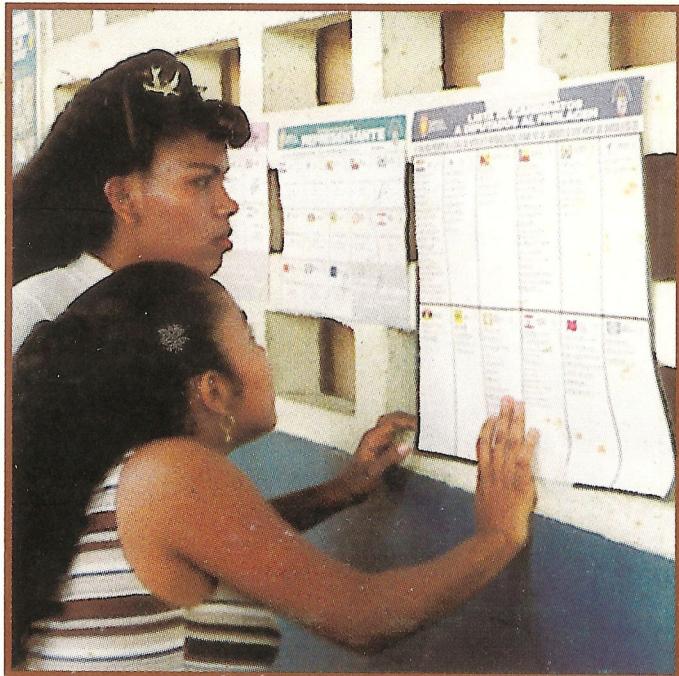


Boletín  
**Electoral**  
Latinoamericano



**XX**

**JULIO-DICIEMBRE 1998**

**IIDH / CAPEL**

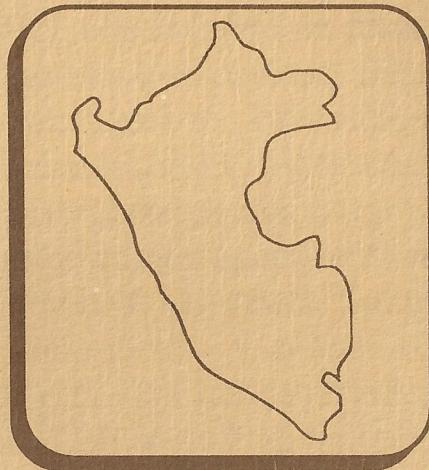
**Instituto Interamericano de Derechos Humanos**  
**Centro de Asesoría y Promoción Electoral**

# Elecciones municipales

## Perú

11 de octubre de 1998

*FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA  
Consultor y profesor de la Universidad de  
Lima.*



### Antecedentes

Hasta 1963, los alcaldes en el Perú eran designados por el ejecutivo. Por primera vez, aquel año, se competía libremente por la representación municipal. Tres años después, se repitió la convocatoria. Este proceso, como la democracia en su conjunto, sufrió una ruptura constitucional en 1968. A lo largo de más de una década, los alcaldes fueron nuevamente designados por el ejecutivo. En 1980, en plena transición democrática, nuevamente Fernando Belaunde convoca, después de su segundo triunfo, a elecciones municipales. Desde aquélla, se han realizado seis de manera consecutiva.

El 12 de agosto de 1998, se dio inicio oficial a la campaña electoral de la séptima elección municipal y el último sufragio del siglo. Dos meses después, sus resultados dibujarían, en parte, el escenario de la siguiente elección presidencial.

### Contexto político y social

En 1998, el gobierno el Presidente Alberto Fujimori transitaba por su noveno año en el poder. A esas alturas ya no gozaba del respaldo

que ostentó en su primer período. Los efectos del desgaste del poder se hacían evidentes. Luego de aprobaciones de su gestión que superaban el 70%, el año 1996 marca el inicio de su declive. Fujimori había perdido el pacto político con la opinión pública, basado en la legitimidad por resultados (derrota de la hiperinflación y de Sendero Luminoso). El problema del empleo -suerte de Talón de Aquiles del programa económico del régimen- había erosionado esa alianza que durante los primeros seis años permitió al Presidente Fujimori colisionar contra las instituciones políticas, sin que enfrentara resistencia alguna y, por el contrario, mantuviera un índice de aprobación gubernamental muy alto. El mejor ejemplo fue el apoyo que recibió el golpe de Estado del 5 de abril de 1992.

