

Page 1

1

ÚLTIMO MAPA POLÍTICO. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES REGIONALES DE NOVIEMBRE DEL 2002

CARLOS MELÉNDEZ GUERRERO

Documento de Trabajo N° 130

IEP Instituto de Estudios Peruanos

<http://www.iep.org.pe>

Page 2

Serie: Sociología y Política, 37

Este proyecto forma parte del Programa Institucional de Sociología y Política 2000-2001, auspiciado por la Fundación Ford. Donación 980-0347-1.

©

IEP EDICIONES

Horacio Urteaga 694, Lima 11

332-6194 / 424-4856

Fax (51 1) 332-6173

E-mail: publicaciones@iep.org.pe

ISSN: 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)

ISSN: 1022-0429 (Serie Sociología y Política)

Impreso en el Perú

julio, 2003

500 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 1501412003-3397 *Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este documento por cualquier medio sin permiso de los editores.*

MELÉNDEZ GUERRERO, CARLOS

Último mapa político: análisis de los resultados de las elecciones regionales de noviembre del 2002.-Lima: IEP, 2003.- (Documento de Trabajo, 130. Serie Sociología y Política, 37)

**ELECCIONES REGIONALES/VOTACIÓN/SISTEMAS POLÍTICOS/DESCEN-
TRALIZACIÓN/PERÚ**

WD/05.01.01/SP/37

<http://www.iep.org.pe>

Page 3

CONTENIDO

EL PUNTO DE PARTIDA: DESPUÉS DE FUJIMORI...

I. «¿A QUIÉN LE HAS GANADO?»

LA FRAGILIDAD DE LAS VICTORIAS EN LAS ELECCIONES REGIONALES 9 Los «espejismos» de los resultados 9

No hay primero sin segundo 10

La confirmación de las tendencias: comparación con los resultados electorales del 2001 14

La fragilidad de las victorias 16

«¿A quién le has ganado?» 18

II. ¿ADIÓS AL OUTSIDER?»

EL RETORNO DE LA CLASE POLÍTICA INTERMEDIA EN EL ESCENARIO REGIONAL 20

La experiencia parlamentaria 20

La experiencia regional 23

La experiencia edil 24

«No estaban muertos...»: Análisis de las primeras fuerza políticas 25

¿Adiós al *outsider*? 28

III. ÚLTIMO MAPA POLÍTICO LOS GOBIERNOS (Y LAS POSICIONES) REGIONALES 30

Los consejos regionales: «ganar por goleada» 30

Los alcaldes provinciales: el reino delos «independientes» 32

Políticos regionales e «independientes» provinciales: ¿los puestos se atraen? 33

Los escenarios regionales 35

El último Mapa Político, en síntesis 41

IV. ITINERARIOS POLÍTICOS, PRIMERAS CONCLUSIONES 45

<http://www.iep.org.pe>

Page 4

Page 5

ÚLTIMO MAPA POLÍTICO. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES REGIONALES DE NOVIEMBRE DEL 2002

1

Las elecciones regionales cierran una primera etapa en el proceso de descentralización del país, caracterizada por las expectativas de la promesa electoral y los temores y desafíos producto de la improvisación y rapidez con las que se inició este proceso. Después de una década signada por el control autoritario del poder y por un centralismo político y económico, el panorama a resolver era incierto. Con las principales fuerzas políticas nacionales debilitadas (y algunas extintas) luego del fujimorismo, la reconstitución de un sistema político en el marco del inicio de la descentralización sumaba más expectativas.

A través del análisis de los resultados electorales queremos ofrecer, en lo posible, un instrumento para el análisis de los procesos políticos nacionales de largo plazo. Ante una crisis de representatividad y la incapacidad de los partidos políticos para establecer vínculos duraderos con la ciudadanía, el despliegue de las fuerzas políticas en estos comicios puede darnos algunos indicios sobre las características que tendrá la política nacional en los próximos años. El punto de partida de nuestro análisis toma como antecedente inmediato el panorama político con el que se inicia otro ciclo más en la historia política de nuestro país.

EL PUNTO DE PARTIDA: DESPUÉS DE FUJIMORI...

