison (Magdalena Avanza)	Raúl Madueño (PPC)	Jesús Adolfo Quispicchuc (Somos Perú)	Otro
¿En los últimos 5 años, usted	Ha mejorado mucho	89,2%	5,4%	2,7%	2,7%

<sup>9</sup> ¿Diría usted que aprueba la gestión pasada de Francis Allison? (P6)

<sup>10</sup> En los últimos 5 años, usted diría que el distrito de Magdalena ha mejorado mucho, ha mejorado algo, se mantiene igual, ha empeorado algo o ha empeorado mucho? (P7)

<b>diría que el distrito de Magdalena... ? (P7)</b>	<b>Ha mejorado algo</b>	59,6%	17,0%	6,4%	17,0%
	<b>Se mantiene igual</b>	16,0%	24,0%	8,0%	52,0%
	<b>Ha empeorado algo</b>	0%	37,5%	37,5%	25,0%
	<b>Ha empeorado mucho</b>	50,0%	0%	0%	50,0%

Elaboración propia. Fuente: Encuesta de Percepciones sobre el Incumbente, marzo 2015.

De esta parte se desprenden dos conclusiones. Primero, se evidencia una relación entre el apoyo al incumbente y percepciones positivas sobre el desempeño en la gestión del mismo; Segundo, se evidencia que la población disconforme con el desempeño de Allison no apoya de manera clara a los figuras políticas alternativas al incumbente, lo que evidencia su poca capacidad para articular al sector de la población que no apoya a Allison.

### **Los mecanismos de la gestión gubernamental**

Como se mencionó en el apartado anterior, los habitantes del distrito consideran que en los últimos años ha habido una mejora significativa de la situación de Magdalena Del Mar. Es decir, pese a los problemas en los que el alcalde ha estado involucrado, existe un consenso en que ha sabido resolver las demandas que aquejan al distrito. Por tanto, una evaluación de los mecanismos y canales que ofrece la gestión distrital resulta relevante para entender la continuidad en el cargo.

De especial importancia para el análisis del presente caso es la existencia de instrumentos legales que generan espacios de diálogo y de participación ciudadana en el ámbito local. En ese sentido, se promueven políticas de gestión participativa tales como la organización de Juntas Vecinales, la realización del Presupuesto Participativo y la elaboración del Plan de Desarrollo Concertado.

Estas actividades, en conjunto, buscan una mayor incidencia del ciudadano en la toma de decisiones y también la disposición de mecanismos de fiscalización de la gestión gubernamental distrital. No obstante, su principal aporte radica en que estos instrumentos crean espacios de interacción entre actores de la sociedad y las autoridades locales. Ello facilita la obtención de información directa sobre demandas y prioridades ciudadanas mientras que, al mismo tiempo, provee un contacto directo con la población.

Otro aspecto importante a resaltar es la provisión de capitales administrativos que provee la municipalidad distrital. En esa línea, se destaca la importancia de contar con el cuerpo burocrático

que provee la municipalidad en tanto ello provee un capital humano para responder a las demandas de la población (Caballero 2015: 52).

Finalmente, debe destacarse la importancia de la subsidiariedad administrativa. Este principio establece que los llamados a prestar servicios a la población son los niveles de gobierno más cercanos (Casas 2004: 4). De acuerdo a este concepto, el alcalde distrital es la autoridad más cercana a la población y tiene una predisposición para resolver sus principales demandas, en ese sentido, el alcalde local debería ser visto como un «buen vecino» que sabe los problemas de gente y sabe resolverlos (Caballero 2015: 44). Sin embargo, cabe resaltar que su aplicación depende de la ambición e interés político de cada autoridad.

Dicho ello, en la siguiente sección se evaluarán las principales estrategias implementadas desde la gestión gubernamental. La siguiente sección se dividirá en tres partes. Primero, se realizará una breve descripción sobre los cambios que se han evidenciado en el distrito durante las gestiones de Allison y se hará un recuento de las principales políticas implementadas por el alcalde para dar respuesta a dichos problemas; mientras que en la segunda y tercera se analizarán las estrategias formales e informales empleadas desde el cargo.

### **La gestión de Allison en Magdalena Del Mar**

Magdalena Del Mar puede ser descrito como un distrito de clase media ubicado en la zona central de Lima. Su locación hace que, a diferencia de otros distritos, carezca de necesidades básicas tales como la provisión de luz, agua o asfaltado. Tal y como mencionan las encuestas, la mayoría de la población considera que el distrito ha mejorado significativamente en los últimos años y, al igual que los entrevistados, coinciden en señalar que Allison ha contribuido mediante su gestión a generar una percepción positiva de la recuperación del distrito. En la siguiente tabla se pueden identificar los principales lineamientos de la última gestión del alcalde.

**Tabla 8. Distribución de ordenanzas (2009-2014)**

<b>Componente</b>	<b>Porcentaje de ordenanzas</b>
Otros (Derogación de ordenanzas antiguas)	2.63%
Beneficios tributarios	27.37%
Régimen tributario (modificación y alza de impuestos)	16.32%
Obras y construcción (Regulación)	14.74%
Vía pública	12.11%
Registro Civil (matrimonio)	7.89%
Infracciones y sanciones	6.32%
Licencias	7.37%
Participación ciudadana	2.11%
Transporte público (mototaxis)	2.11%
Reglamento interno	1.05%

Elaboración Propia. Fuente: Archivos de la Municipalidad de Magdalena del Mar.

Sobre el primer punto, la gestión ha enfatizado la recuperación del espacio público a través del mejoramiento de la infraestructura vial, el ordenamiento de las áreas de uso común y la limpieza del distrito. De este modo, sólo entre el 2009 y el 2010, se han implementado cerca de ochenta proyectos de inversión dedicados a la mejora y mantenimiento de pistas o veredas<sup>11</sup>. Finalmente, se ha buscado la creación y mejoramiento de áreas recreacionales. De esa forma, se han implementado más de 25 proyectos de inversión dedicados a la creación de parques, lozas deportivas, alamedas e iluminación. Como señala la gerente general: «La recuperación de las pistas y veredas ha sido uno de los puntos que el alcalde le ha dado mayor atención. No solo desde la primera gestión, sino que es algo que se ha mantenido en el tiempo, principalmente en las zonas que se querían recuperar, como la Huaca Huantille, cerca de San Miguel».

Sobre el segundo punto, la gestión ha priorizado la implementación de políticas culturales. Partiendo de esto, se ha incidido en la promoción de eventos recreativos dirigidos al público abierto y también a la organización de talleres de formación en respuesta a demandas específicas de la sociedad civil.

Estos hechos coinciden con lo recogido en las entrevistas. Se señala que «la municipalidad realiza actividades culturales en todo el distrito. Trae a diferentes artistas, trae diferentes obras. Trata que el vecino se sienta diferente» (Presidente de Junta Vecinal). La política cultural del distrito es un ejemplo de las estrategias segmentadas aplicadas en el distrito, por ejemplo, como señala un entrevistado: «Allison es inteligente. No va a realizar los mismos tipos de evento en todos los lugares; van a ser diferentes los músicos que contrate para las fiestas cerca al mercado de los que trae al parque Jacarandá, cerca de la zona de San Isidro, él sabe que hay diferentes gustos».

En tercer lugar, se ha buscado la atracción de capital privado para la ejecución de obras públicas y de construcción inmobiliaria. Como señala la Secretaria General, «El tema de construcción y el tema inmobiliario definitivamente ha sido donde se ha dado mayor impulso. El impulso a la inversión privada es lo que ha levantado al distrito». En ese sentido, el 15% de las ordenanzas municipales entre el 2009 y el 2014, han tocado temas de regulación y supervisión de obras públicas y construcciones. Personas cercanas a la industria inmobiliaria, señalan que la Municipalidad de Magdalena ha logrado aplicar mecanismos informales dentro de la formalidad. De este modo, mediante la aprobación de una ordenanza en el 2012, se cambiaron los parámetros de edificación en avenidas claves tanto en el número de pisos. Esto permitió, temporalmente, una construcción más flexible. Dentro de la zona de litigio, por ejemplo, muchos empresarios han preferido trabajar con Magdalena debido a estos beneficios.

Finalmente, desde el inicio de la gestión, se ha buscado la implementación de medidas para mejorar la seguridad ciudadana. Por ello, en sus primeras gestiones, la gestión buscó la expulsión de pandillas que habitaban en solares antiguos en condiciones de sobrepoblación y hacinamiento, Sin embargo, como se ha mencionado, el problema de la seguridad es un tema latente y para algunos actores, se emplean políticas diferenciadas en cada zona del distrito. En ese aspecto, distintos entrevistados señalaron una mayor presencia de serenazgos en la zona cercana al distrito de San Isidro, ello para evitar un escalamiento del conflicto en torno al litigio territorial.

---

<sup>11</sup> Esta información se corrobora en el presupuesto, en donde se han destinado cerca de 49 millones en proyectos de infraestructura vial, registrándose un aumento importante en los últimos tres años.

En palabras de una entrevistada: «en el lado de Magdalena que va de la avenida Brasil hacia el mercado, hay cosas contradictorias. Por ejemplo, por un familiar que también vive ahí sabemos que el tema de la seguridad no funciona. Funciona acá excesivamente porque acá puedes encontrar serenos por todas partes mientras que en el otro lado no hay esa misma intensidad».

### **Las estrategias desde marcos institucionales formales**

A parte de la implementación de políticas públicas segmentadas, una de las principales estrategias para la continuidad de Francis Allison ha sido el establecimiento de mecanismos de participación directa del vecino en la gestión gubernamental. En ese sentido, el alcalde dedica dos días a la semana de forma especial para la resolución de quejas y pedidos. En palabras de un entrevistado: «Todas las puertas de las autoridades de la municipalidad están abiertas, el vecino puede pedir citación con el alcalde o con el teniente alcalde» Él ha sido uno de los alcaldes que siempre tiene sus puertas abiertas a las Juntas Vecinales y a los vecinos». Este tipo de relación genera canales horizontales que lo convierten en una autoridad cercana y en el mediador para la resolución de conflictos<sup>12</sup>. Esta respuesta rápida puede incidir en una imagen de efectividad que puede ser valorada de forma positiva en un largo plazo. Como señala un entrevistado, « Si un vecino va, lo atiende él. Si un vecino llega y le dice tengo este problema, él lo escucha y lo atiende, va al gerente y le dice: Vas a atender al señor. Yo he visto que él sabe hacer eso». En efecto, el 32.5% de los vecinos encuestados aseguró haberse comunicado con una autoridad distrital para hacer llegar algún pedido.

Para ello, el municipio emplea dos políticas. Por un lado, la municipalidad ofrece un servicio de línea gratuita de atención directa. A través de este mecanismo, los vecinos llaman al municipio para informar sobre problemas específicos que son atendidos en un lapso corto de tiempo. Este es un espacio personalizado, dirigido a los vecinos en general y de forma específica a quienes no poseen el tiempo para participar en espacios de organización colectiva. Por otro lado, existe una participación activa del alcalde en el espacio público. Esto se manifiesta en su asistencia a reuniones con gremios del distrito y a eventos públicos organizados por la municipalidad o por los vecinos. En palabras de un entrevistado: «siempre está constante con las personas que lo necesitan. Yo voy aproximadamente menos de un año y me he reunido ya tres veces con él». En suma, Allison es una persona versátil y empática, con habilidad para establecer relaciones con distintos actores. La personalización que existe en las relaciones entre el municipio y los vecinos, le confiere liderazgo y legitimidad en el distrito.

Por otro lado, otra estrategia corresponde a la implementación de políticas participativas dentro del marco legal que establece el municipio distrital. Debe agregarse que si bien es cierto su efectividad depende del interés de los vecinos, está también sujeta a las facilidades y al interés que brinde el municipio. Estos espacios buscan la promoción de la participación vecinal a nivel distrital, proveyendo un espacio la articulación de demandas y la propuesta de soluciones que son transmitidas a la municipalidad. El recojo de las inquietudes se da de forma directa a través de la conversación y la firma de pedidos por los vecinos. Luego, estos son llevados al alcalde, teniente alcalde o al gerente de Participación Vecinal. Actualmente, el distrito de Magdalena Del Mar cuenta con 23 Juntas Vecinales registradas cuya elección y juramentación es supervisada por la

---

<sup>12</sup> Lo cual coincide con el principio de subsidiariedad administrativa descrito previamente

Gerencia de Participación Vecinal y por el alcalde. La importancia de esto se encuentra radica en que incide en generar una imagen de un alcalde preocupado por sus vecinos y cercano a los mismos.

Finalmente, la presencia de un círculo leal al alcalde es otro de los factores que han favorecido a la gestión. Esto se puede apreciar en tres hechos. Primero, se observa la presencia de un número de regidores que ha trabajado junto a Allison en dos o más gestiones. Segundo, existe una continuidad de los gerentes distritales tanto en la gestión como entre las gestiones. Esta continuidad otorga ventaja en tanto el conocimiento técnico se ve favorecido por la experiencia en cargo, estableciendo una continuidad en las políticas de la municipalidad. Cabe agregar, que este círculo no sólo se limita a la municipalidad sino que apoya al alcalde en otros espacios. Ejemplo de ello es que durante la breve gestión de Allison como Ministro de Vivienda, varios de los gerentes municipales accedieron a ser parte del sector.

### **Las estrategias desde canales informales**

En la sección anterior, se desarrollaron los principales mecanismos a nivel formal que emplea el municipio y en especial, el alcalde, para relacionarse con los vecinos. No obstante, estas estrategias también se dan el plano informal. En el caso estudiado, se emplearían estrategias durante la campaña electoral y también durante el periodo de gestión gubernamental. Aunque ambas están orientadas a obtener el respaldo ciudadano, se expresa de distinta forma. En el primer caso, lo que se busca en el voto inmediato mientras que en el segundo, se desarrolla lo que Caballero (2015) ha denominado «Clientelismo burocrático<sup>13</sup>».

Asimismo, están dirigidas a distintos públicos. En el primer caso, se opta por un público general mientras que en el segundo, existe una identificación de actores claves. En el plano electoral, no debe dejar de señalarse que el municipio posee un apoyo más concentrado en ciertas áreas. Este, por ejemplo, es el caso de Medalla Milagrosa que es un asentamiento humano ubicado en la zona en litigio con San Isidro y que se ha visto beneficiado por la gestión de Allison en temas como la titulación de vivienda y la instalación de servicios básicos.

En efecto, Medalla Milagrosa es considerada, de acuerdo a los entrevistados, como el principal bastión electoral de Allison y, por tanto, una de las áreas más favorecidas por el alcalde. Su relación puede resumirse como «esa relación típica entre ciudadano y alcalde de demandas y agencia electoral (...) realizó rifas de cocinas, artefactos eléctricos, planchas; y eso no solamente cualquier candidato sino cualquier organización no lo resiste. ¿De dónde sale para regalar 10 bicicletas, 10 cocinas, 10 hornos microondas? Es una cantidad de dinero que supera cualquier presupuesto» (Dirigente Sociedad Civil). Asimismo, se recurre al apoyo de Asociaciones organizadas como el caso de los mototaxistas quienes afirman haber ayudado a Allison: «Fuimos a su campaña, volanteamos, poníamos sus afiches. Pienso yo que él nos ha apoyado también a nosotros».

---

<sup>13</sup> El autor entiende por clientelismo burocrático el establecimiento de una relación de reciprocidad a partir del ofrecimiento de bienes monopólicos que solo un gobernante puede ofrecer debido a su acceso a los recursos estatales (Caballero 2015: 16).

La evidencia sugeriría que las actividades electorales se realizan también de forma segmentada según la locación geográfica y la necesidad socioeconómica. Sobre la campaña electoral de Allison se indica que «Ha segmentado, más o menos, cuáles eran los problemas de determinadas zonas y ha desarrollado políticas directas. Por ejemplo, en la parte del Jirón Trujillo hacia San Isidro, tuvo otro tipo de regalos, como carritos, cosas más personales y más costosas; mientras que desde la Brasil hacia San Miguel utilizó las fiestas chicha, los globos y las pelotas» (Ex candidato a regidor). Como se observa, se confirma la distinción entre dos grupos socioeconómicos diversos que habitan en el distrito y que responden a necesidades distintas.

Una segunda estrategia sería el establecimiento de un «clientelismo burocrático en tanto se otorgan bienes monopólicos (licencias de trabajo) del municipio a cambio del apoyo de gremios y sectores clave de la sociedad civil. Los panaderos no van a tener licencia si no son parte de su red; los mototaxistas no van a tener autorización de tránsito si no forma parte de esta red; los comercializadores ambulantes, frágiles en su organización, no van a tener ninguna autorización si es que no forma parte de esta red» (Dirigente Sociedad Civil). Esta dinámica es similar a otros casos de continuidad en el cargo, ejemplo de ello es el caso de Los Olivos retratado por Caballero (2015).

### **El rol del líder**

De acuerdo a la revisión de literatura y a lo recogido en la Encuesta de Percepciones de la Incumbencia quedan por analizar dos aspectos. Primero, se resalta la importancia de analizar no solo la capacidad de gestionar del incumbente sino también su habilidad política. Ello se expresa en sus relaciones con los funcionarios de la Municipalidad y con los principales actores políticos del distrito (regidores y principales contrincantes).

Para comenzar, se afirma que la habilidad política de Allison queda retratada en sus relaciones con los funcionarios de la Municipalidad. Allison es retratado como un político con capacidad de liderazgo, lo cual ha influido de manera positiva en la dinámica de trabajo interna de los funcionarios de la Municipalidad; en esa línea, la Secretaria General de la Municipalidad afirmó que el alcalde «como jefe es un buen líder, tiene ideas buenas para sacar adelante al distrito. De hecho nos transmite eso a los funcionarios. Tiene un plan de trabajo, una mística, que hace que todos hagamos lo mismo, que sigamos la misma línea».

Sumado a ello, el alcalde ha logrado formar un equipo de altos funcionarios con experiencia en gestión pública y que se han mantenido en sus cargos a lo largo del tiempo, lo cual le ha permitido mantener una misma línea de políticas. Allison forma su equipo de funcionarios luego de su salida del PPC, de acuerdo a un dirigente de dicho partido «(Allison) jala a gente que antes era de nuestro partido y que sabe trabajar sobre todo en gestión municipal. Francis termina jalando gente a la que el PPC no dio oportunidades. También les mostró la oportunidad de su reelección y ver que el proyecto continuará otros cuatro años».

Otro espacio en el que Allison, manifiesta su capacidad política es en sus relaciones con los Consejeros Distritales. Los Consejeros Distritales son importantes en tanto son el principal contrapeso al alcalde, y, por tal, pueden generar obstáculos a las propuestas de política pública del

alcalde; en ese sentido, los Consejeros Distritales suelen ser aliados importantes durante la gestión municipal.

Una mirada al Consejo Distrital en Magdalena del Mar en los últimos cuatro periodos de gobierno muestra un Consejo favorable para Francis Allison en tanto las agrupaciones con las que ha postulado han obtenido mayoría; de la composición del Consejo Regional de Magdalena del Mar importa resaltar la presencia de consejeros que han acompañado al alcalde en casi todas sus gestiones municipales; al mismo tiempo, Allison ha logrado negociar y consensuar con los regidores de oposición, los cuales, en 10 años de gestión municipal, no han presentado mayor resistencia a las líneas de gestión impulsadas por el alcalde, ello le ha permitido un amplio espacio de maniobra para impulsar políticas públicas con resistencias mínimas o nulas; una revisión a las ordenanzas municipales muestra que estas han sido aprobadas casi en su totalidad por unanimidad o por mayoría.

La habilidad política de Allison se ha visto expresada en su capacidad por neutralizar a los principales actores políticos que se presentan como oposición en el distrito. Como se mencionó, tanto Raúl Madueño del PPC como Jesús Quispichuco de Somos Perú han tenido una relación directa con Allison o con el municipio. Una revisión a su trayectoria política muestra que ambos actores han transitado por distintas organizaciones políticas y postulado a cargos, lo que sugeriría al igual que en el caso de Allison una individualización de la política y una búsqueda de espacio para concretar sus ambiciones. En suma, Allison carece de una oposición organizada y de un discurso fuerte que se posicione como una alternativa a su gestión en tanto los otros candidatos fuertes son familiares a su círculo y son desconocidos por el resto.