El año 98 se inició con los efectos producidos por el devastador fenómeno del Niño y las movilizaciones callejeras, particularmente universitarias, antes ausentes. Muchos de estos hechos estuvieron marcados por el propósito no declarado del Presidente Fujimori de la postulación a un tercer mandato<sup>2</sup>.

Dos hechos marcaron los meses previos a la campaña electoral: la aceleración de los acuerdos con el Ecuador para llegar a un acuerdo de paz y el impedimento, de parte de la mayoría oficialista en el Congreso, de la realización del referéndum que tenía como propósito preguntar al electorado si el Presidente Fujimori podía postular en el año 2000. Ambos acontecimientos pasaron a ocupar el interés de la ciudadanía y, el segundo de ellos, provocó incluso efectos negativos a la campaña del oficialista movimiento Vamos Vecino y particularmente a la de su candidato a la alcaldía de Lima, ingeniero Juan Hurtado Miller.

2 La Constitución de 1993, que nace como producto del golpe de Estado del 5 de abril, permite la reelección inmediata de un presidente de la república. Así es reelegido Fujimori, en 1995. Sin embargo, la mayoría oficialista en el Congreso aprueba, en 1996, una ley de interpretación constitucional sobre la reelección, que señala que el período presidencial inaugurado en 1995, es el primero bajo la Constitución de 1993, por lo tanto, el Presidente Fujimori tiene expedido el camino para postular el año 2000. Esta medida del Congreso motivó un amplio rechazo de la gran mayoría de la opinión pública.

## El sistema electoral municipal

La Ley de Elecciones Municipales 26864 que se promulgó el 13 de octubre de 1997 establecía las reglas para la elección de los alcaldes y concejales de la república. Allí se dispone que cada provincia y distrito se convierta en una circunscripción electoral. El Perú se divide política y administrativamente en departamentos, provincias y distritos. Pero es en estos dos últimos en donde existen municipios. Así, en 1998, se disputaron 1,817 municipios, de los cuales 1,623 eran de ámbito distrital y 194 provincial.

Las elecciones se realizaban cada tres años. Sin embargo, a partir de la nueva ley, el período de gestión se amplía a cinco años. Pueden ser candidatos los ciudadanos mayores de 18 años y los extranjeros residentes por más de dos años. Los partidos políticos requieren para su inscripción, al menos el respaldo, con firmas de apoyo, del 4% de los inscritos en el padrón electoral. Los que superen estos requisitos, podrán colocar candidatos a lo largo de todo el país. Las listas no patrocinadas por un partido político, podrán inscribirse con el apoyo del 2.5% de firmas del padrón de electores. La nueva norma estableció, por primera vez, la *Ley de Cuotas*. De esta manera, era obligatorio que se incorporara el 25% de candidatas mujeres. El candidato a alcalde encabeza la lista en la que está, conformada también por concejales<sup>3</sup>.

Sale elegida la lista que supera el 20% de los votos válidos. Si ninguna de ellas lo logra, las dos primeras mayorías se presentan en una elección complementaria. Para distribuir las bancadas por medio de la Cifra Repartidora (Método D'Hondt) existen tres posibilidades:

- Si la lista ganadora obtiene mayoría absoluta se aplica la Cifra Repartidora a partir del número dos de la lista, pues el primero es elegido alcalde.
- Si la lista ganadora no obtiene mayoría absoluta se entrega a la primera mayoría la mitad más una de las bancadas, redondeando

3 El número está determinado por el tamaño de la provincia y distrito, pero éste no debe ser mayor de 15 ni menor de 5. Sólo Lima Metropolitana tiene 39 concejales. Los candidatos a alcalde de las listas derrotadas no ingresan en la distribución de bancadas.

al entero superior. Las demás bancadas se distribuyen aplicando la Cifra Repartidora a las listas que hayan obtenido al menos 5% de los votos válidos.

En caso de elegirse a través de la segunda vuelta, se le entrega a la lista ganadora la mitad más uno de las bancadas en disputa. Al resto se le aplica el método de la Cifra Repartidora de acuerdo con el resultado obtenido en la primera vuelta electoral.

Las elecciones para elegir alcaldes y concejales provinciales y distritales son simultáneas. El elector tiene dos votos -uno para cada caso-, en una sola boleta electoral que muestra listas con símbolos en el formato de cerradas y bloqueadas.

### Partidos políticos y candidatos

Como producto de la crisis de los partidos políticos a fines de la década del '80, aparecen con mucha fuerza los movimientos independientes y *outsiders*, quienes derrotan consecutivamente a los primeros, en cada uno de los procesos electorales de los noventa. De esta manera, muchos militantes y líderes de partidos salen de ellos y forman movimientos de las características señaladas. Las elecciones municipales de 1998, mantuvieron estas tendencias.