Después de la caída de Alberto Fujimori y su huida a Japón (18 de noviembre de 2000), el Congreso de la República designó un gobierno de transición presidido por el acciopopulista Valentín Paniagua (del 22 de noviembre del 2000 al 28 de julio de 2001). Durante la transición se llevaron a cabo elecciones generales (presidenciales y congresales) que trajeron como novedad el crecimiento electoral del Partido Aprista Peruano (PAP) —de tímida presencia electoral durante el fujimorismo—. Ello se debió a la reaparición de su principal líder, Alan García Pérez, quien durante gran parte de los años noventa estuvo autoexiliado en Colombia, primero, y en Francia, después. La presencia de García complicó seriamente las pretensiones presidenciales del gran favorito, Alejandro Toledo, cabeza del novel partido Perú Posible (PP), quien hasta las elecciones presidenciales del año 2000 aparecía concentrando electoralmente las fuerzas democráticas contra el autoritarismo fujimorista.

1. Agradezco los comentarios de Romeo Grompone, Martín Tanaka y Carolina Trivelli a una versión preliminar de este texto. También a Arturo Maldonado N. en la asistencia técnica con el software *ArcView*.

Page 6

De este modo, la contienda electoral del 2001 enfrentaba a dos organizaciones políticas de distinta naturaleza. Toledo encabezaba un movimiento político nuevo, en muchos aspectos improvisado, producto más del ánimo antifujimorista que de una propuesta propia, en donde había recalado una diversidad de personajes e intereses políticos que iban desde izquierdistas moderados, pasando por conservadores de centro, hasta militantes de base incoloros en búsqueda de un puesto de trabajo; todos bajo la dudosa conciliación integradora que representaba la frase favorita del candidato: “todas las sangres”. García, por su parte, había logrado reactivar los lazos orgánicos de un partido tradicional, el más antiguo del país, apelando a la histórica disciplina de sus militantes. Apostando por su mejor recurso, la oratoria política, y a pesar de su polémica imagen producto de la crisis generalizada que dejó su gobierno (1985-1990), desplazó fácilmente a otros candidatos que tenían probadas dificultades para sintonizar con los sectores mayoritarios del país como Lourdes Flores Nano (Unidad Nacional) y Fernando Olivera (Frente Independiente Moralizador).

Los resultados de las elecciones de abril de 2001 (cuadro 1) condujeron a una segunda vuelta para junio de ese mismo año entre Toledo y García, en la que finalmente Toledo ganaría al alcanzar el 45.75% del total de votos; mientras que García obtuvo el 40.44%. Sin embargo, ya en abril se había decidido la conformación de un parlamento sin mayoría oficialista y con una sólida presencia aprista en el hemiciclo (cuadro 2).

Cuadro 1

Resultados de la primera vuelta presidencial – abril 2001 (total nacional)

Candidato	Organización Política	Porcentaje
Alejandro Toledo	Perú Posible	31.56
Alan García	Partido Aprista Peruano	22.28
Lourdes Flores	Unidad Nacional	21.01
Fernando Olivera	Frente Independiente Moralizador	8.51
Otros		3.07
Blancos		10.28
Nulos		3.28

Cuadro 2

Resultados de las elecciones congresales y composición del Congreso 2001-2006

Organización Política	Porcentaje	Escaños*
Perú Posible	26.3	45
Partido Aprista Peruano	19.7	28
Unidad Nacional	13.8	17
Frente Independiente Moralizador	11.0	11
Somos Perú	5.8	4
Cambio 90-Nueva Mayoría	4.8	3
Acción Popular	4.1	3
Unión por el Perú	4.1	6
Solución Popular	3.6	1

Fuente: ONPE

Page 7

2. La aprobación presidencial durante el mes de las elecciones regionales era del 23%.

3. Ese mismo día se realizaron elecciones municipales en todo el país para la elegir alcaldes provinciales y distritales. Toledo apostó por una alianza con el Frente Independiente Moralizador (FIM), con cuyos votos —sumados a los de algunos independientes— podría obtener una mayoría más manejable en el Parlamento. Sin embargo, la oposición no se reducía a la que podría ejercer el PAP en el Congreso, sino también a movimientos sociales, que aunque efímeros, expresaban el hasta entonces contenido descontento popular por una recesión originada en la década anterior y por un desempleo cada vez más preocupante. Toledo enfrentó cuatro elecciones presidenciales en dos años (abril y junio de 2000, y luego abril y junio de 2001) en las que hizo una gran cantidad de promesas y acumuló numerosos compromisos que no consiguieron más que elevar las expectativas de una población impaciente por la obtención de resultados palpables. Como resultado del desencuentro entre promesas políticas y realidades austeras, la aprobación presidencial cayó rápidamente del 59% (agosto de 2001) al 14% (octubre de 2002).