A pesar de lo dicho, la población reconoce las debilidades de Francis Allison, como se resaltó en los resultados de la Encuesta Sobre Percepciones del Incumbente, la población asocia a Francis Allison con atributos negativos tales como la corrupción (41.2% de encuestados afirmó que Allison es corrupto). De acuerdo a la entrevista realizada a un dirigente del PPC, y en concordancia con buena parte de las entrevistas realizadas:

«(El elector) sabe que Francis no es la gran cosa, sabe que es bravo pero al menos sabe que Francis le hace las cosas. Francis no es un sonso. Si un vecino va, lo atiende él. Si un vecino llega y le dice tengo este problema, él lo escucha y lo atiende, él va al gerente y le dice: Vas a atender al señor. Yo he visto que él sabe hacer eso»

Buena parte del apoyo que sigue manteniendo el alcalde se explica en la ausencia de una alternativa viable al incumbente, teniendo una oposición débil, fragmentada y sin mayor presencia en el distrito, la población opta por apoyar la reelección en tanto saben que Allison, a pesar de los defectos que se le atribuyen, cumple con escuchar y atender las demandas de los vecinos, y en tanto no reconocer a una alternativa política que pueda, eventualmente, desempeñarse mejor que Allison en el cargo.

## **Conclusiones**

La presente investigación buscó ser un estudio empírico de la ventaja del incumbente a nivel subnacional, para ello, se analizaron las principales premisas de la literatura que plantea dicho



enfoque en un caso de éxito de continuidad en el cargo de alcalde. En efecto, la importancia de analizar el caso de Francis Allison en Magdalena del Mar es que este nos permite entender una gama de casos atípicos de alcaldes a nivel distrital que son exitosos en su intención de permanecer en el cargo, logrando incluso mantenerse en el cargo por múltiples periodos de gobierno. Se identificó la importancia de atributos ligados a la incumbencia tales como la gestión gubernamental y la habilidad política del candidato en condición de incumbente.

Para comenzar, se destaca la importancia del uso de la gestión gubernamental. En efecto, de acuerdo a lo postulado por la literatura, el incumbente se encuentra en una posición privilegiada en tanto puede responder a las demandas de la población a través del *control de los recursos* que le otorga el cargo público. Ello se traduce en dos dinámicas: la gestión formal y la gestión informal.

En cuanto a la gestión formal, el modelo establecido por Francis Allison plantea distintos espacios y mecanismos de participación ciudadana en el cual se canalizan las demandas directamente al alcalde y se responde a través de estrategias segmentadas las cuales atienden a las necesidades particulares de cada sector de la población. Del lado de la gestión informal, se resalta la importancia del uso de estrategias de clientelismo burocrático, es decir, del establecimiento de relaciones de reciprocidad clientelar entre el político y los ciudadanos a partir del ofrecimiento de un bien de un bien monopólico de la municipalidad.

Segundo, se confirma la importancia de la habilidad política del incumbente, ello para maniobrar en su contexto político y disuadir las posibles alternativas políticas. En ese sentido, Francis Allison ha sabido generar un escenario que le ha permitido consolidarse a través del control de tres niveles: a nivel de los funcionarios municipales, a nivel de los consejeros distritales y a nivel de los principales contrincantes electorales. De particular importancia para el caso es la debilidad y poca articulación de la oposición en el distrito. En ese sentido, si bien los ciudadanos reconocen atributos negativos en Allison, optan por reelegir al incumbente en tanto no existe una alternativa política viable al mismo.

Todavía falta mucho por explorar en esta materia. Si bien se han realizado avances para entender los casos de éxito del incumbente, aún no se han estudiado los casos con trayectorias distintas en el cargo de alcalde distrital. En ese sentido, queda pendiente dar una mirada comparada al fenómeno, en tanto ello permitiría un mayor entendimiento del mecanismo causal entre la incumbencia y la continuidad en el cargo.

De igual manera, se resalta la importancia de la Encuesta sobre Percepciones de la Incumbencia y se resalta que todavía quedan métodos estadísticos por explorar y variables por explicar, de modo tal que se complejice la relación entre comportamiento electoral y aspectos como participación política, factores socio-económicos, religión, postura ideológica, entre otros. Ello permitirá complejizar el análisis del comportamiento electoral para los distritos seleccionados.

Finalmente, el contexto político en el cual se ha prohibido la reelección a nivel distrital plantea nuevos escenarios para los intereses de los políticos ejerciendo un cargo de elección popular a nivel subnacional. En ese sentido, se abren nuevas interrogantes a futuro: ¿Cuáles serán los nuevos intereses de los políticos en el cargo? ¿Buscarán escalar en niveles institucionales superiores? ¿Cómo cambiará la dinámica entre la autoridad y los ciudadanos?

## Bibliografía

Abramowitz, Alan. 1991. «Incumbency, Campaign Spending and the Decline of Competition in U.S House of Representatives». *The Journal of Politics* vol. 53, 34-56.

Aldrich, John. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political parties in America*. Chicago: The University of Chicago Press.

Anderson, Christopher J. 2007. «The End of Economic Voting? Contingency Dilemmas and the Limits of Democratic Accountability». *Annual Review of Political Science* vol. 10, 271-296.

Aragon, Jorge., Incio, José Luis. 2014. «La reelección de autoridades regionales y municipales en el Perú, 2006-2014». *Revista Argumentos*, No: 5.

Barrenechea, Rodrigo. 2012. *El costo de remar contra la corriente. Construir organización política en una sociedad sin partidos políticos: El caso de Alianza para el Progreso*. Lima. Tesis (Lic) Pontificia universidad Católica del Perú. Facultad de Ciencias Sociales.

Barrenechea, Rodrigo. 2014. *Beca, bases y votos. Alianza para el Progreso y la construcción partidaria subnacional en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Caballero, Gian Carlos. 2015. Estrategias políticas para mantenerse en el poder. El caso de estudio del distrito de Los Olivos durante los 5 períodos de gobierno de Felipe Castillo (1996 – 2014) ». Lima. Tesis (Lic) Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Ciencias Sociales.

Córdova, Beatriz. e Incio, José Luis. 2013. «La ventaja del incumbente en el ámbito subnacional: un análisis de las dos últimas elecciones municipales en el Perú». *Papel Político*, vol. 18, No: 2, 415-436.

De Gramont, Diane. 2010. «¿Se está quedando Lima detrás? Las elecciones regionales de noviembre de 2006 y el ascenso de los movimientos regionales en el Perú». *Revista de Ciencia Política POLITAI*, vol. 1, No: 1, 56-72.

Downs, Anthony. 1965. *An economic theory of democracy*. New York: Harper Row.

Eckles, David. y Brian. Schaffner. 2010. *Risk Aversion and the Incumbency Advantage*. [http://people.umass.edu/schaffne/incumbent\\_riskaversion\\_final.pdf](http://people.umass.edu/schaffne/incumbent_riskaversion_final.pdf).

Falleti, Tulia. 2010 *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Garner, Bryan. 1991. *The Elements of legal Styles*. NY & Oxford: Oxford University Press.

Hale, Henry. 2006. *Why Not Parties in Russia? Democracy, Federalism, and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Iturrizaga, Guillermo. 2013. *Éxito electoral de "Chim Pum Callao": la organización interna también cuenta*. Lima. Tesis (Lic) Pontificia universidad Católica del Perú. Facultad de Ciencias Sociales.

Kitschelt, Herbert y Kselman, Daniel. 2011. «The Effect of Democratic Experience on Parties' Linkage Strategies». Presentado en Workshop Political Parties in New Democracies. Princeton University.

Kitschelt, Herbert y Wilkinson, Steven. 2008. *Patrons, Clients and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. New York: Cambridge University Press.

Lago Peñas, Ignacio y Lago Peñas, Santiago. 2011. «Descentralización y voto económico en España». *Reis* vol. 136, 111-126.

Lee, David. 2001. *The Electoral Advantage to Incumbency and Voter's Valuation of Politicians' Experience: A Regression Discontinuity Analysis of Close Elections*. Berkeley: Universidad de Berkeley. <http://cle.berkeley.edu/wp/wp31.pdf>

Levitsky, Steven y Maxwell, Cameron. 2003. «Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru». *Latin American Politics and Society* vol. 45, No:3.

Lewis-Beck, Michael. y Stegmaier Mary. 2009. «The Economic Vote in Transitional Democracies». *Journal of Elections, Public Opinion & parties*. vol. 18, No: 3, 303- 323.

Linden, Leigh. 2004. Are Incumbents Really Advantaged? The preference for Non-Incumbents in Indian National Elections. <http://www.leighlinden.com/Incumbency%20Disad.pdf>

Linden, Leigh. 2004. Are Incumbents Really Advantaged? The preference for Non-Incumbents in Indian National Elections. Borrador. En línea: <https://webpace.utexas.edu/linden/www/Incumbency%20Disad.pdf>. Recuperado: 8 de mayo de 2012.

Luna, Juan Pablo. 2014. *Segmented representation: Political party strategies in unequal democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Mainwaring, Scott and Timothy Scully. 1996. *La Construcción de Instituciones Democráticas: Sistemas de Partidos en América Latina*. Santiago, Chile: CIEPLAN.

Melendez, Carlos. 2014 La locura automática. Lima: Diario el Comercio. Disponible en: <http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/locura-automatica-carlos-melendez-noticia-1726853>

Muñoz, Paula. 2007. *La incertidumbre de la política regional: Estudio sobre la articulación entre el gobierno regional y los gobiernos locales de Puno (2003-2007)*. Lima: SER-OXFAM.

Przeworski, Adam and Henry Teune. 1970). *Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley.

Remmer, Karen. y Gélinau, Francois. 2003. «Subnational Electoral Choice: Economic and Referendum Voting in Argentina, 1983-1999». *Comparative Political Studies* vol. 36, No: 7, 801-821.

Remy, Maria. 2010. “Elecciones Regionales 2010 o El Sueño De La Candidatura Propia”. En *Revista Argumentos*, Edición N° 3, Julio 2010. Disponible en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/elecciones-regionales-2010-o-el-sueno-de-la-candidatura-propia/> ISSN 2076-7722

Rojas, José. 2011. *Fiesta y regalo: los vínculos clientelares y la maquinaria política de Chimpum Callao*. Lima. Tesis (Lic) Pontificia universidad Católica del Perú. Facultad de Ciencias Sociales.

Tanaka, Martín. 2005. *Democracia sin partidos, Perú, 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Trounstine, Jessica. 2011. «Evidence of a Local Incumbency Advantage». *Legislative Studies Quarterly* vol. 36. [http://faculty.ucmerced.edu/jtrounstine/Trounstine\\_LSQ.pdf](http://faculty.ucmerced.edu/jtrounstine/Trounstine_LSQ.pdf)

Uchuyoma, Diego. 2014. «El sueño de la eterna reelección». *Revista Memoria IDEH PUCP*. No: 13.

Uppal, Yogesh. 2009. «The disadvantaged incumbents: estimating effects in Indian State Legislatures». *Public Choice* No. 138, 9 – 27.

Vera, Sofía. 2010. *Radiografía a la política en las regiones: tendencias a partir de la evidencia de tres procesos electorales*. *Revista Argumentos* No. 5.

Vilca, Paulo. 2014. «Los persistentes políticos de la última frontera». *Revista Argumentos* vol. 5.  
Weyland, Kurt. 2000. «¿La paradoja del éxito? Los determinantes del apoyo político al presidente Fujimori». *Debates en Sociología* No: 25.

Zaller, John. 1998. *Politicians as Prize Fighters: Electoral Selection and Incumbency Advantage*. <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/zaller/0.%20Politician-Prize%20Fighters.PDF>

Zavaleta, Mauricio. 2014. *Coaliciones Independientes*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

## **Anexo 1**

### ***Entrevistas personales***

1. León, Blanca. 2015. Secretaria General de la Municipalidad de Magdalena Del Mar. 19 de mayo.
2. Morales, Martha. 2015. Gerente de Participación Vecinal de la Municipalidad de Magdalena Del Mar. 8 de mayo.
3. Lora, Carmen. Vecina de Magdalena Del Mar. 13 de abril.
4. Salazar, German. 2015. Empresario de construcción inmobiliaria. 22 de abril.
5. Secada, Pablo. 2015. Dirigente del Partido Popular Cristiano. 19 de mayo.

6. Smith, Gisella. 2015. Subgerenta del Vaso de Leche en Magdalena Del Mar. 22 de mayo.
7. Quevedo, Wilbert. 2015. Presidente de Junta Vecinal en Magdalena Del Mar. 11 de mayo.
8. Vela, Jorge. 2015. Dirigente juvenil en Magdalena Del Mar. 24 de abril .
9. Velasquez, Eduardo. 2015. Ex candidato a la alcaldía de Magdalena Del Mar. 15 de abril.
10. López, Rolando. 2015. Presidente Asociación de Mototaxistas Cocempico. 23 de mayo.

## **Anexo 2**

### **Normatividad y documentos oficiales consultados**

Constitución Política del Perú de 1993

Ley Orgánica de Municipalidad N° 27972

Ley de Elecciones Municipales N° 26864

Ley de Partidos Políticos N° 28094

Base de Datos del Proyecto INFOgob – Jurado Nacional de Elecciones

Registro Nacional de Grados Academicos y Títulos Profesionales. Super Intendencia Nacional de Educacon Superior Universitaria

Directivas de las juntas vecinales comunales 2014-2016 de la Municipalidad de Magdalena del Mar

Directivas de las juntas vecinales comunales 2010-2012 de la Municipalidad de Magdalena del Mar

Directivas de las juntas vecinales comunales 2012-2014 de la Municipalidad de Magdalena del Mar

Presupuesto Participativo 2011 de la Municipalidad de Magdalena del Mar

Presupuesto Participativo 2012 de la Municipalidad de Magdalena del Mar

Presupuesto Participativo 2013 de la Municipalidad de Magdalena del Mar

Relación de Funcionarios de la Municipalidad de Magdalena del Mar 2013

Relación de Funcionarios de la Municipalidad de Magdalena del Mar 2014

Relación de Funcionarios de la Municipalidad de Magdalena del Mar 2015

Organigrama del año 2012 de la Municipalidad de Magdalena del Mar

Plan de desarrollo concertado 2010-21 de la Municipalidad de Magdalena del Mar

ROF (Reglamento de Organización y Funciones) de la Municipalidad de Magdalena del Mar

MOF (Manual de Organización y Funciones) de la Municipalidad de Magdalena del Mar

POI (Plan Operativo Institucional) de la Municipalidad de Magdalena del Mar

# **“Ruptura política. Cambios en la alcaldía del distrito de Pueblo Libre (2002-2014)”**

Diego Retamozo<sup>1</sup>

**Asociación Civil Politai**

**Área temática:** Política comparada

Trabajo preparado para su presentación en el VII 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 del 2015.

---

<sup>1</sup> Estudiante de pregrado de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú y miembro de la de la Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Politai.

## **Resumen**

La fragmentación y las bajas tasas de reelección son algunos de los rasgos que caracterizan al sistema político peruano. Frente a esta realidad, resulta difícil pensar en la aparición de proyectos políticos con cierta continuidad en el tiempo. A pesar de ello, a nivel distrital, pueden hallarse algunos casos de alcaldes que han logrado reelegirse por largos períodos de tiempo mediante el establecimiento de organizaciones políticas y el uso de recursos municipales. Dentro de estos, Pueblo Libre se presenta como un caso intermedio en donde, tras dos mandatos consecutivos (2006 y 2010), Rafael Santos perdió la alcaldía en las elecciones distritales del 2014.

La ruptura en la continuidad de la alcaldía resulta interesante puesto que Santos posee una carrera política y proviene de un partido político tradicional (PPC) con fuerte arraigo distrital. Frente a esto entonces, resulta interesante preguntarse ¿Qué factores explican la derrota electoral del candidato a pesar de poseer los recursos para una victoria asegurada? ¿Por qué en sus ocho años de gobierno no logró establecer una base de apoyo popular que garantice su continuidad en el cargo? Ante estos cuestionamientos, esta investigación pretende ser un aporte a la escasa literatura existente a nivel subnacional sobre continuidad política de los gobernantes del Perú.

**Palabras clave:** reelección, organización política, liderazgo político, política subnacional

## **Introducción**

La fragmentación y las bajas tasas de reelección son algunos de los rasgos que caracterizan al sistema político peruano. Frente a esta realidad, resulta difícil pensar en la aparición de proyectos políticos con cierta continuidad en el tiempo, por ello, los casos de alcaldes a nivel subnacional que han logrado mantenerse en el cargo por múltiples periodos de gobierno están empezando a llamar la atención de la academia peruana. Estos casos se dan especialmente en Lima a nivel distrital, donde se han estudiado los casos de Chorrillos (Uchuypoma 2014), Los Olivos (Caballero 2014) y Magdalena del Mar (Becerra et al 2015). Sin embargo, es vital no solo investigar estos casos exitosos de incumbentes reelectos, sino también el de establecer los casos negativos.

Por dicha razón, en el presente artículo se exploran las trayectorias en el cargo de alcaldes distritales a nivel subnacional a partir del caso de Rafael Santos en el distrito de Pueblo Libre. Santos fue electo alcalde por dos periodos consecutivos (2006-2010 y 2010-2014); sin embargo al buscar su segunda reelección en las elecciones del 2014 pierde con 20 puntos menos de los que obtuvo en las elecciones del 2010. Ello plantea nuevas luces en el debate sobre la ventaja/desventaja del incumbente.

Para esta investigación se ha realizado entrevistas a funcionarios de la municipalidad y a actores claves de la sociedad civil. Asimismo, se realizó entrevistas estratificadas polietápicas a la población del distrito de Pueblo Libre para analizar diversos aspectos tales como cuales con las características de los incumbentes valoradas por la población; y también se recoge datos agregados en base documentación ofrecida por la municipalidad como de los medios periodísticos.

## **Rafael Santos**

Rafael Santos Normad nació en Lima el 14 de agosto de 1968. Su educación secundaria la culminó en la Institución Hispano Británico. Respecto a sus estudios universitarios, terminó la carrera de Ciencias de la Comunicación, Turismo y Psicología. Además tiene un diplomado en el tema de Desarrollo y Defensa Nacional. Santos ha tenido una faceta empresarial, ha incursionado en las ramas de alimentación, hidrocarburos, construcción y hojalatería. Ello evidencia una fuerte influencia del campo empresarial en su vida. En cuanto a su lugar de residencia, esta cambia a Pueblo Libre solo para las elecciones del 2002. Ello muestra el poco arraigo histórico que tiene su figura en el distrito.

Su incursión en la política inicia en el 2002 cuando por primera vez postula a la alcaldía de Pueblo Libre sin embargo no obtiene suficiente apoyo del electorado. Para 2006, logra ser electo alcalde de dicho distrito con la Alianza Electoral Unidad Nacional, y es reelecto en las elecciones municipales el 2010 postulando con el Partido Popular Cristiano. Santos postuló para su segunda reelección como Alcalde de Pueblo Libre el 2014, sin embargo obtuvo el segundo lugar (Blog Rafael Santos 2013).

El 2013 periodo pre electoral, Rafael Santos anuncia su precandidatura a la Alcaldía de Lima. Este evento causa algunas fracturas dentro del partido PPC ya que Alberto Valenzuela había declarado en los medios de comunicación como el precandidato del Partido Popular Cristiano. Después de dividir al partido entre aquellos que apoyaron a Santos o Valenzuela, el entonces Alcalde de Pueblo Libre desiste de presentar su precandidatura en las elecciones internas del PPC. Finalmente, Santos decide apoyar la candidatura de Jaime Zea, alcalde por dos periodos de Villa del Salvador y regidor de Lima (Perú21, 2014).

Por otro lado, durante el 2012, la Segunda Fiscalía Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de funcionarios ordenó a la Dirección Contra la Corrupción de la Policía Nacional del Perú abrir una investigación contra el alcalde Pueblo Libre por 120 días. Esto a raíz que había sido denunciado por delitos como peculado doloso y culposo; colusión simple y agravada; y asociación ilícita para delinquir en agravio del Estado al «contratar proveedores fantasmas para así apropiarse ilícitamente del dinero de la Municipalidad de Pueblo Libre» (Diario 16). Este acontecimiento produjo que Santos perdiera respaldo de los miembros de su partido tal es el caso de por ejemplo de Lourdes Alcorta, Juan Carlos Eguren, entre otros.

Al respecto es vital recalcar que Santos pierde apoyo de los miembros de su partido y de hecho se irá creando una oposición al interior de esta, por dos razones que ya se mencionaron anteriormente. Primero cuando es acusado de delitos de corrupción. Y segundo, esta situación se agrava aún más con el intento de Santos de ser candidato a la Alcaldía de Lima por el PPC.