Alberto Andrade Carmona, abogado y mediano empresario, había militado en el socialcristiano Partido Popular Cristiano (PPC), ganando las elecciones en el municipio mesocrático de Miraflores, bajo estos colores, tanto en 1989 como en 1993. Esta última elección logró obtener incluso el 93.5% de los votos, el más alto porcentaje de la historia electoral peruana. Con la crisis de los partidos políticos, Andrade, con objetivos claros de mantenerse en la política municipal, decide retirarse de su agrupación política y fundar, juntamente con algunos allegados y ex-militantes del PPC, la agrupación independiente Somos Lima. Postula a la alcaldía metropolitana de Lima, en 1995, enfrentándose y derrotando al considerado segundo del régimen de Fujimori, el ingeniero y ex-presidente del Congreso Constituyente Jaime Yoshiyama, quien encabezó la lista oficialista Cambio 90/Nueva Mayoría. Ha sido éste el único caso en que un

candidato no gobiernista derrota al candidato oficial, al poco tiempo de realizada una elección presidencial<sup>4</sup>.

En 1998, Alberto Andrade no sólo decide postular para la reelección al municipio de Lima, sino transformar su movimiento independiente de alcance local en una agrupación nacional. Para ello Somos Lima se transforma en Somos Perú. Aquel mismo año, Andrade ya goza de una imagen sólida, con experiencia y para muchos ciudadanos, confiable.

Sin embargo, Somos Perú mostraba debilidad orgánica y carecía de referentes ideo-programáticos, que si bien menos importantes en la actualidad hacía más dependiente al partido del centro. Quizá la única idea común que tenían los miembros de Somos Perú era la identidad y lealtad a Andrade y las perspectivas de incursionar, por ahora, en la política municipal.

Por otro lado, ante la cercanía de las elecciones municipales se presentaba al oficialismo la disyuntiva de postular candidatura propia para la alcaldía de Lima. Era una preocupación, puesto que en anteriores oportunidades (1993 y 1995) los candidatos apoyados por el gobierno habían sufrido sendas derrotas<sup>5</sup>. Al interior del partido de gobierno Cambio 90/NM se presentan opiniones divergentes. Paralelamente, a finales de 1997 un sector oficialista encabezado por el ex-ministro de agricultura Absalón Vásquez, inicia el reclutamiento de una serie de funcionarios, alcaldes y ex-dirigentes partidarios al nivel de las provincias. Producto de este esfuerzo es la conformación del movimiento Vamos Vecino, agrupación que no cuenta públicamente con conocidas figuras del régimen. Esto le permite anunciar que si bien apoya la política del gobierno, es una agrupación independiente. La oposición y la prensa, a lo largo de la campaña, lograron develar las relaciones firmes que existen entre Vamos Vecino y el gobierno. El problema mayor se les presentaba para la alcaldía de Lima, dada la importante aprobación a la gestión del alcalde Andrade.

4 En abril de 1995, Alberto Fujimori es reelegido en primera vuelta. Andrade derrota a Yoshiyama en noviembre del mismo año.

5 En 1993, el gobierno apoya a un exitoso alcalde independiente, Pablo Gutiérrez, pero pocas semanas antes de las elecciones, el Presidente Fujimori le retira su apoyo, señalando que las encuestas no le favorecían. En 1995, el segundo del régimen, Jaime Yoshiyama es derrotado por Alberto Andrade.

A fines de julio se anuncia a Juan Hurtado Miller, ex-ministro de economía del régimen y ex-Acción Popular, como el candidato para Lima. Este declara que es independiente, pero que mantiene una relación cordial con el gobierno y, en particular, con el Presidente Fujimori. Una de las condiciones de la postulación de Hurtado fue que la campaña en Lima fuera dirigida por él y que la dirección de Vamos Vecino no tuviera ninguna injerencia, condición que parece se cumplió de manera estricta.

Dos partidos políticos de tradición, Acción Popular (AP) y el Partido Aprista Peruano (PAP), lograron también colocar candidatos en varias provincias y distritos. Para el caso de Lima presentaron a Luis Gálvez de la Puente y Carlos Roca Cáceres, respectivamente. Estas candidaturas, sin posibilidad alguna de ganar, eran la expresión más clara de la crisis terminal de los partidos políticos peruanos. No sólo eran partidos que la década pasada habían colocado candidatos en todo el Perú, sino que habían sido partidos de gobierno, habiendo gravitado de manera significativa en el derrotero de la historia política peruana.