2 En medio de una desesperada búsqueda de medidas que le permitieran remontar su alicaído respaldo, Toledo asumió la sentida demanda de descentralización como uno de los ejes de su discurso político y oficializó, a inicios del año 2002, la convocatoria a elecciones regionales en noviembre de ese mismo año, a pesar de que el marco legal para la regionalización estaba incompleto. Sólo una semana antes de los comicios, el Congreso aprobó —en carrera contra el tiempo y con las deficiencias subsecuentes—, una Ley de Gobiernos Regionales que el Presidente promulgó la noche anterior a los comicios. Con esa sorpresa, el 17 de noviembre de 2002, millones de ciudadanos en todo el país acudieron a las urnas para elegir a sus próximas autoridades regionales, provinciales y distritales.

3 Los resultados, tanto a nivel porcentual (cuadro 3) como de cargos obtenidos (cuadro 4), serán materia de análisis a lo largo del presente texto.

Cuadro 3

Porcentaje de votos de las principales fuerzas políticas en las elecciones del 17 de noviembre 2002

Agrupación Política	Regiones	Provincias	Distritos
APRA	24.2	12	13
Perú Posible	13.4	8	7
Unidad Nacional	8.6	18	15
Somos Perú	6.1	15	15
Otros partidos	25.7	28	20
Listas independientes	22.0	19	30
Total	100%	100%	100%

Organización Política	Porcentaje	Escaños*
Todos por la Victoria	2.0	1
Renacimiento Andino	1.4	1
Otros	3.4	0
Total **	100	120

Fuente: ONPE *De acuerdo a cifra repartidora **No se contabiliza votos nulos ni blancos
Fuente: ONPE

Cuadro 4

Cargos electos de las principales fuerzas políticas en las elecciones del 17 de noviembre

Resulta necesario comprender el despliegue reciente de las fuerzas políticas nacionales después de diez años de autoritarismo y “antipolítica”.*

El análisis de los resultados electorales regionales constituye un primer paso para comprender los procesos de restablecimiento de un sistema político tanto a nivel nacional como local. Observando sus características podremos aprehender en su real magnitud cambios y continuidades, así como oportunidades y limitaciones para el asentamiento del sistema democrático en nuestro país, dentro de las transformaciones políticas que atraviesa América Latina después de un ciclo caracterizado por las políticas de ajuste y el protagonismo de “outsiders” políticos.

En el primer capítulo de este texto abordamos los resultados de las elecciones regionales, sin ajustarnos simplemente a los ganadores. Desarrollamos una mirada integral sobre la mayoría de los movimientos políticos participantes, confrontamos cifras, y cuestionamos las presuntas victorias apabullantes del PAP y de los “independientes”, basándonos en la demostración de la fragilidad de sus triunfos. En el segundo capítulo, dejamos descansar a las cifras y nos sumergimos brevemente en los currículos y trayectorias políticas de los protagonistas, ejercicio que sólo provee sorpresas: apristas, ex izquierdistas y acciopopulistas “caletas” se confunden con un mar de ex parlamentarios, ex presidentes de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) y ex alcaldes, lo que nos permite constatar el regreso de una clase política intermedia después del fujimorismo. Entusiasmados por el cruce de los números y nombres, finalizamos el presente documento con la elaboración de un mapa político regional tomando como base una matriz formada a partir de dos variables fundamentales: las características de las victorias electorales y la dispersión de los votos. Se despliegan en él gobiernos presididos por apristas y por movimientos regionales, oposiciones moderadas y sólidas, configurando un escenario político fragmentado, en el que las representaciones locales parecen no alejarse de la base de la política cotidiana. De esta manera concluimos un primer análisis político a los escenarios regionales, analizado a la luz de los resultados electorales, que hemos abordado mediante una suerte de conjunción de geografía política y ajedrez de actores, aunque finalmente serán los propios protagonistas los que decidirán los destinos de sus regiones, más allá de los escenarios que los analistas seamos capaces de imaginar.

Agrupación Política	Presidentes	Alcaldes	Alcaldes
APRA	12	33	187
Perú Posible	1	11	185
Unidad Nacional	0	13	134
Somos Perú	1	19	141
Otros partidos	4	30	647
Independientes	7	88	987
Total	25	194	1634

* Por “antipolítica” entendemos una vocación por empresas políticas individualistas, electorales sin organización ni propuesta (menos ideología) que se sostengan en el tiempo, que alienten el desprestigio de la clase política, etc. Ver: Degregori, Carlos I. *La Década de la Antipolítica*. IEP: Lima, 2001.