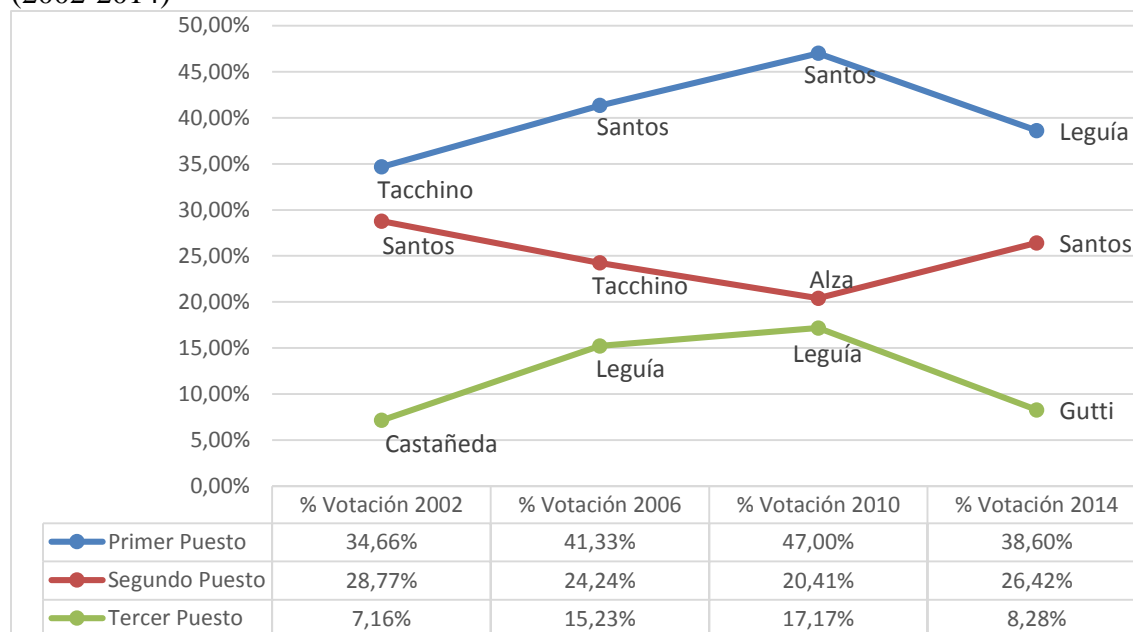
## **Caracterización Política**

La mayor evidencia empírica para entender la consolidación política de un alcalde es analizar su desempeño en las elecciones populares. En el caso de Rafael Santos, ha postulado en cuatro ocasiones a la Alcaldía de Pueblo Libre, solo en dos oportunidades durante los periodos del



2006 y 2010 ha logrado ocupar esta alcaldía. A continuación, se presenta un gráfico donde se muestran los resultados electorales de las elecciones distritales en las que ha participado.

**Grafico 1.** Resultados electorales de los tres primeros puestos a la alcaldía de Pueblo Libre (2002-2014)



**Fuente:** Portal web INFOGOB. Elaboración propia.

Como se evidencia en el Grafico 1, el apoyo que recibe Santos a través del tiempo ha variado. En principio, la primera vez que Santos postula a la municipalidad distrital perdió frente a Tacchino, el entonces alcalde de Pueblo Libre postulaba por su reelección el 2002. Ya en su segunda elección (2006), Santos obtiene más de 40% del voto, sacando una ventaja de 15% respecto a Tacchino. Para el siguiente año electoral en el 2010, Rafael Santos busca la reelección obteniendo un 47% de la votación. Finalmente, para las últimas elecciones en el 2014, es notable la preponderancia que toma Leguía en la arena política ya que los resultados le serán favorables obteniendo cerca del 40% de la votación mientras que Santos obtendrá aproximadamente 25%. Respecto a estos resultados, se puede decir que en principio no existía un contrincante competitivo. Por un lado, se podría mencionar que Leguía no representaba un candidato competitivo ya que durante las elecciones del 2010 obtiene menos votos que Carlos Alza, quien por primera vez era candidato a la alcaldía distrital. Sin embargo, Leonel Leguía a largo plazo se irá posicionando de forma positiva y ascendente para las elecciones del 2014, obteniendo un gran apoyo del electorado y logrando así ocupar el sillón de la alcaldía.

Resulta importa mencionar que Leguía, en comparación de Santos, ya tenía experiencia en el ámbito político, ya que fue regidor distrital el 2002 por Unidad Nacional y ocupó cargos de gerencia en la municipalidad. Un punto fundamental que es característico de Jhonel Leguía son los distintos partidos con los que ha postulado a la alcaldía de Pueblo Libre. El 2006, postuló con el partido Restauración Nacional; en el 2010, con Cambio Radical; y el 2014, con de Solidaridad Nacional. El que Leguía cambie de partido en cada periodo electoral demuestra que no es militante ni adherente de los distintos partidos con los que participó.

Realizando un recuento de las elecciones distritales de Pueblo Libre desde 1983 hasta el ingreso de Jhonel Leguia, hay tendencia a la reelección de alcaldes. Tales son los casos del ex alcalde Luis Rosello Carrillo reelecto por tres periodos (1983, 1986 y 1989); Ángel Tacchino (1998 y 2002); finalmente el caso de Rafael Santos quien fue reelecto el 2006 y 2010.

### **Caracterización distrital**

La Provincia de Lima cuenta con 43 distritos. Los cuales pueden clasificarse en distritos antiguos y recientes, creados de procesos migratorios que influyeron en la dinámica social y política de la provincia (Becerra 2015). El distrito de Pueblo Libre, por su parte, se caracteriza por ser un distrito de clase media residencial, en efecto, el distrito comprende 462.34 Ha., totalmente consolidadas y de uso predominantemente residencial, donde se desarrollan también actividades comerciales y de servicios a escala distrital con tendencias a mantener su carácter residencial y turístico-cultural.

La segunda característica es una participación vecinal reducida; la poca participación vecinal en el distrito se canaliza a través de tres tipos de agrupaciones. La primera son las zonas vecinales, las cuales cumplen un rol articulador de quejas sobre las diversas contingencias del lugar, desde crimen, hasta reuniones de fraternidad. La segunda es el vaso de leche, el cual está dirigido a la población con bajos recursos. Finalmente el último es la población que se activa en las «zonas autoorganizadas». Estas últimas están agrupadas a algunas zonas de los distritos de Jesús María y Breña que tienen diversas quejas que buscan ser canalizadas.

En cuanto a los problemas de este distrito se concentran en los siguientes sectores: ordenamiento y seguridad, transporte, medio ambiente, y salud. En cuanto al primero, se encuentran la contrariedad de densificación urbana sin ordenamiento y planificación que trae como consecuencia la deficiencia de servicios básicos urbanos; la tendencia de congestión del tránsito; aumento de la contaminación del aire por los humos y gases; entre otros. Además también está el problema de la Zona Monumental, donde se denota un deterioro de las edificaciones calificadas por el Instituto Nacional de Cultura (INC) como monumentos por el abandono en su restauración, remodelación o reconstrucción. Algunas edificaciones generalmente quintas y pequeños solares tienden a densificarse o tugurizarse con una precaria calidad que afecta a la Zona Monumental.

En el mismo rubro se encuentra el incremento del comercio ambulatorio. Esta percepción es una constante en los vecinos, a pesar de las restricciones y ordenamiento sobre el comercio ambulatorio, (ya no se otorgan permisos para nuevos comercios de esa escala), puede deberse al incremento del desempleo en Lima Metropolitana y por ende, la proliferación de ambulantes en los principales paraderos del distrito; dicha incomodidad aumenta frente a la exposición de niños, ancianos y discapacitados en los paraderos diariamente.

Un segundo problema, se circunscribe al sector del transporte. Aquella debido a la congestión vehicular por desorden vial, déficit de infraestructura y dispositivos de ordenamiento. Los puntos críticos donde se produce congestión vial son: Av. Sucre con la Av. De La Marina; Av. Sucre con Av. Cipriano Dulanto; Av. Simón Bolívar con Av. Brasil; Av. Simón Bolívar con Av. Universitaria; Av. Simón Bolívar con Av. Sucre; Av. Del Río con Calle Colombia; entre otros.

Un tercer problema es referido al sector Ambiental. En aquella se debe a la contaminación del agua, la que se produce por el mal estado de los canales de regadío que son utilizados en algunas

zonas como urinarios. Respecto a la contaminación del suelo se produce por la proliferación de excretas de los perros y aves en los parques y áreas verdes que hacen que permanentemente los suelos y bermas se vean contaminados por estos residuos. La contaminación del aire se produce por fuentes fijas ocasionadas por el gran número de comercios que no cuentan con equipos y filtros de prevención, así como fuentes móviles estas definitivamente ubicadas en el parque automotor que de manera indiscriminada y en vías metropolitanas cruzan el distrito. La contaminación audio visual se debe la colocación indiscriminada de Paneles Publicitarios que distraen la fision de los conductores, no aplicándose los dispositivos legales ambientales necesarios para combatir esta contaminación.

Finalmente, otro problema refiere al sector de servicios públicos en especial al de salud. Aun cuando los servicios de luz, agua, desagüe y salud cubren la demanda actual de la población, existe una preocupación ciudadana sobre la futura calidad o cobertura de servicios públicos en relación a la densificación del distrito, considerando el cambio de uso residencial en zonas comerciales con el consecuente incremento en la demanda de servicios.

### **Análisis estadístico**

El presente artículo es parte de una investigación más extensa sobre la continuidad en el cargo de alcaldes en los distritos de Lima. Aquel trabajo lo impulsa la Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil POLITAI. Para tal se diseñó un «cuestionario de percepciones ciudadanas sobre el Incumbente», Aquel busca comprender los determinantes del voto al incumbente, para ello primero se obtuvo una muestra representativa de la población de tres distritos (Pueblo Libre, Magdalena del Mar y Barranco) obtenida bajo un método de muestreo sistemático proporcional al tamaño de cada distrito, polietápico y estratificado. Luego se realizaron encuestas en el mes de marzo del 2015. A continuación, se presenta un análisis descriptivo de resultados de dicho proceso para el caso de Pueblo Libre. Las bases de datos utilizadas en la presente sección se encuentran disponibles en el siguiente link: <https://goo.gl/O5CnRn>.

### **Capacidades y atributos de los candidatos**

Un tipo de pregunta relevante para el análisis se relaciona a las cualidades de los principales políticos en competencia en la Elección Distrital del 2014. La presente pregunta, enumera una serie de características con las que la población desearía identificar a su político «ideal». Posteriormente, se realiza la misma pregunta pero en este caso la intención es determinar qué cualidades se les adjudican a Rafael Santos y Jonhel Legia. A continuación se presenta los resultados de dicha consulta.

**Tabla 1. Cualidades de Alcaldes**

<b>Variable</b>	<b>Alcalde Ideal (Si tiene esta cualidad)</b>	<b>Rafael Santos (Si tiene esta cualidad)</b>	<b>Jonhel Legia (Si tiene esta cualidad)</b>
Honesto	66.70%	8.10%	10.60%
Bien Preparado	52.80%	8.10%	9.80%
Seguro de si mismo	13%	14.60%	9.80%

Firme y con autoridad	31.70%	7%	3.30%
Tener experiencia en gestión	51.20%	26%	4.90%
Tener experiencia política	21.10%	22%	3.30%
Tener carisma	12.20%	6.50%	14.60%
Tener liderazgo	35%	6.50%	5.70%
Tener objetivos claros	45.50%	5%	8.90%
Preocupado por la gente	32.80%	15%	15.40%
Ninguno		20.30%	4.10%
No lo conoce suficiente		7.30%	50.40%

El resultado otorga la siguiente información. Primero, la cualidad más importante que opera en la población es la «Honestidad del Político»; una segunda y tercera cualidad son la capacidad técnica y la experiencia en gestión, respectivamente. Un segundo punto, es que los porcentajes que comparten los políticos reales con el ideal, es muy lejano. Aquello muestra la poca legitimidad con que son vistos los presentes actores –Santos, Leguía, entre otros-. Un tercer punto es que el puntaje más alto que obtiene Rafael Santos se da en las áreas de «Tener experiencia en gestión» y «Tener experiencia política» lo que puede funcionar como aspectos positivos. Ello debido a que la categoría no necesariamente afirma si se tienen buena experiencia en gestión, puede ser que el alcalde haya ocupado cargos públicos varios años y otra cuestión distinta es que estos cargos los desempeñe de una eficiente y eficaz. En cuanto a Jonhel Leguía, sus mejores puntajes se ubican en estar «Preocupado por la gente» y «Tener carisma». Aquellos datos siempre hay que tenerlos en comparación con su competidor, ello debido a que si uno es bueno o malo en algo, el otro muchas veces suele ser comparado como peor o mejor que su contraparte.

### Evaluación de la gestión distrital

Un segundo tipo de preguntas que genera vital información para esta investigación es el que provee la evaluación del desempeño de la gestión de Santos; para ello, se hicieron preguntas que hacen referencia la evaluación del último periodo de gestión previo a las elecciones (2010-2014). La importancia de estas preguntas es que permite una aproximación a la opinión de los ciudadanos sobre la gestión y cómo se relaciona ello con el apoyo al incumbente.

Tabla 2. Tabla de Contingencia

		Por quién votó en las últimas Elecciones Distritales?				Total
		Jhonet Leguía (PPC)	Rafael Santos (PPC)	Marco Antonio Gutti (Dialogo Vecinal)	Otro	
6. ¿Diría usted que aprueba la gestión	Aprueba	28 54.9%	17 33.3%	1 2.0%	5 9.8%	51 100.0%
	Desaprueba	44	3	5	14	66

pasada de Rafael Santos?		66.7%	4.5%	7.6%	21.2%	100.0%
Total		72 61.0%	21 17.8%	6 5.1%	19 16.1%	118 100.0%

La tabla nos muestra diversos puntos interesantes. Primero, es que el 54.9% que aprueba la gestión de Santos, vota por otro candidato. Aquello nos puede indicar, que si bien, no se está disconforme en su totalidad con la gestión anterior, se cree que esta es insuficiente y por tanto se vota por el opositor. También puede indicar, que el porcentaje obtenido por Legía, no sea solo por desaprobación directa a Santos, sino que se vota por el pensando en el partido con el que postula. Segundo, en cuanto al porcentaje que desapruueba la gestión de Santos, es claro su dispersión de voto en los demás candidatos. Tercero, existe un pequeño porcentaje que desapruueba la gestión pero vota por Santos, aquella es el bolsón electoral histórico del PPC en Pueblo Libre.

La segunda variable a tomar en cuenta refiere a las percepciones sobre los cambios en la situación del distrito en los últimos 5 años. Los resultados son igual de peculiares que los anteriores. Si bien los que creen que ha mejorado mucho votan en su mayoría por Santos, los que creen que solo ha mejorado algo votan por Legía. Aquello demuestra que estos pobladores creen que su distrito tiene la potencialidad de mejorar mucho más, y que la gestión pasada no ha respondido a tales ventajas. Por tanto se prefiere a otro candidato. En este caso estaríamos viendo, como la gestión se vuelve un lastre para el político.

Tabla 3. Tabla de Contingencia

		Por quién votó en las últimas Elecciones Distritales?				Total
		Jhonel Legia (PPC)	Rafael Santos (PPC)	Marco Antonio Gutti (Dialogo Vecinal)	Otro	
7. En los últimos 5 años, usted diría que el distrito de Pueblo libre?	Ha mejorado mucho	31.6%	63.2%	0.0%	5.3%	100.0%
	Ha mejorado algo	58.3%	14.6%	6.3%	20.8%	100.0%
	Se mantiene igual	79.3%	3.4%	3.4%	13.8%	100.0%
	Ha empeorado algo	71.4%	0.0%	14.3%	14.3%	100.0%

Ha empeorado mucho	75.0%	12.5%	0.0%	12.5%	100.0%
No sabe/ no precisa (No leer)	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%

### **Los mecanismos de la gestión gubernamental**

Como se mencionó en el apartado anterior, los habitantes del distrito consideran que en los últimos años ha habido cierta mejora en el distrito. A pesar de ello es curioso, que la mayor parte de la población crea que solo ha mejorado algo. Por tanto, una evaluación de los mecanismos y canales que ofrece la gestión distrital resulta relevante para entender esta percepción, y el efecto de ella en la discontinuidad en el cargo.

De especial importancia para el análisis es la existencia de espacios de diálogo y de participación ciudadana en el ámbito local. En ese sentido, es importante analizar, el vaso de leche, los presupuestos participativos, y los concertados. Así mismo, la provisión de capitales administrativos que provee la municipalidad distrital también es importantísimo. En esa línea, se destaca la ventaja o desventaja de contar con el cuerpo burocrático que suministra la municipalidad en tanto ello provee un capital humano para responder a las demandas de la población (Caballero 2015: 52). Por último es muy relevante, la importancia de la subsidiariedad administrativa. Este principio establece que los llamados a prestar servicios a la población son los niveles de gobierno más cercanos (Casas 2004: 4).

A partir de ello, en las siguientes líneas se analizarán las distintas estrategias de la gestión gubernamental para alcanzar las reelecciones; por tal el siguiente apartado se divide en tres partes. Primero, se explican la asignación de recursos y la ejecución de los mismos durante las gestiones de Santos. La segunda parte, busca profundizar en los mecanismos de relación formal e informal entre el Alcalde y los ciudadanos. Por último, presenta el rol del Líder y la estrategia del mismo.

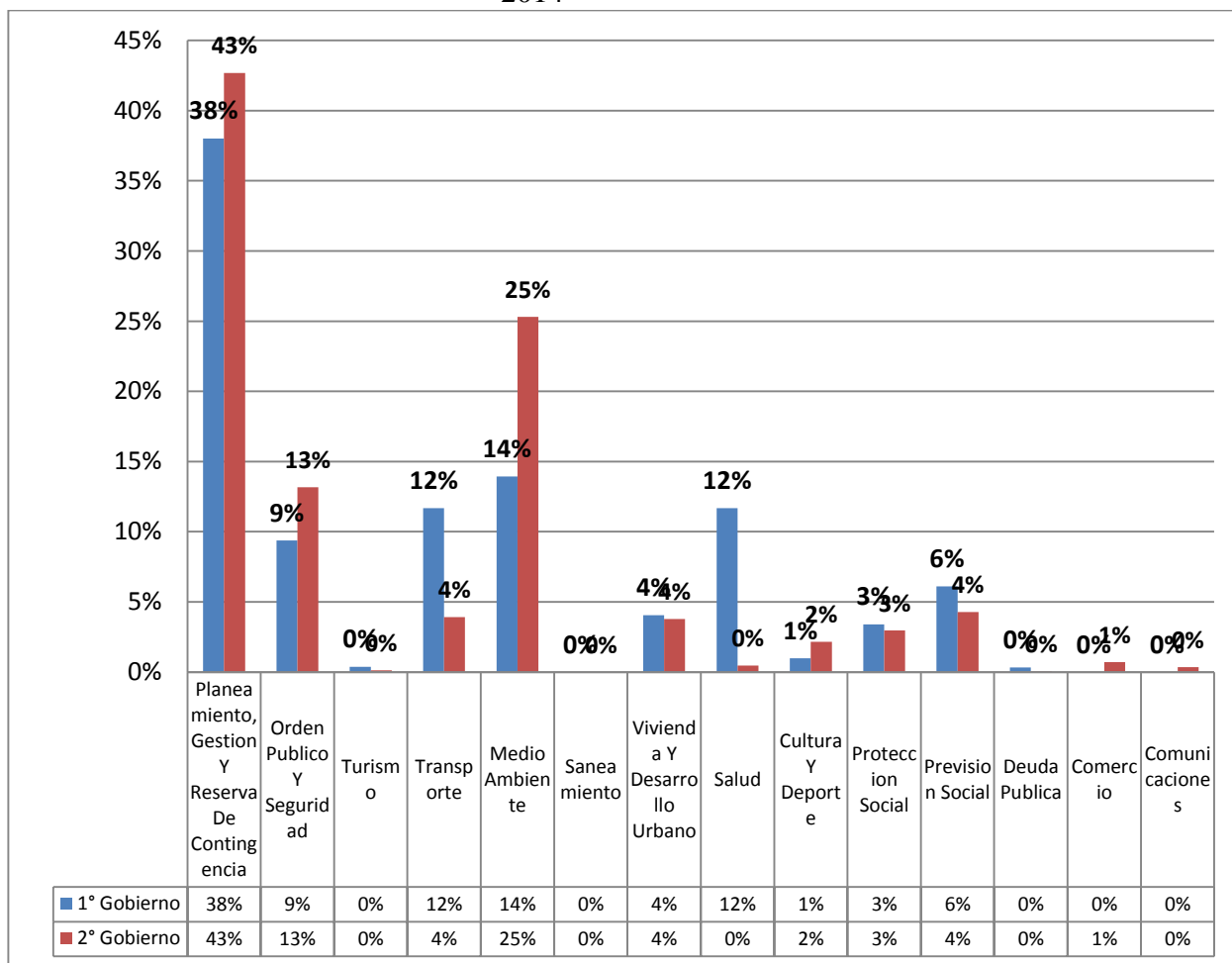
### **La gestión de Rafael Santos en Pueblo Libre**