La UPP, primer grupo de oposición en el Parlamento, apoyó a Andrade en Lima y presentó candidatos en distritos y provincias, pero en menor número que los anteriores. El resto de partidos políticos presentes en el Parlamento (Cambio 90/NM, PPC, IU, Renovación, FIM, Code, Obras, FNTC, Mia) no presentaron candidaturas debido a que habían perdido su inscripción como partidos y a su incapacidad para presentar candidaturas competitivas<sup>6</sup>. Fueron las listas independientes las que poblaron de candidaturas todo el país. Listas que circunscribían su presencia a ámbitos reducidos de una que otra provincia y los distritos que la componían. Allí se expresaba de manera más clara la dependencia de la lista de una figura o caudillo local. Todo lo anterior no era sino el escenario de un sistema de partidos fraccionado, que daba cuenta también de los problemas de la democracia peruana.

6 Los partidos políticos pierden su inscripción legal si no superan el 5 % de los votos de la elección parlamentaria, pero ilógicamente no les impide participar en el reparto de los escaños. Esto hace que existan parlamentarios sin partidos políticos legales.

### La estrategia electoral de Alberto Andrade

Si bien la campaña comprometía a los partidos a competencias en todo el territorio nacional, en realidad la alcaldía de Lima centraba el interés ciudadano. Como ya señalamos Alberto Andrade ingresaba a la campaña electoral con una clara ventaja, que hacía que su estrategia de campaña no sintiera la presión que sí se ejercía sobre la de su competidor principal.

Un aspecto clave de la estrategia de campaña de Somos Perú era la de construir un discurso, uno de cuyos ejes era el de hacer de Lima una ciudad moderna, de desarrollo productivo, así como de atractivo turístico y cultural. Su propuesta se basó en los siguientes ámbitos: el establecimiento del orden, la limpieza, la seguridad ciudadana, insistiendo en la preocupación por la obra de la recuperación del Centro Histórico.

La estrategia electoral de Somos Perú fue formulada a partir de un claro y ventajoso posicionamiento de su candidato. A partir de este hecho se utilizaron algunas técnicas de propaganda y contrapropaganda para enfrentar al candidato de Vamos Vecino. Uno de ellos fue el silenciamiento. Esta táctica se basa en guardar silencio respecto a los puntos en los que el candidato se encuentra más débil e incluyen el abandono de ciertos temas que podrían ser contraproducentes para éste, en caso de exponerse a un debate o a una justificación pública. Alberto Andrade se negó reiteradamente a realizar debates públicos y a exponer a debate su plan de gobierno. Evitó y se cuidó de colisiones frontales.

La imagen de Andrade no se construyó en la campaña sino en un proceso que abarcó los 3 años como Alcalde de Lima y los dos períodos -de seis años en total- como Alcalde de Miraflores. La propaganda no hace otro trabajo que reforzar la imagen; esto contribuye a incrementar la credibilidad con los argumentos de su gestión municipal.

Atacó el sector débil de la imagen de Hurtado Miller como representante directo del gobierno. El mensaje fue «si el pueblo vota por él está permitiendo la continuidad de un gobierno controlador y antimunicipal».

En muchos momentos de la campaña Andrade no sólo no atacó a sus rivales, sino que ignoró los ataques efectuados contra él. Afirmó que

Hurtado podía ser especialista en muchos campos, pero que ignoraba lo que significaba la gestión municipal. Por lo tanto, no podía debatir con una persona que ignoraba el tema.

### **La estrategia electoral de Juan Hurtado Miller**

El candidato de Vamos Vecino enfrentó el problema que no era conocido. Es por ello que el comité de campaña optó por mantener una fuerte presencia de Hurtado tanto en televisión como en diarios, mostrándolo con una imagen amigable y sencilla, en espacios urbanos populares y marginales.

Centró su campaña en el ataque a Alberto Andrade. Un ejemplo de ello fue ubicar sus puntos débiles y atacarlos, tal como mostrar el incumplimiento de ciertas promesas que Andrade hiciera al inicio de su anterior gestión. Acusó, asimismo, al Alcalde de Lima de invertir mucho dinero en la campaña electoral, cuestionando el origen de los fondos. Igualmente, a lo largo de la campaña Hurtado Miller insistió en que era necesario realizar un debate con Andrade para que el público elector conociera bien los planes de gobierno de cada partido e hiciera un correcto uso de su derecho a voto. Fueron innumerables las veces en las que el candidato de Vamos Vecino retó públicamente al Alcalde Alberto Andrade para realizar dicho debate y en todas ellas el Alcalde de Lima se negó sistemáticamente.