Fuente: ONPE

Page 9

I. “¿A QUIÉN LE HAS GANADO?”

LA FRAGILIDAD DE LAS VICTORIAS EN LAS ELECCIONES REGIONALES

El año 2003 se ha iniciado con una nueva configuración política nacional. Los comicios municipales, tanto provinciales como distritales, y, sobre todo, la elección de los Presidentes y Consejos Regionales permiten no sólo graficar la actual correlación política sino además ofrecen algunos alcances sobre los cambios y continuidades en los procesos políticos de

largo aliento después de la década fujimorista. En este primer capítulo analizaremos los resultados electorales regionales, matizando algunas lecturas hechas sobre ellas que, a nuestro entender, resultan poco exactas como la “aplastante” (¿?) victoria del Partido Aprista Peruano y de los movimientos “independientes”.

1. Los “espejismos” de los resultados

En principio, los resultados electorales han favorecido como gran ganador al Partido Aprista Peruano (PAP). Efectivamente, el partido de la estrella, después del regreso de su líder Alan García Pérez, ha recobrado su capacidad de movilización, organización y adhesión política. A primera vista, la victoria en 12 de las 25 regiones se muestra contundente, sobre todo sabiendo que, a excepción de UPP-Frente Amplio, no existe otra organización política que haya ganado, al menos, en dos regiones; ni siquiera el oficialismo, pues Perú Posible apenas triunfó en la Región Callao (ver mapa 1).

Los movimientos regionales, agrupados indistintamente bajo la etiqueta de “independientes”, aparecen como segundos en el cómputo electoral. Sin embargo, estos movimientos a simple vista autónomos, no logran conformar un bloque homogéneo ni coherente, debido a sus particularismos y a sus anclajes locales. Escasamente vinculados entre sí, no consiguen constituir una “fuerza electoral” nacional sino simplemente una expresión más de la fragmentación política heredada de los últimos años. Buscar en ellos un contrapeso al espacio ganado por el PAP es exigir demasiado, cuando ya tienen suficiente con la preocupación de sus propios destinos políticos.

Dentro de esta lectura, el partido de gobierno Perú Posible parecía destinado a ser el gran derrotado de los comicios regionales. La volatilidad de su respaldo electoral, su endeble aparato organizativo y la creciente desaprobación presidencial, hacían pensar a varios analistas políticos, que su votación no sería suficiente para alzarse siquiera con una presidencia regional. En primer lugar no se ha prestado importancia a otras derrotas más estrepitosas como las de Unidad Nacional o el Frente Independiente Moralizador. En segundo lugar, como veremos más adelante, el partido de la “chakana” obtuvo una votación a nivel nacional por encima de la aprobación presidencial. Finalmente, la solitaria victoria oficialista en el puerto chalaco —tradicional bastión aprista— aparece como un premio inesperado ante las predicciones de los analistas.

Page 10

2. No hay primero sin segundo

Al ampliar nuestro análisis a las dos agrupaciones con mayor votación en cada región, no pretendemos entrar en el terreno de las especulaciones ni predecir el pasado. Por el contrario, queremos dar cuenta de las adhesiones políticas en su real magnitud. En dicho ejercicio comprobaremos la vitalidad electoral del PAP, que además de alzarse como ganador en 12 regiones, alcanzó la segunda mayor votación en cuatro más. En tres de ellas (Callao, Lambayeque y Junín) estuvo a menos del 3% de votos del ganador (ver cuadro 6).

Este vistazo a las agrupaciones que obtuvieron la segunda mayor votación, nos permite corroborar el espacio electoral ganado por los movimientos regionales que estuvieron luchando por la presidencia regional en diez regiones, además de las siete en que resultaron ganadoras. En tres de ellas —Arequipa, Ayacucho y Tacna— estuvieron cerca (a menos del 5% del ganador) de igualar la votación aprista (ver cuadro 6). Ello reitera las capacidades de articulación organizativa existentes a nivel regional y sus viabilidades electorales, pero también expresa las desvinculaciones políticas de las agrupaciones nacionales que, antes que estar interesadas en lograr una cobertura nacional o sentirse preocupadas por conectar con los requerimientos regionales, parecen haberse refugiado en la capital —salvo el PAP y otros pocos casos.