La siguiente gráfica se construye a partir de los PIM (Presupuesto Inicial Modificado) de los proyectos inversión pública. Aquello nos permite comprender en qué sectores se ha invertido más. Se presenta una comparación entre el primer y el segundo gobierno, los montos de los respectivos años de gobierno han sido promediados para poder cotejarlos.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Si se desea ver los montos año por año se presentan en los anexos

Gafrico 2. Asignación Presupuestal de la Gestión de Rafael Santos periodos 2006- 2010, 2010-2014

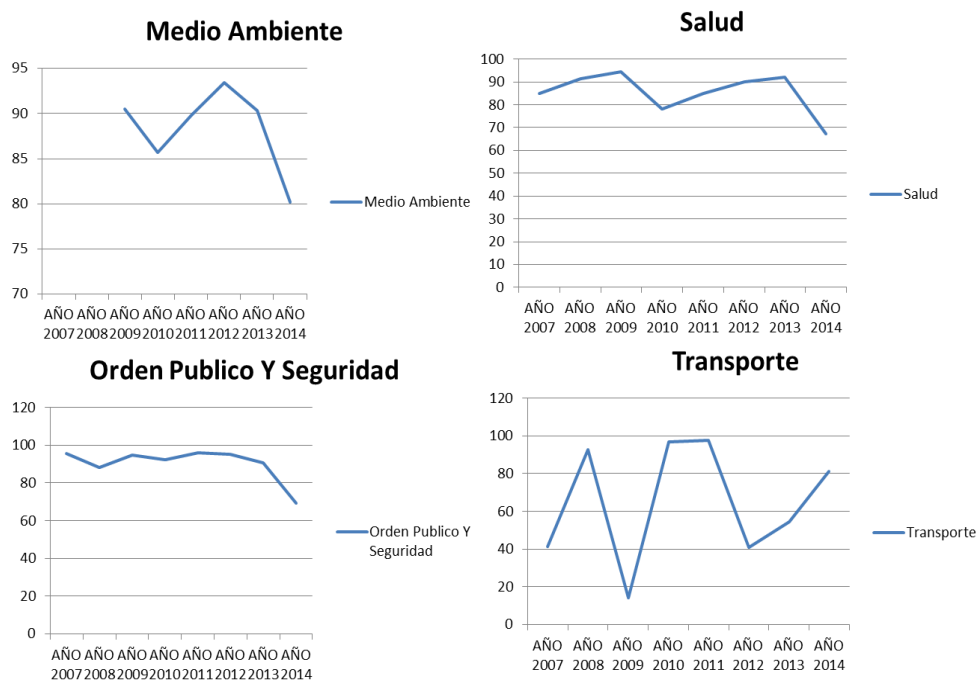


Elaboración propia. Fuente: Portal Consulta Amigable MEF.

De la gráfica, podemos asumir ciertos procesos. Primero, los mayores gastos se han dado en Medio Ambiente, transporte, salud, y orden público y seguridad. Segundo, los gastos en Medio ambiente, están principalmente dirigidos a la ornamentación de los parques. Se debe de tener en cuenta como se incrementa drásticamente el gasto en este para el segundo gobierno. En cuando a transporte, la inversión decae de manera radical. Por lo que se entiende que gobierno deja de concentrarse en este sector. Igualmente lo hace el sector salud, el que baja de 12% a 0%. Por último, en cuanto a la seguridad, esta se incrementa en cierta medida, pero aun así se mantiene en modestos presupuestos. En suma, el gasto del primer gobierno se concentra en los principales problemas del distrito, referidos en líneas anteriores. En cuanto al segundo gobierno parece manifestar un descuido profundo en cuanto a temas importantes, y solo mantiene su concentración en el sector de Medio Ambiente y de Seguridad. A pesar que la revisión de la asignación presupuestal es importante para comprender la tendencia política del gobierno, es igual de valioso revisar la ejecución de dicho presupuesto

A partir de las gráficas podemos ver la eficacia del gobierno de Rafael Santos. En primer lugar, se ve que en el sector al que se ha presupuestado más ha habido un decaimiento profundo a partir del 2012, lo que implica que el gobierno fue prestando menos atención a que se realicen sus proyectos. Aquello puede ser por diversos factores, desde capacidad, hasta la disposición del alcalde en concentrarse en otras actividades. En cuanto a salud, se ve un ciclo de crecimiento y decrecimiento. Respecto a salud, el tema es importante, ya que es uno de los sectores que aún tienen gastos relevantes en el segundo gobierno. A pesar de ello a partir del 2012, la ejecución fue decayendo, aunque esta sube para 2014. Puy probable con estrategias en función de las elecciones.

Gráfico 3. Ejecución del Presupuesto Gestión Rafael Santos periodos 2006-2014



Elaboración propia. Fuente: Portal Consulta Amigable MEF.

De lo referido anteriormente, se puede concluir dos puntos: el primero es que en el segundo gobierno, Santos se desconcentro en sectores vitales para la población, Segundo, que en los sectores que privilegia para esta segunda etapa, la ejecución se reduce. En tal sentido, se puede decir que empeoró.

### Las estrategias desde marcos institucionales formales

De lo referido en el anterior apartado es evidente como el desarrollo de la gestión de Rafael Santos, si bien privilegio algunos espacios que eran valiosos para la población, la percepción sobre estos espacios se volvió ambigua debido a la reducción en la ejecución de los mismos. Más allá de dichas acciones, debe de contrastarse la interrelación que se gestó a través de mecanismos formales entre Santos y a la población de Pueblo Libre.



Uno de ellos, hace referencia a una interrelación directa ente el Alcaldía y los vecinos del distrito. Aquella percepción surge de distintas interacciones con los pobladores. Una de dichas estrategias, era la de tener un sistema medianamente eficaz de comunicación que procesaba los reclamos y buscaba solucionarlos rápidamente. Aquello a través de la línea formal de comunicación. Aunque cabe resaltar que los problemas comunes eran los relacionados a las funciones del Serenazgo. «Personalmente, cuando llamaba para avisar sobre robos o sobre disturbios, la mayoría de las veces mandaban a los serenos a solucionar el problema». Otro entrevistado afirmo: «En lo que eran buenos era en atenderte rápido con cuestiones de urgencia, como robo, aunque algunas veces los serenos llegaban tarde».

Otra forma de acercarse a los ciudadanos era a través de intercambio directo en el despacho del propio alcalde. Así, algunos entrevistados aseguraron: «Si, él era un alcalde que escuchaba tus problemas y que te recibía sin ningún inconveniente en su despacho». Así también un dirigente de junta zonal aseguró, que «era fácil coordinar con la municipalidad ya que conversábamos directamente con el alcalde». Más aun, el presente acercamiento permitía que regular a las propias instituciones de la municipalidad. «Cuando los Serenos no cumplían su labor, íbamos a quejarnos directamente con Rafael». Pero además, se ve que en su interrelación Santos buscaba promover una imagen suya de liderazgo y seguridad. Una representante del vaso de leche aseveró que «cuando me reunía con el Alcalde, él siempre me daba confianza ya que lo veía bien seguro, no dudaba, eso me tranquilizaba aunque tuviéramos problemas». Es decir que su personalidad ayudaba a tranquilizar las quejas aunque estas no eran solucionadas en su totalidad.

Del mismo modo que Rafael Santos impulsa una relación directa en su despacho, también lo hace a través de manifestaciones públicas de diverso tipo. Un político del distrito revelo que «Santos tenía una estrategia peculiar pero efectiva, se concentraba bastante en construir vírgenes en los parques y hacer ceremonias de inauguración, cuando estas eran realizadas juntaba a la población cristiana y presentaba el nuevo altar en oscuridad, luego encendía las luces y decía «aquí está presente pueblo libre», la población quedaba pasmada y aplaudía sin cesar a Santos, así se ganaba las el apoyo de gran parte de la población. “. Dicha estrategia era altamente eficaz, ya que como afirma el mismo político: «la organización social en pueblo libre, se da a través de los parques, cada uno está al tanto respecto al parque contiguo al que vive». En tal sentido realizar apariciones públicas en los parques, le otorgaba una relación, no directa, pero si de presencia política en la población. A sí mismo, Santos también se presentaba en otros eventos que promovía la municipalidad. Una dirigente del vaso de leche aseveró «El alcalde también venia cuando teníamos eventos, y no ayudaba a realizarlos, el mismo ponía su mano en el momento».

A pesar de dichas relaciones, que fortalecían los capitales políticos del presente incumbete, también fueron problemáticas en un futuro para el propio candidato. Ello debido a que al generar ciertas instituciones, debía de continuarlas para mantener el apoyo de los vecinos de pueblo libre. Sin embargo, estas prácticas se fueron reduciendo en el segundo gobierno.

Un ejemplo de ello, se dio en las juntas Zonales, uno de sus integrantes comunicó: «El cambio, para su segundo gobierno se confió, y olvido a los vecinos de Pueblo Libre, cada vez era más difícil llegar a tener una cita con él, ya no se podían coordinar las cosas de manera directa». El problema devenido de ello, es que al ir reduciendo la comunicación con los propios dirigentes,

estos perdieron confianza en la gestión de Santos; y a su vez se lo transmitieron a sus organizaciones. «Yo, comenté lo que estaba pasando, los vecinos de mi circunscripción debían de saber que habían cambiado las cosas». Debe quedar claro, que aunque en el anterior gobierno la gestión no era del todo eficaz, si permitía una amplia recepción de quejas, que generaba una imagen de preocupación. Por el contrario, la percepción posterior es la de un alcalde despreocupado y desinformado sobre los problemas de Pueblo libre. Aquello rompe los lazos de confianza. «En la junta nos dimos cuenta que, los problemas estaban quedando en nuestras manos y que era cada vez más difícil que la municipalidad nos ayude». De tal manera se pierde el apoyo de una red de alta magnitud, teniendo en cuenta que actualmente el distrito cuenta con 140 comités vecinales, que se agrupan en 8 juntas vecinales.

A su vez, aquella situación, conllevó a que se reduzca la capacidad de regulación de la Municipalidad. Así se comenta: «Cuando llamabas, a veces te atendían, y peor aún, cada vez menos se atendían los problemas delictivos». Por tal, la reducción de las relaciones positivas llevo a que el descontento no se canalice por el alcalde y termine siendo un descontento latente en la población.

Estas posturas reflejan una percepción de contraste entre los dos periodos de gobiernos del presente incumbente. Es decir, si bien una recepción rápida que genera confianza en la población puede ser peligrosa de no continuarse ya que por comparación. Ello debido a que la población analiza retrospectivamente su sociedad en base a lo existente en un plano reciente, lo que genera mayores expectativas (así como mayor desconformidad) de no haber existido estas (buenas relaciones del primer gobierno de Santos).

### **Las estrategias desde canales informales**

Además de los mecanismos formales, también se registran mecanismos informales de trato entre Rafael Santos y la población del distrito. Dichas relaciones se dan en dos niveles, intra municipales y extra municipales. Ambas relaciones están dirigidas a poder obtener capital político administrativo que pueda ser útil en tiempos electorales. Agregado a ello, se presenta una estrategia que busca la eliminación de la expansión de críticas (aquello se da a nivel de la sociedad civil).

En cuanto al primer punto, las relaciones intra municipales, se manejan en base al tipo de contratación con los funcionarios. Ello debido a que los que se asignan a través del régimen CAS, tiene altas debilidades de mantención del cargo. Como afirma la Magister Pamela Beltran: «(el) Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, obligó a que todos los trabajadores contratados bajo Servicios No Personales, fueran contratados bajo este régimen, en donde hay un reconocimiento recortado de los derechos laborales de los trabajadores, poniéndoles nuevamente en situaciones de desigualdad» (Beltran 2013: 79), así también ratifica que “afectó la dignidad de los trabajadores contratados mediante CAS, al reconocerles derechos laborales recortados. Por tal motivo, el alcalde y sus operadores políticos, tienen la facilidad de obligar a los funcionarios a que estos tengan un apoyo continuo a Rafael Santos, ya que los condicionan con retirarlos de sus puestos. El apoyo se extiende también en el espacio electoral, en el que los mismos burócratas deben de apoyar la campaña electoral del presente incumbente, en diversos espacios. Un dato importante es que en el Portal Transparencia, a diferencia de otros distritos, Pueblo Libre no presenta información sobre los tipos de contratación. Aquello muestra el nivel de encubrimiento

de las posibles prácticas. Así mismo lo ratifica un político conocedor de las dinámicas de Santos: «Es claro, que Rafael, usa los mecanismos municipales en beneficio propio. De lo que me he enterado, es que cuando tu ingresas a trabajar a la municipalidad, firmas tu carta de contratación y a la vez la carta de renuncia, por lo que quedas a disposición del Alcalde sobre tus acciones; las que según mi experiencia van más allá de las funciones establecidas por la ley, y le permite tener apoyos en la campaña».

Asimismo, se comprobó que el ex Alcalde, utilizaba mecanismos de control a través de grabaciones a su personal. Así podemos encontrar a través de informes de prensa lo siguiente: «La gestión del alcalde de Pueblo Libre, Jhonel Leguía Jamis, encontró 271,474 archivos de llamadas telefónicas efectuadas durante el anterior periodo municipal (2011-2014) y que serían grabaciones de comunicaciones entrantes.» (Peru 21). En similares audios, se corrobora que el presente incumbente utilizaba a sus funcionarios como agentes de campaña electoral. Algunos extractos de dichos audios lo confirma: «Habla Javier... Por si acaso me han dicho en GM que están molestos porque has faltado varios días a las marchas (de campaña) », «Han solicitado que impriman mil doscientos mapas, pero, ¿cuántos mapas? No sabemos, y (tampoco) si la cédula es la misma» (Diario la Exitosa 2015), agregan en referencia al logo del Partido Popular Cristiano (PPC), agrupación política de Santos.

En cuanto a las estrategias externas, se utilizaba lo que en la literatura de ciencia política se ha llamado «Clientelismo Burocrático» (Calderón, 1995; Corzo, 2002; Caballero, 2015). Aquel puede ser entendido mediante una relación en que «el cliente, como individuo agregado o parte del grupo, concede su apoyo al intermediario del que dispone para relacionarse con el poder, a cambio de ser tratado positivamente y con preferencia como grupo objetivo en sus actuaciones». (Corzo 2002: 21). Es decir, que se tiene un incentivo a interactuar con agentes en puestos de poder para obtener beneficios de ellos. Aquel concepto lo mejora Caballero al afirmar que en esta relación, el sujeto en el poder tendría primacía ya que tiene control monopólico de ciertos recursos que no pueden ser obtenidos en otra parte (Licencias en su mayoría) (Caballero 2015).

Aquella relación se grafica claramente en Pueblo Libre, en donde Rafael Santos hacía uso de su potestad para otorgar licencias de funcionamiento y condicionar a los dueños de puestos en el mercado a que apoyen su gobierno, así como en tiempo de competencia política electoral. De dichas prácticas se tiene muchos ejemplos, uno de ellos es un reporte en el que los mismos comerciantes afirman: «si no estás dispuesto a apoyar a Santos colocando un banner o lo que sea en tu negocio con el fin de hacerle propaganda, la Municipalidad te hará la vida imposible en lo que quede de su periodo, o en el peor de los casos, inventará cualquier excusa para cerrarte el negocio». (Comentario de comerciante en La voz de Pueblo Libre 2014). En tal sentido se generaba una relación asimétrica, en donde por un lado, el incumbente tenía primacía, mientras que en el otro los comerciantes a pesar de su disconformidad, tenían que apoyar a dicho candidato. Un dato importante, es que esta relación a pesar de manifestarse de la misma manera en otros contextos, no tiene la misma recepción por parte de los afectados. Un ejemplo es el caso de Magdalena en donde la relación del Alcalde con los comerciantes o moto taxistas, aunque siguen el patrón del clientelismo burocrático, los afectados no presentan disconformidad, sino que apoyan de buena manera al mismo. Ello tal vez pueda deberse a los incentivos (como regalos) que provee el alcalde a los comerciantes para reforzar su lazo (Becerra et. al 2015).

Otra forma de realizar la modalidad anterior, es el uso del control de licencias para poder cerrar o clausurar a los locales que apoyan a sus contrincantes a través de publicidad de gran tamaño (gigantografías, banners, etc). Uno de los ejemplos más claros, se dio a partir del cierre de un restaurant de comida china, que en su fachada tenía publicidad de Jhonel Leguía. El mismo candidato, en ese sentido, acusó a Rafael Santos de perpetrar esta actividad de manera repetida: «de que deje de jugar sucio y hacer tonterías. La campaña electoral debe ser de propuestas y no de agresiones; ya ha hecho lo mismo varias veces» (Periódico Vecino 2014). En suma, se puede afirmar que las relaciones informales con los vecinos como con los funcionarios públicos se ha manifestado de manera represiva y condicionante. Por tal, aunque Santos controle varias partes de su distrito, esta acción genera una disconformidad latente.

### **El rol del líder**

El presente rol del líder, se puede dividir en dos partes: 1) en la importancia de este en la dinámica política interna de su contexto; y 2) en los intereses políticos del mismo. Aquellos aspectos están correlacionados, ya que se genera una co-causalidad entre los mismos.

En cuanto al primer punto, se debe de remarcar como Santos acciona en el plano político en base a los posibles opositores que se generen. Dicha relación, se da a través de la confrontación directa. Es decir, que Santos busca eliminar todo tipo de competencia. La que se refuerza en etapa electoral. Por ejemplo, a través del hostigamiento hacia la publicidad de los postulantes, como se evidenció en el apartado anterior. Pero más aún, se llega a amenazar con golpizas o hasta tirar objetos desagradables en los domicilios de los candidatos. Un candidato competidor afirmó: «efectivamente, Santos, llego al punto de reventar explosivos en mi puerta, otro día aventó ratas muertas, y ya no lo pude aguantar».

Pero no solo ello, sino que también busca simbolizarse como el político que representa los principales ideales del distrito. Mientras que por el contrario, simboliza a sus competidores como los opositores a dichos valores. El problema es que aquello varía de acuerdo al candidato. En el caso de la elección del 2010, Santos busco escudarse en los valores conservadores de Pueblo Libre, y poner en oposición a Carlos Alza como candidato revoltoso o izquierdista. Así lo afirma dicho candidato: «Pueblo Libre es un distrito eminentemente conservador, y Santos lo sabe... él sacaba en un diario que yo era revoltoso y demás; esto también porque estaba con Fuerza Social». El problema fue que para las elecciones del 2014, el principal contendor, se posicionaba en el mismo espectro de Santos, por lo que le era difícil para el incumbente generar la anterior dicotomía. A ello, también influyen los partidos con los que postula. En el caso de Carlos Alza, postular por Fuerza Social le quitaba apoyo. «Me dijeron, yo voy a votar por ti, pero no por tu partido, a ellos no los apoyo». Mientras que Solidaridad Nacional, no permite una ventaja para el PPC, porque se enmarcan en similares características.

En cuanto al segundo punto, lo importante es el tipo de intereses políticos que se plantea el líder, y el rol que genera a partir de dicho intereses. Un ejemplo claro es la comparación entre las dos gestiones. Por un lado, se encuentra la primera gestión de Santos, en la que el mismo se perfila en busca de reelección. Por tal motivo, el incumbente decide impulsar una gestión participativa y comunicativa que le permita ampliar su bolsón electoral, o por lo menos reforzarlo.

Por otro lado, cuando los intereses del Alcalde se encuentran más allá del cargo local, en planos políticos más amplios, las propias estrategias se conducirán a conseguir apoyo externo que le permita alcanzar dicho interés. En tal sentido, el tipo de partido con el que busquen alcanzar objetivos más altos determinará cuanto esfuerzo se dedique y que estrategias se opte. En el caso de Rafael Santos, sus intereses en el segundo periodo se dirigían a buscar alcanzar la alcaldía a nivel de Lima. Además, pretendía hacerlo a través del PPC, el que tiene estructuras jerárquicas complejas. Como afirmó un militante del mismo: «Lo tradicional, es que para que puedas postular a la alcaldía de Lima, debes de ganar la secretaria general de Lima. De no ser así, se debe de alcanzar apoyo a través de las facciones internas del partido»; más aún los propios preparativos «implican un alto gasto de energía, ya que compites en internas que muchas veces no te dicen quién va a ganar, por eso se gasta cada vez más». En este contexto, aquel postulo a la secretaria de Lima y perdió dicho puesto. Aquello, llevo a que el mismo busque relacionarse con los líderes de facciones que le permita tener el sustento político a la hora de competir a las elecciones sobre Lima. En este caso, fue el cercamiento de Santos hacia Castro.