Asimismo, Hurtado Miller acusó a Andrade de querer realmente ser presidente de la república y, por lo tanto, si llegaba a ser reelecto a la alcaldía de Lima, estaría a cargo del municipio sólo por escasos seis meses, ya que luego se dedicaría a su campaña presidencial.

### **Los resultados y su impacto político**

El domingo 11 de octubre de 1998 se realizaron las elecciones en un ambiente de tranquilidad pública. En Lima, tal como se esperaba, triunfó y salió reelegido el candidato por Somos Perú Alberto Andrade, quedando segundo el candidato por el movimiento Vamos Vecino, Juan Hurtado Miller. El triunfo de Andrade constituyó el más contundente de toda la historia electoral municipal. Esto es importante si se toma en

cuenta que el competidor del Alcalde de Lima resultó siendo un candidato de alto nivel. Gracias a él, el fujimorismo, en el ámbito limeño, no sufrió una humillación electoral. Pero si bien salió fortalecida en Lima, la agrupación del Alcalde de Lima, Somos Perú, mostró su desnudez fuera de la capital. Su triunfo en la provincia de Huánuco fue una muestra pobre de un proyecto de partido que tenía pretensión de ser nacional. Esto no quiere decir que Andrade no tenga aceptación nacional -los sondeos así lo muestran-, sino que sus candidatos no fueron adecuadamente escogidos (en muy pocas capitales llegan en segundo lugar) y, sin un aceptado aparato que lo respalde, no logró endosar votos a sus pares en provincias.

La derrota de Vamos Vecino en Lima, que es la derrota del oficialismo, no puede ser observada con claridad, gracias a Hurtado Miller. El ex primer ministro de Fujimori supo desarrollar una campaña inteligente y llegar al límite que su propia candidatura oficialista le imponía. No pudo evitar, sin embargo, la derrota de varios distritos tradicionalmente fujimoristas. Si ello no fuera poco, la situación no fue nada feliz en el interior del país. Vamos Vecino se articuló básicamente reclutando a alcaldes independientes que iban a la reelección. A ellos les ofrecieron apoyo gubernamental y a los electores les exigieron votar por Vamos Vecino para que ese apoyo llegara. Si bien ganó en algunas provincias intermedias, en las grandes capitales de departamentos el electorado les dio la espalda. Es una derrota electoral del oficialismo, en una década signada por los triunfos fujimoristas.

Las agrupaciones independientes -tan disímiles y contradictorias entre sí-, fueron las que efectivamente conquistaron más provincias y distritos en todo el Perú. Pero esto no es nuevo. Desde 1993 y reiterado en 1995, los independientes han ganado abrumadoramente en capitales de departamentos: 13 y 22 respectivamente. Por lo tanto, se puede señalar que el mapa electoral ha mantenido sus tendencias. Lo que sí se puede afirmar es que dadas estas características, los nuevos liderazgos tendrán serios problemas en articularse. Los une su rechazo al centralismo, los separa su mirada localista y su tendencia a mirarse a si mismos.

Todo lo anterior nos remite a observar que las elecciones municipales han proclamado a Alberto Andrade candidato presidencial. Nadie con el apoyo obtenido por él deja pasar la oportunidad de saltar a

Palacio de Gobierno. Su meta es quebrar los intentos fallidos de sus antecesores, que se quedaron en el intento (Bedoya, Barrantes y Belmont). Por eso, de aquí en adelante los políticos (más aún los independientes) leerán su participación en el próximo proceso electoral, alrededor de las coordenadas que tracen Andrade y Fujimori. El primero tiene una figura en ascenso pero carece de un aparato partidario que lo respalde, situación que lo hace vulnerable a las demandas de coaliciones electorales. El segundo tiene aparato -el del Estado- para desarrollar una pertinente campaña, pero es una figura en descenso. En resumen, el término de la campaña municipal coincide con el inicio de la campaña electoral del año 2000.

### Cuadro No.1

#### Resultados electorales para la alcaldía de Lima Metropolitana

Nombre Lista	Votos	%
Movimiento Somos Perú	1,837,100	58.75
Movimiento Vamos Vecino	1,021,208	32.66
Partido Aprista Peruano (PAP)	150,071	4.80
Acción Popular	118,492	3.79
Total votos válidos	3,126,871	89.58
Votos blancos (b)	243,050	6.96
Votos nulos (n)	120,619	3.46
Total de votos emitidos	3,490,540	100 %