En este sentido, llama la atención la votación obtenida por el oficialismo en siete regiones —además del Callao—. Por lo menos en tres regiones —Amazonas, Ancash, y Cajamarca

—, estuvo a una distancia de alrededor de un punto porcentual con respecto al ganador aprista (ver cuadro 6), lo cual significa una diferencia menor a mil votos en cada una de estas jurisdicciones. La legislación electoral regional, al momento de asignar el reparto del Consejo Regional, no se rige por un criterio de simple proporcionalidad, sino que otorga al ganador una mayoría absoluta en dicha asamblea. De esta manera busca concretar un mínimo de gobernabilidad y coherencia entre la Presidencia Regional y el Consejo, por lo menos en teoría. Esta legislación —en la que “el ganador se lo lleva todo”— determina que honrosos segundos puestos, como el de Perú Posible en varias regiones, pasen directamente a la lista del olvido y no se expresen tal cual en la composición del Consejo Regional. Esta normatividad camufla la relevante votación alcanzada por Perú Posible —tan urgido de reconocimientos— en ocho regiones, y permite interpretaciones que lo señalan como el gran perdedor de los comicios de noviembre de 2002, aunque, como anticipamos, haya reveses más duros, como el de Unidad Nacional. El frente liderado por Lourdes Flores Nano —conformado principalmente por el Partido Popular Cristiano, Solidaridad Nacional y Avancemos—, ha ocultado su páramo regional gracias a su victoria edil en Lima. En primer lugar, Flores no puede arrogarse el triunfo de la alcaldía de Lima, pues el propio Luis Castañeda —alcalde electo y presidente de Solidaridad Nacional— se lo imputa a su partido y no al frente. Flores no tuvo la visión política de acompañar la candidatura de Castañeda y apenas pudo subirse, literalmente, a la foto de la victoria en el último minuto. A nivel regional, Unidad Nacional no obtuvo ninguna presidencia regional. Apenas alcanzó dos segundos lugares —Ica y Lima— a 2 y 15% de distancia del ganador, respectivamente.

Page 11

Mapa 1. *Presidencias regionales*

Page 12

Page 13

Por su parte, el Frente Independiente Moralizador, agrupación dirigida por el embajador en España Fernando Olivera, aprovechó la apretada victoria de uno de sus dirigentes —Carlos Cuaresma— para no desaparecer del mapa político regional, escenario en que ha demostrado poca llegada.

Cuadro 5

Número de victorias regionales (y segunda mayor votación) por agrupaciones políticas

Agrupación Política	Ganador	2da. Mayor regional votación
Partido Aprista Peruano	12	4
Movimientos regionales	7	10
UPP-Frente Amplio	2	1
Perú Posible 1	7	
FIM	1	0
Somos Perú 1	0	
Nueva Izquierda	1	0
Unidad Nacional	0	2
Renacimiento Andino	0	1
Total	25	25

Cuadro 6

Resultados Electorales en las 25 regiones

Fuente: Elaboración propia. De acuerdo a los resultados de la ONPE

PAP

PP

PAP

PP

UPP-Frente Amplio

Frente popular Llapanchik

PAP

Fuerza Democrática

PAP

Mov. Ind. Integración Regional

PAP

PP

PP

PAP

FIM

UPP-Frente Amplio

Mov. Ind. de Campesinos y Profesionales MINCAP

Partido Renacimiento Andino

Mov. Ind. Luchemos por Huánuco

Mov. Popular Regional

Miguel Catalino Reyes Contreras

Nely Amparo Salazar de Ocampo

Freddy Alberto Ghilardi Álvarez

Pedro Nicolás Carranza López

Luis Beltrán Barra Pacheco

David Abraham Salazar Morote

Daniel Ernesto Vera Ballón

Marco Tulio Falconi Picardo

Werner Omar Quezada Martínez

Isaac Ernesto Molina Chávez

Luis Felipe Gastelumendi

Enrique Aranda Camacho

Rogelio Antenor Canches Guzmán

Miguel Alfredo Monteverde Gosdinski

Carlos Ricardo Cuaresma Sánchez

Hugo Eulogio Gonzales Sayán

Salvador Crisanto Espinoza Huaroc

Ciro Alfredo Gálvez Herrera

Luzmila Templo Condezo

Naut Aguilera Presco

Amazonas

Ancash

Apurímac

Arequipa

Ayacucho

Cajamarca

Callao

Cusco

Page 14

14

Manuel Vicente Trelles Céspedes
Romulo Triveño Pinto
Manuel Edwin Duarte Velarde
Nidia Ruth Vilchez Yucra
Homero Benjamín Burgos Oliveros
José Raguberto León Rivera
Yehude Simón Munaro
Luis Humberto Falla Lamadrid
Miguel Ángel **Mufarech Nemy**
Nelson Oswaldo Chui Mejía
Robinson Rivadeneyra Reátegui
Yván Enrique Vásquez Valera
Rafael Edwin Rios López
Luis Guillermo Hidalgo Okimura
María Cristina Constantínides
Jaime Alberto Rodríguez Villanueva
Víctor Raúl Espinoza Soto
Amparo Ordóñez de González
César Trelles Lara
Juan César Castagnino Lema
David Aníbal Jiménez Sardón
Alberto Eugenio Quintanilla Chacón
Max Henry Ramírez García
César Villanueva Arévalo
Julio Antonio Alva Centurión
Hugo Froilán Ordoñez Salazar
Rosa Yris Medina Feijoo
Dilthey Edmundo Romero Da Silva
Edwin Vásquez López
Jorge Velásquez Portocarrero
Ica
Junín
La Libertad
Lambayeque
Lima
Loreto
Madre de
Dios
Moquegua
Pasco
Piura
Puno
San Martín
Tacna