Sin embargo la complejidad interna del partido, llevo a que el incumbentes gaste excesivas energías en esta campaña. Así nos afirma un entrevistado «La primera campaña, hacia la secretaria de Lima, la perdió, aunque gasto mucho tiempo», posteriormente, «El siguió intentando, y se concentró en la campaña interna [...] se pasó más tiempo haciendo campaña que gestionando su distrito [...] eso pasa cuando estas en un partido como el PPC, si fuera uno de esos donde no hay democracia interna, ya sabrías si vas o no y no tendrías que gastar energías». Lamentablemente, por querellas internas, tampoco pudo alcanzar la candidatura de Lima, debido que sus bases del partido cambiaron de candidato; y para tal momento, cuando se le sugirió reelegirse en Pueblo Libre, había descuidado tanto su distrito que su posición como incúmbete le jugo en contra. «Al final, Castro lo abandono, y cuando quería postular ya era muy tarde, porque no se había preparado para ello».

### **El Arrastre**

Antes de finalizar, se debe de remarcar, que si bien se trabaja dentro de la posibilidad de la desventaja del incumbente, este es una variable causal que puede o no incrementarse de acuerdo a los condicionamientos externos. En este caso, tenemos el del competidor y el partido a nivel de Lima Metropolitano. Todo ello ya que Jhonel Leguia postuló junto a Luis Castañeda, con Solidaridad Nacional. Según tres de nuestros entrevistados, aquella relación permitió generar un arrastre electoral a Jhonel. Es decir, la campaña exitosa de Castañeda, más unas cedulas que facilitan marcar por el mismo partido en diferentes niveles, le concedió votos indirectos a Legia. Si bien aquello, puede ser rebatido, no creemos que sea la única razón que conlleva a la pérdida de Rafael Santos, aunque si apoyo en gran medida. Así nos afirman: «Tienes que tener en cuenta como son las elecciones municipales, y principalmente la cedula, porque aquella está diseñada para que haya cierta tendencia a que la primera opción que marques sea la misma que las que le siguen».

### **Conclusiones**

La reelección y el posterior fracaso de Rafael Santos puede entenderse desde la siguiente dinámica: Santos cuenta con una red logística que le permite accionar en campaña, así como como

prácticas intimidadoras que le permite poder tener una amplia ventaja sobre sus contendientes. Sin embargo, estas condiciones solo fueron útiles cuando existía a la par una gestión que respondía a las problemáticas del distrito, así como un trato cercano a los pobladores y sus quejas. Ello se mantiene durante su primer periodo de gobierno y le asegura la reelección. El cambio, en el segundo gobierno, hacia un interés de corte provincial distrae al candidato de la gestión municipal, ya que debe concentrarse en las dinámicas internas de su partido, descuidando la alcaldía. Finalmente, cuando en última instancia se le niega la postulación y busca reelegirse, las estrategias que permitieron su primera reelección ya no fueron eficaces.

Las estrategias políticas que utiliza son de dos tipos: logísticas e intimidadoras. En cuanto a la primera es el personal de la municipalidad con que cuenta para realizar sus diversas acciones públicas. Este grupo se mueve debido a que es condicionado laboralmente por los contratos municipales que provee Santos, los cuales son inestables y de fácil cancelación. Así también proviene de población que depende de “licencias” municipal para el desarrollo de sus actividades comerciales. Respecto a las prácticas intimidadoras, estas buscan generar miedo en los contendientes, de modo que reduzcan su participación y den paso a la hegemonía de Santos. Ambas prácticas se mantienen constantes en sus dos gobiernos, aunque con diferentes resultados de acuerdo a su contexto político

La gestión gubernamental se desempeña en dos espacios. El primero es el de proyectos de inversión pública, los que fueron desarrollados de distinta manera en los dos gobiernos de Santos. En el primer gobierno, se concentra en las cuatro problemáticas fundamentales del distrito, las que son orden y seguridad, medio ambiente, salud y transporte. A diferencia de ello, en el segundo gobierno se abandona el trabajo en salud y transporte. Además se reduce la ejecución de los proyectos a nivel general. El segundo espacio, es la relación del político con la población, la que le otorga réditos políticos solo en tanto pueda haber una canalización cercana de los grupos participativos con el alcalde. Así podemos ver, como del primer gobierno al segundo, se muestra un alejamiento del Alcalde a estos grupos.

En ello es importante resaltar, el interés de Santos, el que le lleva a descuidar las anteriores estrategias para el segundo gobierno. Ello debido a que buscó alcanzar la candidatura de la Municipalidad Metropolitana de Lima. El problema recae en que la dinámica del PPC, al tener una tendencia altamente competitiva en lo interno lleva a que este deba dedicar amplios esfuerzos en su candidatura. El desgaste se vuelve mayor debido a que por sus acusaciones legales pierde apoyo del partido. Aquello busca resolver, dedicando más esfuerzos en dicha dinámica.

Las consecuencias de buscar alcanzar dicho interés llevan a que la gestión pública, así como la relación con los grupos participativos de la sociedad, sean descuidadas. Como consecuencia, aunque se repiten las estrategias informales de la anterior campaña reelectoral, estas pierden su potencial, ya que solo pueden funcionar en un espacio de cierta legitimidad. En este caso, cuando se carece de esta debido a un gobierno percibido como ineficiente, las estrategias no permiten otorgar beneficios competitivos. En ese sentido, dado que no se proveen buenos servicios, la población se torna más crítica a dichas prácticas, las deslegitima y le quita el apoyo al incumbente.

## Bibliografía

- Abramowitz, Alan. 1991. «Incumbency, Campaign Spending and the Decline of Competition in U.S House of Representatives». *The Journal of Politics* vol. 53, 34-56.
- Aldrich, John. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political parties in America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Caballero, Gian Carlos. 2015. *Estrategias políticas para mantenerse en el poder. El caso de estudio del distrito de Los Olivos durante los 5 períodos de gobierno de Felipe Castillo (1996 – 2014)* (tesis de licenciatura). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Ciencias Sociales.
- Calderón, Fernando. 1995. «Subjetividad y modernización en las sociedades contemporáneas: del clientelismo burocrático a la cultura democrática en América Latina». *Reforma y Democracia*. N°3, 1-11.
- Córdova y José Luis Incio. 2013. «La ventaja del incumbente en el ámbito subnacional: un análisis de las dos últimas elecciones municipales en el Perú». *Papel Político* vol. 18, No-2, 415-436.
- Corso, Susana. 2002. «El Clientelismo Político como intercambio». N°206. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials(ICPS).
- Disponible: <http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/wp206.pdf?noga=1>
- De Gramont, Diane. 2010. «¿Se está quedando Lima detrás? Las elecciones regionales de noviembre de 2006 y el ascenso de los movimientos regionales en el Perú». *Revista de Ciencia Política POLITAI* vol. 1, No-1, 56-
- Las Voz del Pueblo Libre. 2010. «El Estilo Santos: La nueva forma de trabajar del Alcalde». Blog La Voz de Pueblo Libre. Disponible: <http://lavozdepueblo Libre.blogspot.com/2010/08/el-estilo-santos-la-nueva-forma-de.html>
- Mainwaring, Scott and Timothy Scully. 1996. *La Construcción de Instituciones Democráticas: Sistemas de Partidos en América Latina*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Periódico Vecino. 2010. Municipio de Pueblo Libre clausura chifa que exhibía pancarta de Cambio Radical. Blog Periódico Vecino. Disponible: <http://periodicovecino.blogspot.com/2010/08/municipio-de-pueblo-libre-clausura.html>
- Citar lo de politai  
[http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/4508/BELTRAN\\_LARCO\\_LUISA\\_CONTRATACION\\_PERSONAL.pdf?sequence=1](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/4508/BELTRAN_LARCO_LUISA_CONTRATACION_PERSONAL.pdf?sequence=1)

## Entrevistas

1. 13 de junio del 2015. Angie Edeline Malaver Melendez, encargada del Vaso de Leche de Pueblo Libre.
2. 26 de junio del 2015. Pedro Ivañez Alberti, presidente de la Asociación del Mercado Bolívar-Pueblo Libre
3. 19 de junio del 2015. Entrevista a Franco Arce, ex candidato a la regiduría de Lima Metropolitana y vecino de Pueblo Libre.
4. 03 de junio del 2015. Fernando Jimenez, Militante de PPC
5. 08 de marzo del 2015. Carlos Alza, Candidato por Fuerza Social
6. 16 de junio del 2015. Dirigente del PPC. No quiso dar su identidad.

**“Las dinámicas de la no-reelección: estudio a profundidad del caso del distrito de Barranco (2002-2014)”**

Gabriela Ruiz<sup>1</sup>

Aaron Quiñon<sup>2</sup>

**Asociación Civil Politai**

**Área temática:** Política comparada

Trabajo preparado para su presentación en el VII 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 del 2015.

---

<sup>1</sup> Bachiller de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú y ex miembro de la de la Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Politai.

<sup>2</sup> Estudiante de pregrado de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú y miembro de la de la Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Politai.



## Resumen

En las últimas cuatro elecciones distritales, todos los incumbentes del distrito de Barranco se han presentado a la reelección, no obstante, ninguno ha logrado mantenerse en el cargo. Es así que Barranco se presenta como uno de los distritos del Perú con menores tasas de reelección, caracterizándose por la inestabilidad en el cargo de alcalde distrital. Al mismo tiempo, Barranco también se caracteriza por la existencia de una fuerte organización vecinal. Ante ello, vale la pena preguntarse por qué los alcaldes distritales no han aprovechado la fuerte organización social para establecer bases de apoyo ciudadano que garanticen que su proyecto político se mantenga a lo largo del tiempo. Para responder a dicha interrogante, la presente investigación analizará los principales problemas enfrentados por las últimas cuatro gestiones municipales, explorando las dinámicas de organización en el distrito y su relación con las autoridades municipales.

Este estudio seguirá una metodología cualitativa, bajo un estudio de caso a profundidad. La fuente principal de información serán entrevistas con funcionarios de la alcaldía y con actores de la sociedad civil. La importancia de este análisis es doble. Primero, brinda una aproximación al estudio de las dinámicas locales de estabilidad política. Segundo, permite comprender la interrelación entre sociedad civil y espacio político.

**Palabras clave:** reelección, gestión distrital, sociedad civil, espacio político

## Introducción

Tabla 1. Trayectoria de los candidatos en los partidos políticos en las elecciones distritales

Los proyectos políticos buscan la continuidad para el desarrollo sostenido de las políticas que se desean implementar, tanto a nivel regional como distrital; sin embargo, llama la atención la baja tasa de reelección en las elecciones en el Perú a nivel subnacional. En este sentido, se presentan casos atípicos como Francis Allison en Magdalena y Augusto Miyashiro en Chorrillos, quienes permanecen en el cargo más de cuatro períodos, siendo común el fracaso en la búsqueda de la continuidad política desde la posición de incumbente.

Diversos artículos de la literatura académica han prestado bastante atención al estudio de la ventaja del incumbente en su búsqueda de permanencia en el cargo de dirigente político; sin embargo, al momento de explicar el fracaso de los incumbentes en la búsqueda de continuidad política, encontramos escasa literatura sobre ello, siendo por ello necesario una evaluación de la desventaja del incumbente al momento de buscar la legitimación política en las elecciones.

En el presente artículo se desarrollará una mirada a la desventaja del incumbente, a partir del análisis del caso del distrito de Barranco en Lima, donde la reelección de los alcaldes es un fenómeno atípico. Se pretenderá encontrar las causales de la no-reelección de los incumbentes en este distrito, buscando las desventajas que puede ocasionar la búsqueda de la continuidad política. En una primera sección se desarrollará un marco teórico discutiendo la literatura que versa sobre la ventaja y desventaja del incumbente en la búsqueda de la reelección inmediata. En la segunda sección, se analizará el caso de Barranco a partir de las estrategias que desarrollaron los últimos cuatro alcaldes en su búsqueda de la reelección y cómo la posición de la incumbencia significó una desventaja en sus proyectos políticos.

## Marco Teórico y Estado de la Cuestión

La apertura democrática devolvió temporalmente, la expectativa de una recomposición de los partidos políticos nacionales (Kenney 2002). Sin embargo, las elecciones realizadas, mostraron el desplazamiento gradual de dichos partidos por nuevas organizaciones políticas de carácter

regional. Partiendo de esto, nuestro sistema político ha sido caracterizado como un sistema sin partidos (Levitsky y Cameron 2003; Tanaka 2005, 2010; Aragón e Incio 2015) cuya debilidad ha coincidido con el surgimiento de movimientos regionales (Barrenechea 2010, Vera 2010, Remy 2010, Tanaka 2009) que adolecen de problemas similares (Barrenechea 2010, Meléndez 2010, Vera 2010).

Como señala Meléndez “la descentralización creó una arena política regional (nivel intermedio) sin una previa presencia de los partidos en esta esfera y sin prever la magnitud de la emergencia de actores políticos regionales (movimientos regionales). Por su parte, la ley de partidos políticos constituyó una exigencia asimétrica de establecimiento de comités partidarios, con altos requisitos para los partidos nacionales y casi ninguna regulación para los movimientos regionales (Meléndez 2010, 171)

Partiendo de esto, la literatura ha buscado profundizar en el análisis de las dinámicas políticas a nivel subnacional bajo dos miradas. Una primera aproximación ha rescatado las experiencias positivas de la institucionalización partidaria mediante estrategias diversas. En esta línea, pueden mencionarse trabajos como los de Cotler et al (2010) sobre las dinámicas políticas en cuatro regiones del país, el estudio sobre Nueva Amazonía en San Martín (De Gramont 2011), Chim Pun Callao en el Callao (Rojas 2011, Iturrizaga 2013) o Alianza Para el Progreso en la Libertad (Barrenechea 2012, Zavaleta 2015).

Una segunda aproximación, ha defendido la debilidad de los vínculos partidarios en el país, agrupados en organizaciones que buscan el acceso al poder. Los trabajos de Muñoz (2008, 2010) sobre la articulación entre el gobierno regional y local Puno y los determinantes de eficiencia a nivel local; la propuesta de Zavaleta (2010) sobre coaliciones de independientes y Meléndez y Vera (2006) sobre la fragmentación política, son trabajos que muestran la formación de alianzas improvisadas en la competencia política.

Estos estudios, en general, buscan entender el funcionamiento de la política fuera de la capital mediante el estudio de la competencia política, las dinámicas locales y el político en el cargo. En ese sentido, aunque se ha dicho que los políticos precisan de una organización política que los soporte (Caballero 2015) los estudios recientes han hecho hincapié en el político antes que sus organizaciones (Incio y Aragón 2015) dada su efimeridad (Vera 2010, Zavaleta 2010).

### **La continuidad del político en el cargo**

Algunos autores sostienen que los políticos buscan maximizar sus opciones de supervivencia política (Ames 1987) por lo que tratan de incrementar su apoyo político y, así, las probabilidades de ser reelectos en el mismo cargo o, en todo caso, de continuar su carrera política siendo electos en otra posición política. (Muñoz 2010, 12) Como se ha mencionado, dada la debilidad del sistema de partidos, se han priorizado estudios que privilegian al líder, destacando la decisión que este toma de permanecer o no en el cargo (Aragón e Incio 2015). Aunque los resultados generales muestran una brecha entre los candidatos incumbentes y los reelectos (Córdova e Incio 2013) se registran algunos casos atípicos al patrón común. Este, por ejemplo, es el caso de la Provincia de Lima, en donde la incumbencia alcanza el 80% y la reelección supera el 50% (Becerra et al) Más allá de los datos que estos estudios pueden brindar, se reafirma la

necesidad de recuperar el debate sobre el incumbente y los determinantes que influyen en su permanencia en el cargo.

Los trabajos existentes han buscado explorar los casos exitosos. Es decir, aquellos en donde los incumbentes logran mantenerse en el tiempo por largos períodos de tiempo. (Uchuypoma 2014, Caballero 2015, Becerra et al 2015). Uchuypoma considera para los casos de Los Olivos y Chorrillos, que los procesos migratorios generaron una oportunidad política que fue aprovechado por los líderes desde el cargo para la satisfacción de necesidades básicas. Caballero, por su parte, rescata cómo el personalismo y la gestión formales e informales a través de estrategias segmentadas puede ser útil para obtener el apoyo de sectores determinados. Ambos estudios identifican la presencia de una organización política medianamente fuerte como un factor importante. Finalmente, Becerra et al, describen cómo se da la continuidad en el cargo en espacios con aparatos débiles.

Pese a que estos trabajos constituyen una primera entrada para entender las estrategias desde el poder que emplean los incumbentes para mantener continuidad en el cargo, estos trabajos aún son escasos e insuficientes. Esto debido a que, como se ha señalado, las tasas de reelección en el Perú son sumamente bajas (Córdova e Incio 2013), llevando a algunos a afirmar que la reelección no es un «negocio seguro» (Meléndez 2013).

Esto sugeriría que en el Perú, existe una desventaja antes que una ventaja del incumbente en el cargo. Esto nos lleva a incorporar preguntas en el análisis que permitan identificar las dinámicas políticas a nivel subnacional y aquellos factores que dificultan la continuidad en el cargo. Si bien es cierto no existe literatura sobre el tema, en la siguiente sesión se realiza una primera aproximación en el fenómeno que puede servir como punto de debate para una discusión más académica.

### **La (des)ventaja del incumbente: Los problemas en la continuidad en el cargo**

La teoría sobre la ventaja del incumbente, identifica algunos factores que colocarían a la autoridad en el cargo una situación de ventaja frente a sus competidores. A continuación, se partirá de los factores identificados por la academia para complejizar el debate.

Uno de los primeros argumentos para justificar la ventaja del incumbente, se centra en la gestión. El incumbente se encuentra en una posición privilegiada en tanto puede responder a las demandas de la población a través del control de los recursos que le otorga el cargo público. Ello se traduce en dos dinámicas: la gestión formal y la informal (Becerra et al: 2015) Como señala Caballero, la gestión gubernamental es entendida como el manejo de recursos de gobierno por parte de los gobernantes para dar respuesta a las necesidades y problemas de los ciudadanos (2015:4) Esto se relaciona con lo planteado con Downs (1969) quien sostiene que el castigo o recompensa que se ejerce mediante el voto, se basa en una evaluación sobre la forma en que los candidatos responden a las necesidades.

No obstante, la mayoría de estudios asume de forma implícita que el incumbente no sólo posee los recursos sino que puede emplearlos de forma eficiente. Los estudios de Herrera y Francke (2007) y Muñoz (2010) han sugerido que el exceso de recursos puede ser un obstáculo antes que una oportunidad, conduciendo a un gasto deficiente. Asimismo, el estudio de Orihuela, Huaroto y

Paredes (2013) pone en evidencia que el aumento de recursos no conlleva a una mejora del bienestar o, en otras palabras, no logra responder de forma directa a las necesidades. Estos estudios han partido del análisis de casos con recursos abundantes. Sin embargo, existen también zonas de escasos recursos.

De esto puede decirse, en primer lugar, que en lugares en donde existe una abundancia o una escasez alta de recursos, el incumbente tiene problemas para administrar la gestión. En efecto, el aumento de recursos no impacta en la reelección del incumbente por lo que el voto económico no es aplicable a nivel distrital (Becerra y Augusto: en prensa). No es suficiente contar con más recursos sino tener la capacidad para poder transformar esos recursos en gasto efectivo y que responda a la población (Casas 2010, 111) Queda aún por realizar más investigaciones que analicen situaciones con estas limitaciones. Preguntas como ¿Qué estrategias emplean los líderes para obtener financiamiento? ¿Qué impacto tiene la ausencia de recursos en la autonomía de la autoridad? ¿Qué criterios se emplean para priorizar el dinero? quedan abiertas en el debate.

Como se ha dicho, las respuestas a las necesidades del incumbente no sólo se dan a través de recursos, sino también de políticas públicas que responden a demandas específicas. Una buena gestión puede dar frutos si realizar el diagnóstico adecuado y cuenta con las herramientas para hacerlo. Sin embargo, si no es bien llevado, puede causar perjuicios. En su estudio, Casas (2009) muestra que una de las principales demandas de las autoridades municipales es por temas de capacitación para la ejecución de proyectos de inversión. En ese sentido, «El problema es que una persona en estos puestos toma tiempo en aprender y cuando se ha consolidado en su puesto, se producen nuevas elecciones, en donde si el alcalde vigente no es reelecto, la nueva autoridad trae a gente de su confianza, por lo que el funcionaron nombrado es removido y nuevamente el proceso de repite por cuatro años más». (2010, 110)

Como se observa si bien es cierto la gestión puede ser empleada en favor del incumbente, a través de un aparato administrativo y espacios de comunicación que permiten dar respuestas a las necesidades básicas del residente (Uchuypoma 2014, Caballero 2015), esto depende de otros factores como la cantidad de recursos de los que dispone, el equipo que lo acompaña y las habilidades que posee el mismo para responder a las demandas. En palabras de Geddes, «cualquier agencia pública puede ser concebida como una máquina que usa insumos materiales y humanos para cumplir sus tareas y cuya habilidad para producir resultados puede ser afectada por tres formas. En primer lugar, los insumos materiales pueden ser inadecuados o insuficiente (p.e. presupuesto reducido) En segundo lugar, sus insumos humanos pueden ser inadecuados, en el sentido de carecer de la experiencia suficiente» (1990: 219)

En el caso de los gobiernos locales, la autoridades locales podrían tratar de asegurar la eficiencia en la prestación de determinados servicios públicos para obtener un voto por desempeño o para obtener réditos personales (Muñoz 2010) . Ambos enfoques no son totalmente excluyentes, políticos pueden buscar satisfacer sus ambiciones a la par que buscan favorecer a la población por la que ha sido electa. Sin embargo, retomando a Geddes, sus intenciones no están determinadas por los recursos que reciben pues el uso que le da el líder o las condiciones que este presenta, las que en la práctica podría favorecer o perjudicar su gestión.

Otras variables que podrían afectan la incumbencia se sitúan en factores políticos. Distintos estudios sobre política subnacional han mostrado que las candidaturas a nivel local son promovidas

a través de un análisis costo beneficio sobre las oportunidades que este ofrece. De este modo, tanto el candidato a la alcaldía como la autoridad provincial o regional realizan un análisis sobre el prestigio y arrastre que les proporciona su participación. Esto ocasiona que las dinámicas políticas a nivel subnacional se establezcan a través de coaliciones de independientes (Zavaleta 2015) tanto en movimientos regionales como en partidos políticos (Meléndez: 2004) lo que convierte a esta alianza en un pacto efímero y es parte de la debilidad partidaria que caracteriza al país. Partiendo de ello, las organizaciones políticas no constituyen marcas a las que se les pueda atribuir con facilidad performances pasadas. (Becerra y Augusto: En prensa)

La política municipal puede considerarse, en esa línea, como «una política de caudillos y no de partidos. Lo que existen son caudillos preocupados por su supervivencia política y partidos que no son capaces de ofrecerles mucho, tanto en réditos electorales (un buen arrastre electoral asociado al logo o candidato principal) ni políticos (formación ideológica, capacitación en gestión local y asesoría a sus autoridades electas » (Muñoz 2010, 42) La inexistencia de una identificación partidaria. establece una dinámica compleja en cada elección. Los incumbentes deben negociar su permanencia en la lista de una organización política o buscar otra que traiga mayores beneficios. La ausencia de una estructura partidaria que provea recursos al candidato tanto fuera como dentro de la gestión, limita la ventaja del incumbente ante otros pues por lo general este debe reubicarse como opción electoral dentro del espectro político.

Otra variable que crea una situación de desventaja, es el grado de fragmentación política que existe en el país. Los candidatos son electos con un bajo porcentaje de las preferencias electorales, lo que repercute en la estabilidad en el cargo del incumbente. Este debe gobernar con una gran oposición, que agrupa a la mayoría de las preferencias ciudadanas. Parte de la literatura reciente, ha mostrado el uso político de procesos de revocatoria a autoridades locales a fin de acceder al poder. En ese sentido, el incumbente no posee ventaja, pues probablemente proviene de una gestión desgastada por el acecho político que debe lidiar con una gran cantidad de actores en juego.

Otro aspecto a considerar es la aplicación de prácticas clientelares promovidas desde la gestión a fin de obtener un resultado electoral favorable. En términos simples, el clientelismo puede ser definido como la provisión de bienes materiales a cambio de apoyo electoral en donde el criterio distribución que usa el patrón es simple ¿Me apoyarás? (Stokes 2007: 2005) El patronazgo, como se observa, es también una expresión de prácticas clientelares. Dado que la provisión de servicios es general, las prácticas clientelares permiten elaborar estrategias específicas hacia sectores claves a fin de crear lazos de lealtad. Sin embargo, en espacios de debilidad partidaria, en donde no puede realizarse un monitoreo exhaustivo de los beneficiarios como plantean algunos trabajos (Auyero 1998 2002, Stokes 2005, Magaloni, Díaz Cayeros y Estevez 2007) se opta por un clientelismo electoral (Muñoz 2012) Por tanto, aunque los recursos pueden significar una ventaja para el incumbente para la promoción de prácticas clientelares, estos no son directos.

Finalmente, otro factor a mencionar, es el aspecto territorial. Como señala Remy (2005), Solamente el 6% de los gobiernos locales- 106- tienen a su cargo distritos en donde viven más de 50 mil personas; en ese 6% vive aproximadamente 53% de la población. (...) La otra mitad de la población peruana se distribuye en distritos más pequeños. Cerca de la mitad de los gobiernos locales- 962- ejerce sus funciones en distritos en donde viven menos de cinco mil personas (113)

La atomización territorial aumenta los puestos en disputa. No obstante, puede decirse que la cantidad de población puede ser desventajosa para el incumbente. En distritos chicos, las relaciones entre el alcalde y la población tienden a ser más horizontales pues el espacio de interacción es reducido. Esto enfrenta al incumbente a una mayor exhibición. De este modo, los errores en gestión son percibidos con facilidad y las demandas son mayores.

Partiendo de estas variables, puede decirse que en el Perú el incumbente se encuentra en una posición de desventaja antes que de ventaja. Las excepciones a la regla, deben su continuidad en el cargo a otro tipo de factores, relacionados a la habilidad que posee el político en el cargo para implementar estrategias que confieran legitimidad. De este modo, se confirma la importancia de la habilidad política del incumbente, ello para maniobrar en su contexto político y disuadir las posibles alternativas políticas (Becerra et al: 2015).

### **Caracterización distrital**

Barranco es un distrito con una historia de larga data. Durante el período precolombino formó parte del Señorío Surco, dinamizando la economía a partir de la agricultura y de la pesca artesanal. De este modo, el distrito se forma a partir de un eje de circulación desde Surco hacia al mar a través de la Bajada de los baños, que servía como la única ruta desplazamiento para pescadores y pobladores. Alrededor de esta zona [1], se formaron los primeros pacayares, en donde se construyeron los pequeños recintos o casonas.

El distrito es fundado en el año 1874, siendo su capital la Ermita de Barranco debido a los milagros que se atribuían a dicho lugar. De este hecho deriva una gran religiosidad que es visible hasta la actualidad. En el desarrollo del distrito, pueden observarse dos etapas de apogeo. Una primera, liderada por la Iglesia a través de la venta de terrenos y la construcción de los principales atractivos turísticos y una segunda, posterior a la Guerra del Pacífico (1979-1883), marcada por la reconstrucción del distrito y la llegada de familias inglesas, alemanas y francesas, que fomentaron la construcción de haciendas y casonas tradicionales.

Durante los años cincuenta, Barranco logra desplazar a Chorrillos, convirtiéndose en el principal centro de verano de las clases altas limeñas y de los departamentos cercanos. Sus playas, el fomento de actividades culturales como el carnaval barranquino y la celebración de los juegos florales así como su oferta nocturna, fueron factores que contribuyen a que el distrito se convierta en un punto recreacional por excelencia. Como consecuencia, es un centro de afluencia para artistas, intelectuales y bohemios quienes acuden a este espacio

Actualmente, el distrito conserva su esencia tradicional, bohemia y cultural. De este modo, sigue siendo uno de los principales atractivos turísticos y de entretenimiento de la capital. Es el distrito más pequeño de Lima, con una extensión que alcanza los 3,3 km<sup>2</sup> y con una población de 30 641 habitantes. Limita al norte con Miraflores, al este con Santiago de Surco y al sur con el distrito de Chorrillos. En las siguientes líneas, se profundizará en la situación actual del distrito así como en los actores que habitan en él y las principales demandas que manifiestan.

### **Situación actual del distrito**

Como se mencionó, a diferencia de otros distritos de Lima Metropolitana, Barranco conserva gran parte de su tradicionalidad, arquitectura y oferta cultural. No obstante, en opinión de varios entrevistados, el distrito se encuentra en una situación de estancamiento. Así, se considera que «Barranco era uno de los mejores distritos pero en los últimos años se ha quedado. Eso quiere decir que las políticas y estrategias no han funcionado en Barranco» (SDJ). En esa misma línea, un ex candidato afirma que «El camino de Barranco ha sido cuesta abajo cuando lo comparas con los vecinos. Barranco tenía una serie de servicios, la biblioteca funcionaba, tenía mercados municipales»

Ambas declaraciones evidencian una crítica a la política en Barranco que ha conducido a una transformación del distrito. No obstante, para entender esto es necesario conocer sus características y dinámicas sociales.

Siendo un distrito chico, existe una fuerte división física y social que ha conducido al aislamiento de una parte de la población. En esa línea, los entrevistados coinciden en que la Av. Bolognesi es un área de corte que diferencia a la población en términos sociales y económicos. Por un lado, un sector se ubica desde la avenida hasta la línea fronteriza de Surco. Dadas las condiciones económicas de esta área, existe un aislamiento que dificulta el desarrollo económico. Por otro lado, existe la otra parte del distrito que llega hasta la playa. En esta se ubica la zona monumental y el malecón, lugar en donde se ha concentrado el boom inmobiliario que ha impactado al distrito en los últimos años.

Cabe destacar que si bien es cierto esta brecha es antigua pues la Av. Bolognesi ha albergado en el pasado otras líneas de transporte como el tranvía y la carretera, la construcción del Metropolitano ha incidido en el ahondamiento de dichas diferencias al concretar un espacio físico que se prolonga en gran parte del distrito. Esto de alguna forma, ha afectado en el uso y accesibilidad del espacio público. Desde la gestión municipal, se reconoce esta diferencia. Así, se afirma que «De Grau para el lado del malecón tenemos clases A y B mientras que de Grau para el otro lado hay más clases C, D y E» (GPV) Esta diferencia, ha conducido a la formación de actores con expectativas distintas. En palabras de un entrevistado:

«La línea divisoria está entre la Av. Grau y la Av. Bolognesi, esto tiene consecuencias en actitudes, intención de voto y en medidas que toman los gobiernos municipales. Hay algunas zonas que tienen mayor incidencia de delincuencia que otras, más edificios que otras, más acabados en las casas que en las otras. Todos estos indicios probablemente se correlacionan con un ingreso per cápita menor de estos ciudadanos». (Director LCB)

Por tanto, a pesar de que Barranco es caracterizado como un distrito no pobre (INFOGOB: 2014) puede afirmarse que si existe una diferencia significativa entre estos dos tipos de población. Como se verá más adelante, esto se refleja en la relación que mantienen los habitantes con el municipio, lo que construye una realidad fragmentada y atomizada. En suma, a pesar de que existe una identidad fuerte relacionada al sentido histórico y cultural del distrito, se percibe una diferenciación entre la población, que es construida por los vecinos y desde el municipio, lo que lleva a la construcción de una percepción de desigualdad dentro del distrito.

Pese a que en la práctica se distinguen dos zonas, se identifican tres tipos de actores que interactúan dentro de un mismo espacio. Estos actores no trabajan de forma integrada. . Puede

decirse que «Barranco es una especie de archipiélago de realidades con mundos apartes. Cada uno tiene sus propios intereses. Los condominios son mundos apartes, los barrios son mundos aparte y como ha habido esa intención de integrarlos en una visión de distrito, cada uno jala por su lado» (Ex candidato AB)

Los primeros actores corresponden al área con menos recursos del distrito. Por muchos años, los servicios municipales no les han sido distribuidos de forma similar, repercutiendo en la segmentación espacial. Se señala que «Allá se ha concentrado dejadez, abandono, problemas sociales. No hay ningún tipo de asistencia y asesoría a la gente. Allá no tienes casi ningún parque, no hay presencia municipal, hay serenos de cuando en cuando pero no hay servicios» (Ex candidato a la alcaldía de Barranco) Por tanto, puede decirse que en esta área existe una gran necesidad económica y de otros servicios como limpieza, espacios públicos y seguridad ciudadana.

Al no ser parte de la ruta turística del distrito, sus pobladores no reciben mucha atención. Sin embargo, en la práctica constituyen uno de los principales bastiones electorales y suelen ser foco de prácticas clientelares dadas sus carencias. En efecto, varios de los pobladores de este sector trabajan para el municipio como serenazgos, personal de limpieza o como parte de su estructura interna.

Finalmente, otra característica de este sector, es que aún conserva la vida de barrio que según entrevistados se ha perdido en el resto del distrito. El espacio público que poseen (veredas, pistas, etc.) es empleado para la celebración de actividades, existe una organización media que se gesta a través de Juntas Vecinales, asociaciones deportivas o grupos religiosos y una mayor fraternidad pues muchos de los pobladores residen desde hace tiempo en el distrito.

El segundo grupo de actores se articula en la zona monumental del distrito. Es decir, conviven con los lugares de recreación tales como bares, peñas y restaurantes así como con los principales servicios tales como el municipio, la comisaría, la biblioteca, entre otros. De aquí deriva su molestia a estos negocios, expresándose en demandas específicas al municipio así como a la organización de pequeñas intervenciones públicas. Esto no implica un rechazo a la actividad en el distrito. Por el contrario, se evidencia una valoración por las actividades culturales típicas tales como los juegos florales, la celebración del carnaval barranquino y la fiesta de los suspiros. Por tanto, existe una preocupación por preservar la identidad y tranquilidad del distrito.

Cabe agregar, que parte de este sector concentra a población adulta. Esta es gente que «Vive metida en su casa. No sabe lo que está pasando afuera (...) No les preocupa el transporte porque no manejan, no les preocupan los acantilados» (Ex candidato AB)

Finalmente, un tercer grupo de actores se agrupa dentro del área que comprende al malecón. Esta está formada por cuatro mil o cinco mil personas que han llegado a raíz del boom inmobiliario y que residen en departamentos multifamiliares. Estos espacios contribuyen al aislamiento, pues son residencias cerradas, poco accesibles y con servicios propios. Se argumenta que estos nuevos vecinos han llegado al distrito gracias a la oferta cultural que este ofrece así como el acceso a la playa. No obstante, no comparten su tradición cultural, registrándose una tensión entre los actores. Como se señala, «Hay mucha gente que viene de otros distritos. Con el boom inmobiliario hay muchos edificios. Hay nueva gente que le gusta Barranco pero que no está imbuida de esta mística que sí la tienen los que han vivido toda la vida en Barranco»



En palabras de un entrevistado, «Barranco lo está dejando de ser (Un distrito horizontal) con mucha rapidez y allí se genera una tensión. Ya no es una división entre los más cerca o lejos de la playa, sino entre los nuevos y los viejos barranquinos. Es más una sensación por parte de los que tienen un poco más de tiempo viviendo aquí que no quieren que su distrito se convierta en otro Miraflores aunque sea inevitable» (Director LCB)

Los problemas radican en que los nuevos actores, no concuerdan con las tradiciones antiguas. Por ejemplo, en el distrito se ubican pequeñas chinganas que son atendidas por la población los fines de semana. Asimismo, se realizan procesiones religiosas con periodicidad y existen otro tipo de prácticas como festivales que se han acortado con el tiempo: «La zona de acá (El malecón) se molestó mucho en febrero con el alcalde porque dio la autorización para la realización de una feria en el parque municipal en donde hubo chanco al palo y otras comidas típicas y dejaron todo sucio» (GPV).

Debe aclararse que una característica transversal a estos tres actores, es el rechazo a aquellas personas que provienen de otros lugares y que buscan entretenimiento en Barranco. Esto se debe a que pese a la fiscalización que realiza la municipalidad, su presencia suele traer consigo ruido y malas prácticas como el consumo de drogas y alcohol. Esto coloca al municipio en una posición conflictiva ya que, de un lado, debe atender las necesidades de su población para conservar legitimidad y, de otro, debe mantener la oferta turística a fin de obtener ingresos. Considerando que los rasgos y demandas de estos actores son diferentes y hasta contrarias, puede concluirse que pese a su tamaño, la gestión del distrito es complicada.

### **Los problemas del distrito**

Como se señaló en la sección anterior, las características principales del distrito pueden situarse en tres puntos. La primera es la existencia de una división física que ha tenido un impacto social, aislando a parte de la población y generando un desarrollo divergente; la segunda es la presencia de una multiplicidad de actores que poseen intereses y demandas distintas lo que conduce a dinámicas aisladas y contradictorias; la tercera es la presencia de problemas que afectan el distrito y que suelen relacionarse a la presencia de actores foráneos.

Partiendo de ello, pueden identificarse dos tipos de problemas. Los primeros, tienen que ver con la convivencia de actores en un mismo espacio físico. Como se reseñó, existen actores que no concuerdan con la tradición histórica y prácticas culturales del distrito mientras que otros defienden un mayor rol protagónico del municipio en su implementación. De otro lado, existe un conflicto entre los residentes y actores externos pues la oferta cultural ha convocado a vecinos de otros distritos y a turistas, alterando su cotidianeidad.

Un segundo tipo de problemas, está relacionado con el suministro de servicios básicos el cual es deficiente en ciertos sectores y se da de forma diferenciada. De un lado, el municipio no ha atendido de forma equitativa a ambos distritos. «Como en todo el Perú, en Barranco hay una división que está en la cabeza de los barranquinos pero que también se verifica en las acciones del Gobierno Municipal entre los que tienen y tienen menos. (..) Esto tiene consecuencia en actitudes, intención de voto y en medidas que toman los gobiernos municipales» (Director LCB). De otro lado, los actores no exigen el mismo tipo de servicios al municipio. «La gente que viene acá (Al

Estadio Unión) es gente que vive de Bolognesi o de Grau para arriba, es gente más de barrio. Eso mismo pasa en los colegios nacionales. En el Eguren, por ejemplo, viene gente de Chorrillos, Surco, San Juan. Los barranquinos que tienen dinero se van a Miraflores». Esta distinción básica, nos permite identificar los problemas y diferenciar las demandas de cada uno de los actores descritos.

Un gran problema es el de seguridad ciudadana, que es transversal al distrito. Sin embargo, este se da bajo modalidades distintas. En el área más humilde y en la zona monumental, se dan robos al paso mientras que en el malecón circulan raqueteros.<sup>18</sup> En palabras del subgerente de seguridad ciudadana: «Acá (En la zona más humilde) no van raqueteros, porque nadie va a atacar gente pobre. Esto ha hecho que tengamos mucho interés en la zona de dinero. En ambas, no se puede descuidar ninguno de los dos». En la zona de menores recursos, la seguridad se viene atendiendo de forma distinta a través de una mayor presencia del municipio en la entrega de servicios y de la implementación de iniciativas de coordinación con la policía en la zona fronteriza del distrito.

Otro problema, está relacionado a la microcomercialización de drogas el cual presenta también dinámicas diferenciadas. «Si hablamos del sector con más carencias ahí se ve la drogadicción, el consumo por parte de los pobladores. En cambio en la zona más acomodada hay, pero ahí es más lúdico» (SGSC) La comercialización de drogas trasciende estos espacios y es común en las zonas de entretenimiento que ofrece el distrito. Esto también constituye un problema ya que es una población que visita el distrito los fines de semana para esos fines.

Un tercer problema se relaciona al tráfico y el ruido que este genera. La construcción del Metropolitano ha aumentado la congestión vehicular al desplazar el tráfico a otros sectores poco transitados. Asimismo, se han generado nuevas formas de transporte. El uso de mototaxis, por ejemplo, ha incidido en la inseguridad ciudadana y ha alterado el orden público por la aparición de paraderos informales. Este problema afecta los residentes del área monumental pues su circulación en la práctica afecta esa zona. Los pobladores del área con menos recursos, mantienen una posición ambigua. Se señala que «Algunas personas que viven en Barranco viven de hacer mototaxi Si tú eres una autoridad o un alcalde también quieres votos del mototaxista» (Director LCB) Además, se añade que, (Insertar cita Rodríguez)

Un cuarto problema, es la provisión de servicios básicos que afecta de forma más significativa a la población con escasos recursos. «El vecino de este lado (La zona más humilde) se preocupa por si el vecino está abriendo una tienda o negocio. También el problema es el de la limpieza, por el tema del mercado. Se preocupan bastante por la asistencia social, siempre hay goteras y se les cae las casas» (GPV) Como se observa, más allá de las demandas de seguridad, existe una necesidad de servicios como limpieza, mantenimiento del ornato, construcción de espacios públicos y programas sociales.