Tumbes
 Ucayali
 PAP
 UN
 Unidos por Junín-Sierra y Selva
 PAP
 PAP
 PP
 UPP-Frente Amplio
 PAP
 PAP
 UN
 UNIPOL
 Mov. Ind. Fuerza Loretana
 Movimiento Nueva Izquierda
 PAP
 Somos Perú
 Compromiso y Desarrollo
 Concertación en la Región por
 la Descentralización
 PP
 PAP
 PP
 Mov. por la Autonomía Regio-
 nal Quechua y Aymara MARQA
 Poder Democrático Regional
 PAP
 Mov. Ind. Nueva Amazonía
 PAP
 Alianza por Tacna
 PAP
 PP
 Mov. Ind. Nueva Amazonía
 Mov. Ind. Político Regional
 Integrando Ucayali
 Región
 Presidencia regional
 % de voto válido
 dif. % entre 1ro. y 2do.

3. La confirmación de las tendencias: comparación con los resultados electorales del 2001.

Si comparamos la votación regional conseguida por las diversas fuerzas políticas en todo el país, con la alcanzada en las elecciones generales del 2001, confirmamos el mantenimiento de ciertas tendencias dentro del electorado. El PAP obtuvo en los comicios regionales el 24.20% del respaldo electoral a nivel nacional, 5% más que el obtenido a nivel parlamentario el 2001 y 1% menos que el de su candidato presidencial, Alan García, en la primera vuelta del 2001. Sin embargo, gracias a la normatividad electoral regional, el PAP tradujo esta cuarta parte del respaldo electoral nacional en la obtención de la mitad de las presidencias regionales en todo el país (ver cuadro 7).

En el caso de Perú Posible, el declive es considerable, aunque muchos esperaban una situación peor. El partido de gobierno obtuvo el 13.4% de la votación regional en todo el país, casi la mitad del porcentaje alcanzado a nivel parlamentario el 2001. Este 13%, (viene)

Page 15

Agrupación Política	Regionales 2002	Parlamentarias 01	Presidenciales 01
PAP	24.20	19.71	25.78
Independientes*	22.00		
Perú Posible	13.40	26.32	36.51
Unidad Nacional	8.60	13.80	24.30
Somos Perú	6.10	5.78	
Acción Popular	5.90	4.14	
UPP	5.60	4.15	
Nueva Izquierda	2.80		
FIM	1.30	11.00	9.85

concentrado en algunas regiones como Callao, Ancash y Amazonas, no fue suficiente para lograr la victoria en más de una región, pero sincera el potencial electoral oficialista.

El porcentaje perdido por el oficialismo con respecto a las elecciones parlamentarias del 2001, habría pasado a engrosar el soporte electoral de los movimientos regionales, o simplemente de los “independientes”, que, agrupados bajo esta categoría, alcanzan el 22% del electorado en los comicios regionales. Ello no significa necesariamente que el voto toledista del 2001 haya sido fruto del caudal político de movimientos regionales “independientes”, pero sí que el partido de gobierno ha sido incapaz de establecer vínculos políticos más o menos duraderos con fuerzas regionales y ha perdido sintonía con el electorado de provincias donde antes había demostrado fortaleza.

En la mayoría de las agrupaciones políticas restantes, las diferencias entre las votaciones obtenidas el 2001 (a nivel parlamentario) y el 2002 (a nivel regional) no son abismales.

Acción Popular, Somos Perú y UPP reiteraron su arraigo electoral; aunque en el caso de éste último, fue optimizado pues le permitió acceder a dos presidencias regionales, mientras que Acción Popular, con una votación nacional ligeramente menor, no obtuvo ninguna. En el caso Unidad Nacional y del FIM, la comparación con los comicios anteriores hace más palpable su retroceso electoral en año y medio. El respaldo electoral de ambas agrupaciones ha pasado del 24% y 9% de las elecciones presidenciales del 2001, respectivamente, al 8% y 1% en las elecciones regionales de noviembre último (ver cuadro 7). Esta caída se explicaría por la personalización política de estos movimientos y la escasa capacidad de endose —sobre todo en el interior del país— de sus principales liderazgos: Lourdes Flores y Fernando Olivera, en cada uno de los casos.