Finalmente, un problema que afecta al área monumental es la construcción de nuevas edificaciones. Estas han aumentado en los últimos años, afectando las dinámicas sociales para la

---

<sup>18</sup> Esta es una modalidad de robo al paso a través de autos particulares, los cuáles se estacionan en un punto y despojan a las víctimas de sus pertenencias.

presencia de nuevos actores pero también por las condiciones en las que estos se ejecutan. Existen cuestionamientos a las gestiones anteriores con respecto a su aprobación pues se considera que algunas de estas no cumplen los requisitos arquitectónicos básicos.

### **La participación vecinal en el distrito**

Antes de pasar a la siguiente sección, en la que se analizarán cuáles son las principales dificultades que poseen los incumbentes, debe añadirse una última característica referida a la organización distrital. En Barranco, existe una gran cantidad de organizaciones y asociaciones vecinales. No obstante, estas se encuentran atomizadas lo que impide la articulación horizontal de demandas a través de una organización efectiva. Si bien es cierta existe un debate sobre su fortaleza, los entrevistados coinciden en su multiplicidad.

Un primer espacio de organización son las Juntas Vecinales. En la actualidad existen 33 Juntas, un número alto para un distrito pequeño. «Los Vecinos eso sí: no somos unidos. No hay una sola propuesta en marcha o debate que jale a más de 100 personas, nadie pone el hombro para algo global distrital pero todos se quejan porque no hay o porque no haces» (Vecinos de Barranco) En opinión de algunos, estas se encuentran cooptadas por el municipio lo cual incide en su debilidad: «La organización social no es libre, deja de ser espontánea. Por lo tanto, deja de ser creíble. El vecino común y corriente no se mete mientras que si yo elijo mis representantes si me meto. Esa intromisión (De la municipalidad) hace que se pierda el interés en el tema». (Ex candidato AB). En suma, estos espacios guardan dos rasgos. El primero, se activan temporalmente a través de demandas que los confronten con las autoridades o por actividades del municipio; el segundo, se encuentran atomizadas y deslegitimadas, lo que impide una acción conjunta.

Un segundo espacio de organización son las asociaciones cívicas. Estas responden a demandas que afectan el distrito y han surgido a lo largo de las gestiones. Las primeras aparecieron tras la concesión de espacios públicos como las playas, el ex mercado municipal y el parque de La Laguna a empresa privada. Las segundas aparecieron durante la gestión de Mezarina a raíz de la construcción del Metropolitano y también en la gestión de Vargas. El movimiento social se da como reacción pero no trasciende a una propuesta articulada, que recoja la visión de los vecinos.

Dos son las propuestas que han sobrevivido. La primera, Salvemos Barranco, surge a raíz del Metropolitano y busca la recuperación del distrito mediante la integración de los dos espacios. Carece de un proyecto político y actúa a través de redes sociales. Su foco de acción se desarrolla alrededor de la Av. Bolognesi. La segunda, Decisión Barranco, sí tiene un proyecto político. Como se mencionó, su líder ha postulado a la alcaldía en dos oportunidades, convirtiéndose en una de las principales figuras políticas del distrito. Es un movimiento de oposición constante a los alcaldes de turno y que ha incursionado en política para recuperar la confianza de los vecinos. Si bien no tiene un espacio de acción delimitado, sus actividades se desarrollan alrededor de la zona monumental y mediante intervenciones alrededor del distrito.

Finalmente existen otras organizaciones que se han debilitado en los últimos años tales como la Liga Deportiva de Barranco o los clubes culturales. No obstante, sobreviven espacios pequeños de reunión como las cofradías y las sociedades religiosas. Frente a ellos, hay otras organizaciones como la Red de Artistas, la cual ha mantenido relaciones conflictivas con el

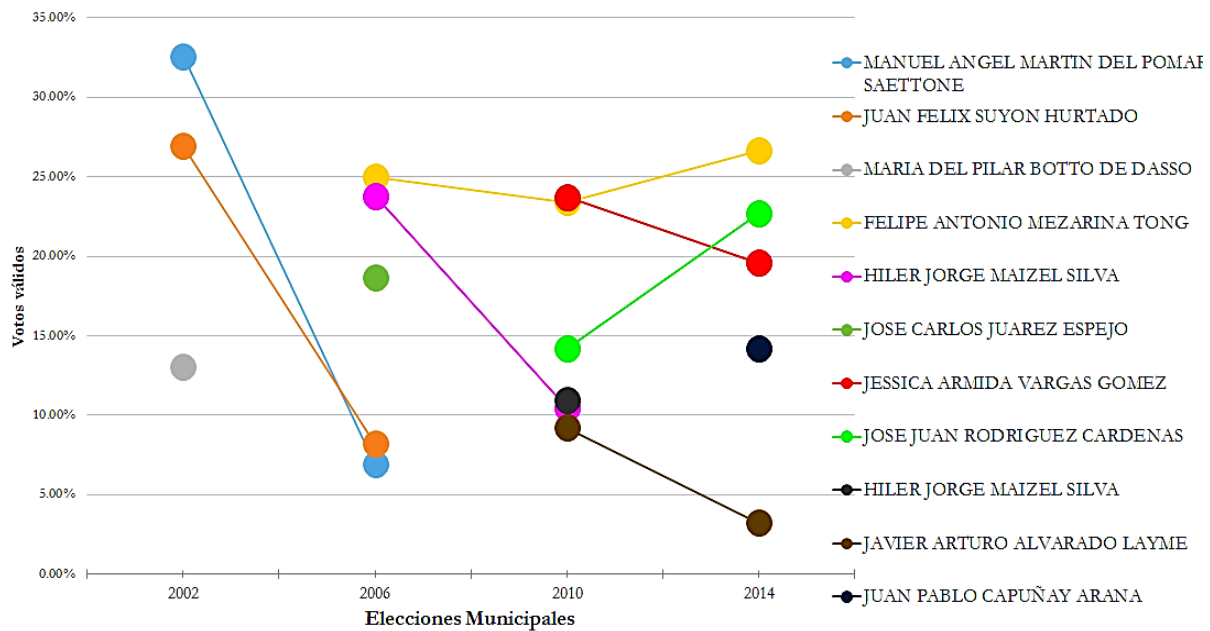
municipio y el Grupo Barranco Reacciona, «Formado por gente A y B del distrito quienes claramente no conocen bien la realidad del distrito completo» (Vecinos de Barranco)

Como se observa, existe una multiplicidad de organizaciones con propósitos distintos. Es un espacio marcada por una diversidad de actores con demandas distintas, es de esperarse que no exista una apuesta mayor e integrada. Como se verá más adelante, la inactividad de las Juntas Vecinales, es también un factor que genera un impacto negativo en la participación ciudadana y en la estabilidad política. Partiendo de esto, en la siguiente sección se describirán las dinámicas políticas del distrito y se sugerirán factores que impiden la reelección de los incumbentes.

### Caracterización Política

La mayor evidencia de los procesos de ruptura política en el distrito de Barranco son los resultados electorales. Se observa que el desempeño y trayectoria electoral de los candidatos que aspiran a la alcaldía presenta ciertas características en común, siendo la principal de éstas la incapacidad de continuidad en el cargo de los incumbentes. En la presente sección se dará una mirada rápida a la caracterización política en la última década, lo cual permite confirmar la debilidad de las fuerzas políticas en el distrito. El Gráfico 1 muestra los resultados electorales de los tres primeros puestos en las últimas cuatro elecciones distritales.

Gráfico 1. Trayectoria de los candidatos en las elecciones distritales



Elaboración propia.

Fuente: Infogob

A partir del análisis de la trayectoria de los candidatos en las cuatro últimas elecciones municipales, se identifican ciertos rasgos que permiten una mayor comprensión de la dinámica electoral en Barranco.

En primer lugar, en el desarrollo de las cuatro elecciones municipales, ningún alcalde de turno ha logrado reelegirse de forma consecutiva. Siendo Felipe Mezarina el único incumbente que estuvo cerca de lograr la reelección inmediata en los comicios de 2006. La continuidad política se presenta como un fenómeno anómalo. Los intentos de reelección inmediata, por tanto, se convierte en proyectos trunco y con poco éxito.

En segundo lugar, la mayoría de candidatos (incluidos los incumbentes) se han presentado a una segunda elección municipal de forma consecutiva en el distrito. Todos estos han obtenido un menor respaldo electoral en la segunda votación. La excepción a la regla José Rodríguez, candidato por Decisión Barranco, quien presenta una trayectoria ascendente. Pese a ello, la participación de la mayoría de candidatos a lo largo de la última década no ha sido constante.

En tercer lugar, la elección de todos los alcaldes se da mediante una intención de voto baja. Esto se observa en la escasa diferencia entre el primer y segundo puesto, lo que define un escenario de alta competencia política y fragmentación electoral. La diferencia entre el alcalde electo respecto a su principal contendor no supera el 6% en las elecciones de 2002 y presenta su caso más crítico en las elecciones de 2006, donde la diferencia entre Jessica Vargas y Felipe Mezarina fue de 0,3%, vale decir, 103 votos. Dentro de esta fragmentación, es necesario recalcar la aparición de movimientos o partidos de corte local (4 en el 2002, 6 en el 2006, 3 en el 2010 y 1 en el 2014). Salvo Decisión Ciudadana y Decisión Barranco, el resto de organizaciones locales no supera el 10% de las elecciones y desaparecen tras la derrota.

En cuarto lugar, no existe una identificación partidaria que se sostenga en el tiempo. La tabla N.1 muestra que la mayoría de candidatos postula a una segunda elección con un partido distinto. Ejemplo de ello es Fernando Mezarina, quien postuló con organizaciones distintas en cada elección. En esencia, la fragmentación política en Barranco es una característica muy evidente, siendo una dificultad de los candidatos al momento de capitalizar el apoyo de la población.

Asimismo, se presentan varias listas o partidos locales frente a los partidos nacionales exhibiendo una gran fragmentación política y un personalismo en varios de los candidatos. La cantidad de listas a lo largo de las elecciones varían entre diez a doce por elección, además, la sumatoria entre la quinta posición y la última es considerable, concentrando un 27.75% en el 2010.

En quinto lugar, pueden reconocerse tres figuras políticas con mayor actividad en el distrito. La primera es Felipe Mezarina, alcalde actual, quien inició su segundo mandato en el año 2015. Su principal bastión de apoyo se encuentra en las zonas con menos recursos del distrito. Mientras algunos afirman que “Mezarina es más populista. Va a la zona más pobre de Barranco por Surco” (Director LCB) otros sostienen que tiene un lado muy humano con esta zona (La más humilde) y a veces peca de condescendiente. (Subgerenta de Participación Vecinal). Mezarina tiene un ansia por ser alcalde. Se señala que “en las cuatro oportunidades, él ha tenido su movimiento independiente por si acaso no le funcionaba la entrada al partido, él se lanzaba a la alcaldía independiente” (Ex candidato AB)

La segunda en Jessica Vargas, militante del PPC y ex alcalde distrital. Al igual que Mezarina, Vargas concentró una intención de voto baja en ambas elecciones. A diferencia del primero, su bastión electoral se ubicaba en el área monumental, a través de un discurso de

modernidad y propuestas para la gente adulta de Barranco. En ese sentido, “El bastión de Jessica es la parte central de Barranco (De la Avenida Bolognesi por aca) pero dentro de un sector social, su principal apoyo es gente mayor. En Barranco, el 40% de elector es mayor de 60”

Finalmente, la tercera figura política del distrito es José Rodríguez. Este ha participado de la contienda electoral a través de una organización local, Decisión Barranco. Dicha organización surge como respuesta a un conjunto de problemas del distrito y busca la preservación de la identidad barranquina, insistiendo en la importancia de la participación vecinal. Su candidatura expresa un deseo por generar un vínculo real entre el municipio y los ciudadanos. “No tienes la capacidad de darles (A los vecinos) que desarrollen porque tú no eres gobierno, sólo puedes darles líneas chiquitas. Si tienes poder, puedes recuperar eso. Esa fue una de las razones por las que decidimos meternos en política. Con el poder puedes generar un nexo real, porque estás generando un trabajo real” (Ex candidato AB)

**Tabla N.1 Organizaciones políticas de los candidatos a la alcaldía de Barranco (2002-2014)**

	Partido originario	Elecciones 2002	Elecciones 2006	Elecciones 2010	Elecciones 2014
Manuel Ángel Del Pomar Saettone	PPC	Alianza Electoral Unidad Nacional	Barranco Solidario	-	-
Juan Félix Suyon Hurtado	-	APRA	Alianza para el Progreso	-	-
María Del Pilar Botto De Dasso	-	Somos Perú	-	-	-
Felipe Antonio Mezarina Tong	-	-	Restauración Nacional	Cambio Radical	Alianza para el Progreso
Hiler Jorge Maizel Silva	APRA	-	APRA	APRA	-
José Carlos Juárez Espejo	-	-	Alianza Electoral Unidad Nacional	-	-
Jessica Armida Vargas Gómez	PPC	-	-	PPC	PPC
José Juan Rodríguez Cárdenas	-	-	-	Decisión Ciudadana	Decisión Barranco
Javier Arturo Alvarado Layme	-	-	-	Fuerza Social	Acción Popular
Juan Pablo Capuñay Arana	-	-	-	-	Somos Perú

Elaboración propia.

Fuente: Infogob

Como punto final, cabe agregar que la composición de los concejos municipales a lo largo de los distintos períodos no muestra una continuidad sostenida. Como se observa en la siguiente tabla, el consejo municipal incluye a 7 regidores, quienes cumplen la función de asistir en las sesiones del concejo y realizar las votaciones que se desarrollen en las mismas. En este sentido, se observa a lo largo de las gestiones que no suele incurrir una oposición fuerte y sostenida en los concejos municipales puesto que solo 2 regidores son de oposición en todos los casos. Por ello, el rol de la oposición en el concejo puede ser muy limitado e inclusive, los dos regidores de oposición no son de la misma afiliación partidaria.

Además, los regidores en Barranco no suelen mantenerse en el cargo por un período mayor a dos gestiones municipales. En este sentido, los regidores municipales suelen acompañar exclusivamente al candidato con el que se vinculan, desapareciendo junto con ellos en las siguientes elecciones, siendo ello referente el caso de los concejos municipales de Mezarina en sus dos gestiones, quien presenta dos listas de regidores de su partido diferentes.

**Tabla 2.** Trayectoria de los candidatos en los partidos políticos en las elecciones distritales

Cargo	2014	2010	2006	2002
Alcalde Distrital	Felipe Antonio Mezarina Tong (APP)	Jessica Armida Vargas Gómez (PPC)	Felipe Antonio Mezarina Tong (Restauración Nacional)	Manuel Ángel Martín Del Pomar Saettone (Alianza Electoral Unidad Nacional)
Regidor Distrital	Yuri Esvandro Linares De La Vega (APP)	Horacio Jesús Ezequiel García Bustamante (PPC)	Carlos Felipe Gordillo Palet (Restauración Nacional)	Víctor Gabriel Arrese García (Alianza Electoral Unidad Nacional)
Regidor Distrital	Gianfranco Liza Rojas (APP)	María Angélica De Lourdes Noriega Costas (PPC)	Giacomo Domenico Ceccarelli Bardales (Restauración Nacional)	Senovio Nilo López Acosta (Alianza Electoral Unidad Nacional)
Regidor Distrital	José Alberto Ramírez Espinoza (APP)	Rafael Aldo Celiz Castillo (PPC)	Ygor Lizardo Cáceres Sevillano (Restauración Nacional)	Carlos Alberto Villanueva Gutiérrez (Alianza Electoral Unidad Nacional)
Regidor Distrital	Joseph Stevensson Herrera Jayo (APP)	María Luz Tolentino Ayllon (PPC)	Mario Cárdenas Ayala (Restauración Nacional)	Rafael Aldo Celiz Castillo (Alianza Electoral Unidad Nacional)

Regidor Distrital	Elizabeth Rossana Postigo Ziegner (APP)	Carolina María Mc Callock Silva (PPC)	Angélica María Noguero Sueldo (Restauración Nacional)	Bertha Amelia Días Aguirre (Alianza Electoral Unidad Nacional)
Regidor Distrital	José Antonio Ayulo Chávez (Decisión Barranco)	José Alberto Ramírez Espinoza (Cambio Radical)	Pedro Fernando Rodríguez Pérez (APRA)	Hiler Jorge Maizel Silva (APRA)
Regidor Distrital	Horacio Jesús Ezequiel García Bustamante (PPC)	José Antonio Ayulo Chávez (Decisión Ciudadana)	Gaby Matilde Mendiola Monteverde (Alianza Electoral Unidad Nacional)	Cesar Augusto Nakazone Kohatsu (APRA)

### **El elector barranquino**

El escenario electoral en Barranco muestra una gran complejidad debido a la diversidad de actores que se encuentran en el distrito al momento de emitir su voto. En este sentido, la fragmentación social también se refleja en una fragmentación política, donde los candidatos deben cumplir una serie de requisitos para obtener el voto de los diferentes sectores del distrito.

En primer lugar, conviene resaltar que en Barranco se encuentran más de 33 juntas vecinales. Debido a la extensión del distrito, este número es alto, evidenciando la fragmentación del distrito. Esta fragmentación se observa principalmente en las demandas vecinales. Por ejemplo, la subgerenta de participación vecinal indica que “en Barranco no hay elecciones municipales ni distritales, pero hay elecciones vecinales. En estas elecciones los vecinos o juntas vecinales solo van a ver por su cuadra, su quinta o su calle, pero no les interesa las demás calles (...) Esto pasa tanto en las diferentes zonas de barranco. En una subzona, o cuadra, hemos encontrado hasta 4 listas para una sola elección vecinal. Ellos mismos se organizan y sacan su propaganda.”

En segundo lugar, en Barranco se encuentran asociaciones civiles que buscan canalizar las demandas de los diferentes sectores del distrito. Sin embargo, estas asociaciones no mantienen una visión integradora en los diferentes sectores del distrito, sino, son reflejo de la fragmentación social y política que adolece Barranco. En este sentido, “los grupos Salvemos Barranco y Decisión Ciudadana tienen una visión más política que jalan agua para su molino. No se integran con todo el distrito y se debería trabajar mancomunadamente. Se debería trabajar en conjunto para Barranco, no en causa de ellos (Coordinador de la subgerencia de Juventudes y deportes)

En consecuencia, las asociaciones civiles y las juntas vecinales son mecanismos de participación ciudadana tanto como espacios desde la municipalidad como externas a ellas que permiten canalizar las demandas de los diferentes sectores del distrito, evidenciando la fragmentación política.



Por lo tanto, tal como señala un ex candidato “el votante barranquino no está totalmente informado y en segundo lugar, está muy atomizado. Barranco es una especie de archipiélago, de realidades... con mundos apartes. Cada uno tiene sus propios intereses. Los condominios son mundos apartes, los barrios son mundos aparte y como no ha habido esta intención de integrarlos en una visión distrito, cada uno jala por su lado. Cada uno considera que es líder de un grupo. La gente no está cohesionada y por eso el voto está fragmentado.

### **Causales de la no reelección en barranco**

La percepción general de los habitantes de Barranco sobre las gestiones municipales es un atraso general del distrito. En palabras del subgerente de deportes, “en mi experiencia de 30 años viviendo en el distrito, en Barranco no hemos tenido alcaldes preparados ni que conozcan el distrito de manera eficiente”. Este descontento general se puede apreciar en la no continuidad de proyectos políticos y en la no reelección de los alcaldes. A continuación se describirá las causales que no permiten una reelección inmediata en Barranco, a partir de las gestiones municipales de Martín del Pomar, Jessica Vargas y Fernando Mezarina. Ello permitirá evidenciar la desventaja del incumbente para el presente caso.