Page 16

4. La fragilidad de las victorias

Los gobiernos regionales electos se enfrentan, en primer lugar, a un importante obstáculo de legitimidad. Los triunfos de los electos sobre sus oponentes no han sido contundentes en la mayoría de los casos y a pesar de que la distribución de los consejeros regionales otorga amplia mayoría a los ganadores, el electorado está diversificado, y en muchos casos dividido y fragmentado.

En por lo menos dos casos (Tumbes y Cusco), un respaldo electoral exiguo —menos del 20%— bastó para que el PAP y el FIM, respectivamente, obtuvieran la presidencial regional. En otros siete casos (Amazonas, Huancavelica, San Martín, Ayacucho, Junín, Moquegua y Cajamarca), el porcentaje otorgado a las listas ganadoras no llegó siquiera a la

cuarta parte del electorado correspondiente. En total, 22 de las 25 presidencias regionales resultaron elegidas con el tercio de votos de la región, lo cual expresa la debilidad de los partidos políticos —incluyendo el PAP— y de los movimientos regionales para construir un respaldo representativo que vaya más allá de los períodos electorales y que legitime políticamente las decisiones de gobierno (ver cuadro 8) (ver gráfico 1).

Ante la escasez de victorias avasallantes (quizá salvo en La Libertad, Lima y Loreto, donde los presidentes regionales electos sobrepasaron el 35% de la votación regional) y la frágil legitimidad que ello supone, resulta imprescindible el diálogo político entre los gobiernos elegidos y las demás fuerzas. De otro modo, la gobernabilidad sería simplemente inviable pues, como ocurre en algunos casos (Tumbes y Cusco, por ejemplo), el 80% de la población simplemente no optó por la alternativa que gobierna la región, sin importar que ésta sea aprista o independiente.

Page 17

Los datos anteriores ponen en evidencia la ligera ventaja que existió entre las listas electas y las de segunda mayor votación, lo cual nuevamente debilita cualquier interpretación sobre victorias aplastantes. La diferencia entre el ganador y el segundo ha sido menor al 5% porcentual en 15 regiones —es decir más de la mitad de las existentes— (ver cuadro 9). Si planteamos como ejercicio una hipotética segunda vuelta electoral entre las agrupaciones de mayor votación, los resultados que hoy tenemos a la vista habrían cambiado radicalmente, dado que, por ejemplo, en dos regiones —Amazonas y Ancash— la diferencia ni siquiera llegó al 1%. Precisamente en estas dos jurisdicciones, el PAP se alzó con ajustado triunfo sobre las listas de Perú Posible. Aunque la diferencia fue mayor en las restantes regiones, sólo en tres de ellas fue más del 10% (Pasco, Madre de Dios y Lima), y sólo en una (La Libertad), el triunfo fue contundente (y por cierto, aprista) (ver Cuadro 9) (ver Gráfico 2).

Page 18

5. “¿A quién le has ganado?”

Las apretadas victorias electorales dan cuenta, sobre todo, de la dispersión de las preferencias en todo el país y no de la avasallante victoria de una o dos fuerzas políticas (PAP e “independientes”), que se han visto magnificadas por el tipo de repartición de votos que las normas electorales establecen, y que básicamente mantienen, en el caso del PAP, el mismo porcentaje de adhesión electoral que el obtenido en los comicios del 2001. En promedio, los presidentes regionales han sido elegidos con tan solo el 28% de los votos, lejos de un respaldo calificable como categórico (sólo en La Libertad, el candidato contó con el apoyo de más de la mitad de la población). Por el contrario, la ilusión de estas victorias y las lecturas superficiales de las mismas, convirtieron en “bastiones” zonas caracterizadas por una alta fragmentación política, donde el ganador es simplemente el “menos malo” y no expresa necesariamente una fuerza regional capaz de repetir victorias en lo sucesivo. Como se hace evidente, las distancias entre los ganadores y el segundo con mayor votación han sido apretadas, en promedio el 6% del total de votos. Sin embargo, la ley de elecciones regionales no distingue los márgenes cerrados, y otorga mayoría absoluta en el Consejo Regional al ganador, cualquiera haya sido su porcentaje obtenido. No existe un porcentaje mínimo requerido para alzarse con la victoria a nivel regional. Basta con alcanzar la mayor votación, sea ésta del 19% o del 52%. Este sistema —en el que el ganador se lleva todo— ha privilegiado un esquema de representación proporcional, de gobernabilidad, que otorga en todos los casos mayorías absolutas pues supone que la fragmentación política existente, traducida en una pluralidad de representaciones a nivel regional, puede poner en riesgo la estabilidad de los gobiernos regionales. Sin embargo, la opción tomada ha difuminado el inesperado respaldo electoral que obtuvo el partido de gobierno, que más allá de tan solo haber obtenido una presidencia regional (Callao), logró el