#### **i) Segmentación de actores desde la municipalidad**

Uno de los principales problemas que presentan los incumbentes deriva de la atomización social y presencia de actores con intereses diversos y contradictorios. Ante esto, el candidato se ve forzado a apelar a un sector del distrito en particular. En ese sentido, construir una visión y discurso en Barranco que pretenda integrar al distrito se torna complejo dada la multiplicidad de demandas hacia el municipio. Un alcalde que apoya a los vecinos del malecón, probablemente no podrá apoyar la realización de eventos públicos o actividades culturales, lo que genera un conflicto de intereses. Ante esta situación, la implementación de políticas se da de forma segmentada y genera el rechazo de otros sectores. La ausencia de espacios de articulación vecinal son también una limitación, no existe una iniciativa vecinal ni un interés por la municipal por reagrupar estos espacios. En consecuencia, la segmentación de los actores desde la municipalidad se presenta necesario.

Esto puede evidenciarse en las cuatro últimas gestiones. Del Pomar (2002-2006) adoptó una política basada en la concesión de espacios públicos e inversión a través de la venta de la playa, el ex mercado municipal y el parque “La Lagunita” a empresas privadas. Asimismo, implementó políticas que favorecieron a la nueva zona del distrito. Estas acciones produjeron una respuesta de rechazo, las cuáles se articularon en Asociaciones y Juntas Vecinales lideradas por Javier Alvarado. «(Del Pomar) elevó los arbitrios de manera injustificada un 500%, vendió los espacios públicos sin consultar a los barranquinos y dio denda a las ventas de espacios públicos previas» (Director Diario Página Central)

El distanciamiento de la tradición y patrimonio histórico, se evidenció mediante una inconformidad con la gestión y reducción de espacios públicos. En palabras de Javier Alvarado, ex candidato a la alcaldía: «Hemos defendido el Parque de la Laguna; hemos defendido a Barranco cuando los arbitrios subieron 300% en promedio, técnica y legalmente mostramos que no procedía y ganamos. Hemos defendido también nuestras playas»

Al final de la gestión, Del Pomar «terminó endeudando a todo el distrito. No terminó de pagar a varias empresas y dejó en bancarrota al distrito. Desfalcó la municipalidad. No pagó servicios y proveedores» (Coordinador de la subgerencia de juventudes y deportes). La disconformidad con esta gestión es acusada por el sector más pobre del distrito, puesto que se dejaron de implementar políticas de asistencia social así como los diferentes servicios de la municipalidad, como el recojo de basura y serenazgo. Por tanto, el discurso de modernidad de Del Pomar no coincidió con un suministro de servicios o que generó una gran satisfacción del resto de actores del distrito debido a la reducción de los espacios públicos tradicionales y una deficiente cobertura de servicios básicos.

Las gestiones de Mezarina, tanto la primera como la actual, se diferencian del resto por la especial atención que se le da al área más vulnerable a través de políticas de asistencia social. Para algunos «Mezarina es populista. Va a la zona más pobre de Barranco por Surco» Esto genera una relación estrecha con el alcalde que culmina en prácticas clientelistas, donde la donación y la prestación de servicios genera una dependencia a la municipalidad. Un ex candidato a la alcaldía menciona que las iniciativas de la oposición o de otras organizaciones son neutralizadas. «Si vienen acá (El municipio), van a pensar que lo estamos apoyando a usted y ya no van a dar apoyo» En suma, las principales obras se relacionan a la recuperación de espacios públicos, programas de contratación de vecinos como personal del municipio, dictado de cursos-talleres y programas sociales que incluyen recuperación de viviendas, campañas de donación, entre otros.

No obstante, estas políticas de asistencialismo han generado cuestionamientos del sector del sector tradicional, puesto que «(Mezarina) da trabajo a las personas en la municipalidad, regala cosas por el día de la madre. Yo no creo que ese debe ser el rol que cumpla el alcalde» (ex candidato a la alcaldía). Inclusive, las promesas de campaña son cuestionadas debido a que «(hay un compromiso del alcalde (Mezarina) para la construcción de lozas deportivas en el estadio Chipoco. No sé hasta qué punto esto sea posible y se pueda cumplir» (Coordinador de la subgerencia de juventudes y deportes).

De esto podemos decir que, los otros sectores cuestionan las prácticas clientelares y asistencialistas. Asimismo, existe suspicacia a la actual gestión debido a presuntos actos de corrupción que no han sido investigados y a la concesión de espacios, siendo "para muchos de los barranquinos responsable de las edificaciones que están malogrando al distrito (Milagros Leiva, entrevista a Fernando Mezarina), Los nuevos actores, con contrarios al alcalde porque considera que este le presta atención a un solo sector. «Por el lado del Malecón no lo quieren ni ver por dos cosas: arbitrios elevados y congestión vehicular por el tráfico y el boom inmobiliario.» “Hay mucho ruido y malestar por los camiones de construcción. Malogran las pistas».

Finalmente, la gestión de Jessica Vargas buscó construir una visión mixta que integrara la asistencia social en algunas zonas y un discurso de modernidad para los nuevos actores. La orientación de servicios de atención se orientó básicamente al adulto mayor. Tal como señala un excandidato a la alcaldía “su principal apoyo es gente mayor (...) Les hace su casa del adulto mayor, les pone sus bailes aquí. Para ellos está perfecto, está bien. No les preocupa el transporte porque no manejan, no les preocupa los acantilados”. La segmentación de este tipo de políticas comparte con Mezarina puesto que también brindó regalos esporádicos y poco sostenidos al sector pobre del distrito.

Sin embargo, Vargas y su gestión optó por restringir las políticas públicas y de servicios en el sector moderno y nuevo del distrito. En este sentido, “(Vargas) quiso manejar Barranco como si era otro distrito (Surco, San Borja, Miraflores). La relación de este lado de barranco (Bolognesi, Grau, Independencia) tuvo buena relación con los vecinos.

Por tanto, la gestión de Vargas se orientó a una modernización del distrito a raíz del apoyo del sector moderno cercano al malecón y a prácticas asistencialistas al adulto mayor. Sin embargo, ello generó el olvido de los sectores populares y pobres de Barranco ubicados en la parte superior, así como el disgusto en la restricción de los servicios en el sector monumental del distrito.

## ii) Disponibilidad de recursos

Barranco carece de fuertes recursos económicos, debido a la baja tasa de pago de arbitrios. Siendo un distrito chico y tradicional, además, no dispone de grandes centros comerciales o centros de entretenimiento que generen ingresos económicos. Lo que se tiene, en cambio, es una oferta de restaurantes y bares medianos. Esta carencia de recursos genera dos impactos directos. Primero, no existe dinero para satisfacer las demandas de todo, lo que descuida algunas áreas (tanto específicas como transversales a todos los actores). Segundo, debe responderse a las necesidades del distrito, manteniendo los ingresos que generan los negocios lo que generar como ya se ha visto, relacionados de conflictos.

Tabla 1. Ingresos recaudados por la Municipalidad de Barranco 2010-2014

	2014	2013	2012	2011	2010
<b>Impuestos y contribuciones obligatorias</b>	9,749,636	8,715,154	8,845,182	7,369,692	5,839,542
<b>Venta de bienes y servicios y derechos administrativos</b>	8,987,646	11,847,705	8,667,252	7,811,572	7,350,252
<b>Donaciones y transferencias</b>	3,034,817	1,487,107	1,334,255	1,465,907	1,796,609
<b>Otros ingresos</b>	987,916	1,193,919	1,185,028	607,650	323,795
<b>Saldos de balance</b>	814,229	1,451,08	530,719	394,470	1,028,622

Elaboración propia

Fuente: Consulta amigable MEF

“Que barranco casi todo el distrito sea una zona monumental es un problema muchas veces porque no nos permite remodelar ni reparar varias zonas del distrito. Inclusive, hay varias calles o quintas que no tienen nada de monumental y no se pueden remodelar. Asimismo la biblioteca municipal ni la municipalidad misma, no pueden levantar un segundo piso.” (Subgerenta de participación vecinal). Por tanto, la expansión de centros comerciales y recreativos ser presenta muy difícil de implementar por la caracterización de monumental del 85% del territorio del distrito. En consecuencia, el incumbente se ve imposibilitado de generar recursos e ingresos económicos por nuevas licencias de centros comerciales, etc.

En este sentido, los ingresos económicos de la municipalidad de Barranco quedan registrados en la tabla 1. Tal como se viene intuyendo, la recaudación de impuestos, arbitrios y licencias, no genera un alto ingreso al tesoro municipal debido a lo pequeño que es el distrito y la baja tasa de cumplimiento en el pago de arbitrios y tributos municipales. Inclusive, la tasa de recaudación final es muy baja en comparación a otros distritos. Ello obliga al alcalde a buscar

financiamiento para el desarrollo de obras públicas a partir de concesiones, licencias de construcción, licencias de negocios pequeños, restaurantes y bares. Esto se evidencia en un alto porcentaje del ingreso municipal por derechos administrativos.

Finalmente, el incumbente se ve obligado a recurrir a la búsqueda de fondos externos a través de donaciones, transferencias y otros ingresos. Este financiamiento suele ocurrir debido a las negociaciones del alcalde con entidades públicas, como el IPD y auspiciadores en las actividades deportivas, como con instituciones educativas superiores como la Universidad de Ingeniería & Tecnología .

Tal como se señaló en la evaluación a las gestiones de los alcaldes, el principal problema de ellos en la salida del alcalde anterior y al ingreso del nuevo alcalde, reciben la municipalidad con grandes deudas públicas, restricción de los servicios de limpieza y seguridad por falta de pagos, así como falta de mantenimiento de las vías públicas. Tal como señala la subgerente de participación vecinal, “recibimos la municipalidad en pésima situación. No nos dejaron nada”

### iii) Comunicación política

Barranco es el distrito más pequeño de Lima, con una extensión de 3,3 km<sup>2</sup>. En este sentido, encontramos un distrito con espacios reducidos, donde se valora la tradición y la cultura, siendo estas características fundamentales para la identidad del distrito o de los diferentes sectores que se encuentran en el distrito. En consecuencia, las relaciones vecinales zonales se tornan muy estrechas en los sectores medios y colindante a Surco. Por ello, “el alcalde es la autoridad más cercana. Tienes que caminar 4 cuadras para llegar a la municipalidad (Director Diario La Crónica).”

La reducción de espacios en Barranco se muestra como una oportunidad y a la vez dificultad para el incumbente, puesto que la canalización de las demandas de los diferentes sectores del distrito puede direccionarse directamente al alcalde y la municipalidad. Por tanto, en Barranco se exige una mayor presencia de la figura del incumbente en los tres sectores del distrito. En consecuencia, la sensación general es que “si viniste a conseguir mi voto a ven a ver cómo está mi calle. Un regidor tiene que estar pendiente de lo que pasa en el distrito (Director Diario Página Central)”

Ante este tipo de exigencias que plantea el distrito, se encuentran dos situaciones y posiciones distintas referentes a la participación del alcalde en el distrito: Mezarina y Vargas son ejemplo de dos mecanismos distintos de comunicación y participación del incumbente en el distrito.

Mezarina inició su trayectoria política con una gran filiación a la religiosidad del distrito y “haciéndose amigos de los líderes de cuadrillas y de las parroquias, especial de la Parroquia Santísima Cruz, donde todo el distrito pasa por ahí. (..) En la primera elección tuvo un equipo con gente que era muy conocida en el distrito y que hacía mucha asistencia social (Director Diario Página Central)”. En este sentido, la vinculación que tenía Mezarina con el distrito es fundamental para su trayectoria política.

Asimismo, su gestión municipal estuvo orientada a la integración familiar realizando visitas casa por casa y quinta por quinta en la zona de Bolognesi y colindante con Surco, manteniendo vínculos cercanos con este sector.

Además, se realizaron periódicamente las convocatorias y reuniones vecinales donde en “muchas de las cuales el alcalde está presente, no en todas, generalmente están los funcionarios”. De la misma manera, mantuvo una gran vinculación con las asociaciones tradicionales, bomberos y policías.

Sin embargo, esta estrategia de vinculación directa con los vecinos y asistencialismo no tuvo mayor efecto en los sectores más cercanos al malecón. Mezarina tuvo “mayor dificultad en su estrategia de vinculación con los vecinos. Es más difícil su estrategia de casa por casa porque acá hay edificios y los intercomunicadores (Director Diario Página Central)”

Por tanto, Mezarina buscó una relación estrecha con los vecinos y asociaciones, teniendo éxito con el sector más pobre y fracasando su estrategia de comunicación política con el sector del malecón.

Por otro lado, Vargas propuso una imagen de modernidad que probablemente resonó con esta ola de barranquinos nuevos que viven en departamentos que la mayoría son jóvenes. Sin embargo, la relación con los vecinos de los otros dos sectores no fue satisfactoria, inclusive, la mayoría de los entrevistados califican como pésima la relación con la alcaldesa.

A diferencia de Mezarina, Vargas no se paseaba ni transitaba por el distrito “esperaba que los vecinos se acerquen a la municipalidad a su despacho, muchas veces decía <si quieres hablar conmigo, ven a mi despacho y tomamos un café>. No te cuesta nada darte una vuelta por el distrito, con lo pequeño que es. Eso no gustó con Vargas” (Director Diario Página Central)”. En este sentido, como señalan varios entrevistados, “el error de Vargas fue encerrarse en el municipio”. Inclusive, se aisló y no participó en diferentes eventos institucionales así como en los distintos grupos que hay en barranco como el Club de Leones, Red de Artistas, Asociación de Bomberos, Comisaría, Clubes deportivo, etc.

Por tanto, la comunicación e implicancia del incumbente en el distrito fue mínima, causando un gran descontento en la población barranquina ubicada en los sectores medios y pobres del distrito, donde no sentían cercana la figura de Vargas ni se sentían representados por sus acciones. Inclusive, en palabras de la exalcaldesa “Ha faltado comunicación, por ejemplo, no he inaugurado ninguna obra. Hemos hecho más de 70 pistas y no las inauguré. Y como hay poco recursos no hice mucho material de difusión”

En este sentido, los errores en la comunicación política de Vargas y Mezarina parten de la segmentación de los actores y discursos de los mismos, donde “una parte se mueve por comunicación política y otra se mueve por cuestiones más prácticas (José Sáenz, Diario La Crónica). No pudieron agregar al distrito en su figura desde los discursos y gestiones.

Sin embargo, los tres alcaldes, Del Pomar, Mezarina y Vargas, en el transcurso de sus gestiones, se encontraron con coyunturas críticas para la formación de un liderazgo político claro en el distrito. Sin embargo, desaprovecharon la oportunidad que las organizaciones vecinales, que son muy fragmentadas, demandaron en la figura del alcalde. De manera transversal, la recuperación de espacios públicos y de esparcimiento se muestra como una demanda constante de los vecinos, quienes desean que el alcalde represente sus intereses en varios aspectos.

De manera especial, a Del Pomar se le presentó la oportunidad de agregar al distrito en torno a la recuperación de espacios públicos, resultando la gestión totalmente opuesta al sentido inicial de campaña. Mezarina tuvo la oportunidad de asumir un liderazgo en la representación vecinal ante el problema del corredor Metropolitano; sin embargo, sus pretensiones políticas de una posible candidatura posterior con el alcalde de Lima, Castañeda, mermaron la capacidad de oposición fuerte ante esta coyuntura. Asimismo, en la gestión de Vargas se presentó la coyuntura de proyectos pilotos de ordenamiento vial desde la municipalidad de Lima ante el cierre de la Costa Verde. La respuesta de Vargas es nula ante este problema. En todos los casos, se observa la falta de representatividad de los intereses de los pobladores de Barranco en la figura del alcalde.

### **Conclusiones**

El presente documento ha pretendido dar una mirada a la desventaja del incumbente a partir de análisis del caso de Barranco y el fracaso en los intentos de reelección de los alcaldes en este distrito. La literatura académica ofrece escasa bibliografía, siendo el presente un aporte a la comprensión de la dinámica electoral subnacional en el Perú

Tal como se vino argumentando, la desventaja del incumbente en Barranco se encuentra en tres puntos: i) la fragmentación política y social en el distrito, lo que dificulta el rol del líder político y la habilidad para negociar con la multiplicidad de actores presentes en el distrito; ii) la restringida capacidad adquisitiva municipal, lo que dificulta la capacidad de implementación de políticas del incumbente, originando la segmentación de la gestión hacia un sector; iii) el rol del líder y la comunicación política, siendo fundamental la figura del incumbente y las relaciones que mantiene con los diferentes sectores del distrito.

En este sentido, la dificultad en el desarrollo del distrito de Barranco es originada a partir de las dinámicas políticas y sociales que se encuentran dentro del distrito, donde la figura del incumbente ocasiona una desventaja al momento de las elecciones que una ventaja frente a sus competidores.

## **Bibliografía**

- Aragon y José Luis Incio. 2014. «La reelección de autoridades regionales y municipales en el Perú, 2006-2014». Revista Argumentos No: 5.
- Barrenechea, Rodrigo. 2012. *El costo de remar contra la corriente. Construir organización política en una sociedad sin partidos políticos: El caso de Alianza para el Progreso* (tesis de licenciatura). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Ciencias Sociales.
2014. *Beca, bases y votos. Alianza para el Progreso y la construcción partidaria subnacional en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Becerra et al. 2015. El éxito de Francis Allison en el distrito de Magdalena del Mar (2002-2014). Un análisis empírico de la ventaja del incumbente a nivel subnacional. En Politai. Revista de política subnacional.
- Caballero, Gian Carlos. 2015. *Estrategias políticas para mantenerse en el poder. El caso de estudio del distrito de Los Olivos durante los 5 períodos de gobierno de Felipe Castillo (1996 – 2014)* (tesis de licenciatura). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Ciencias Sociales.
- Córdova y José Luis Incio. 2013. «La ventaja del incumbente en el ámbito subnacional: un análisis de las dos últimas elecciones municipales en el Perú». Papel Político vol. 18, No-2, 415-436.
- De Gramont, Diane. 2010. «¿Se está quedando Lima detrás? Las elecciones regionales de noviembre de 2006 y el ascenso de los movimientos regionales en el Perú». Revista de Ciencia Política POLITAI vol. 1, No-1, 56-72.
- Downs, Anthony. 1965. *An economic theory of democracy*. New York: Harper Row.
- Casas, Carlos. 2009 Capacidades técnicas y gasto local: El caso de las municipalidades peruanas. En CAF. Perspectivas: Análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible.
- Iturrizaga, Guillermo. 2013. *Éxito electoral de "Chim Pum Callao": la organización interna también cuenta* (tesis de licenciatura). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Ciencias Sociales.
- Muñoz, Paula. 2007. *La incertidumbre de la política regional: Estudio sobre la articulación entre el gobierno regional y los gobiernos locales de Puno (2003-2007)*. Lima: SER-OXFAM.
- Levitsky y Cameron Maxwell. 2003. «Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru». Latin American Politics and Society vol. 45, No-3.
- Paredes, Maritza y José Carlos Orihuela (2014) Gestión sostenible de recursos naturales e industrias extractivas: Los desafíos de desarrollo regional basados en recursos extractivos. En CIES: Propuestas de políticas para los gobiernos regionales. 2015-2018. Lima: CIES
- Tanaka, Martín. 2005. *Democracia sin partidos, Perú, 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Stokes, Susan 2009- Political clientelism en The Oxford Handbook of Comparative Politics. Consulta: 10 de mayo. En <http://www.princeton.edu/~cboix/handbook-table-of-contents.pdf>

Uchuypoma, Diego. 2014. «El sueño de la eterna reelección». Revista Memoria IDEH PUCP No-13.

Vera, Sofía. 2010. «Radiografía a la política en las regiones: tendencias a partir de la evidencia de tres procesos electorales». Revista Argumentos No-5.

Zavaleta, Mauricio. 2014. *Coaliciones Independientes*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

## **Anexo 1**

### ***Entrevistas personales***

1. 26 de junio de 2015. Entrevista a José Carlos Llerena. Coordinador de la Red de Artistas de Barranco.
2. 18 de junio de 2015. Entrevista a José Dante Sáenz, Director del Diario La Crónica de Barranco
3. 17 de julio de 2015. Entrevista a Javier Alejandro Ramos. Director del Diario Página Central.
4. 13 de julio de 2015. Entrevista a Maria Elena Yaya, Gerenta de la subgerencia de participación vecinal de Barranco
5. 10 de julio de 2015. Entrevista a Mauro León Huamantingo, Coordinador de la subgerencia de juventudes, deportes y cultura
6. 06 de julio de 2015. Entrevista a José Rodríguez. Ex-candidato a la alcaldía de Barranco por Decisión Ciudadana.
7. 12 de julio de 2015. Entrevista a Javier Alvarado. Javier Alvarado - Ex candidato a la alcaldía de Lima 2010 por Fuerza Social
8. 13 de julio de 2015. Entrevista a Walter Cordova. Subgerente de Seguridad Ciudadana.