13% de los votos regionales, quedando en segundo lugar en siete departamentos (Amazonas, Ancash, Cajamarca, Tumbes, Piura, La Libertad y Pasco), precisamente en seis de aquellos donde el PAP resultó ganador. Este escenario de victorias ajustadas y de representaciones alteradas por una ley de elecciones regionales que privilegia la gobernabilidad, entendida como mayoría absoluta, a la

Page 19

simple proporcionalidad, resultó, por un lado, muy práctico para el PAP que con el 24% de los votos regionales se hizo acreedor de 12 regiones, y por otro, dado el número de ganadores “independientes”, configura un contexto caracterizado por la dispersión y la paulatina autonomización de los presidentes regionales, al no haber resuelto aún los pactos políticos entre ellos, sus organizaciones políticas (si las tuvieran) y el gobierno. Sin embargo, analizando la procedencia de los presidentes electos —ejercicio que realizaremos en el siguiente capítulo— podemos advertir el declive de los *outsiders* y el relativo éxito de los “políticos” (apristas, ex izquierdistas o acciopopulistas caletas), que, en principio, estarían más dispuestos a mantener un orden convencional, privilegiarían la organización política sobre la imagen mediática, y cuyo instinto de supervivencia estaría más cerca del respeto al *establishment* político que al desprestigio y la banalización de éste.

Page 20

II. ¿ADIÓS AL *OUTSIDER*?

4 EL RETORNO DE LA CLASE POLÍTICA INTERMEDIA EN EL ESCENARIO REGIONAL.

Un segundo paso para la consecución de un mapa político consiste en aproximarnos a la trayectoria política de las nuevas autoridades elegidas. La “década de la antipolítica” nos ha enseñado que los rótulos y los emblemas políticos pueden conducirnos a falsas primeras impresiones. El uso de un calificativo tan genérico como el de “independiente”, y cada vez más vago conforme pasa el tiempo, exige al análisis político una búsqueda más minuciosa de los recorridos de los actores políticos, en épocas en las que, por suerte, los currículos circulan públicamente. En este segundo capítulo, y después de una primera lectura a los resultados electorales realizada en el capítulo anterior, hurgaremos más en las personas que en los números. Sostendremos que el reciente proceso electoral ha sido, a pesar del frágil respaldo que consiguieron los ganadores, una victoria sobre todo política que tiene como principal característica el debilitamiento de los *outsiders* y del discurso antipolítico, y la vuelta a escena de una clase política intermedia —entendida ésta como un eslabón orgánico entre las demandas locales y las decisiones del gobierno central—, por lo menos a nivel regional, que había sido desplazada durante el fujimorismo.

1. La experiencia parlamentaria

Un vistazo inicial al perfil profesional de los presidentes virtualmente elegidos confirma la naturaleza técnica y empresarial de las élites políticas regionales. Las profesiones de los presidentes: siete ingenieros, un economista, un administrador, dos técnicos industriales y nueve empresarios (la mayoría vinculados al sector agropecuario y activos dirigentes de gremios de productores), marcan la pauta vocacional de la actual clase política provinciana de la que los abogados (dos) y los que se identifican como profesores universitarios (tres) parecen estar cada vez más lejos.

Frente a lo que podría parecer una continuación del legado tecnócrata fujimorista, resulta importante precisar que la mayoría de los presidentes electos tienen una amplia experiencia política. De los 25 presidentes regionales, 11 han sido parlamentarios, nueve de ellos desde antes del golpe del 5 de abril de 1992 (ver cuadro 10). Es significativo apreciar que los presidentes regionales apristas mantienen la filiación política con la que ingresaron al

Parlamento en los años ochenta —salvo el caso del camaleónico **Miguel** Ángel **Mufarech**, primero del PPC, luego del PADIN, luego de IU y ahora hombre fuerte de García Pérez en la región Lima—. Por el contrario, aquellos que fueron diputados por la izquierda e inclusive por Acción Popular han recurrido a identidades electorales difusas, sin un claro posicionamiento ideológico o programático detrás, como UPP, Somos Perú y los movimientos “independientes”. Carlos Cuaresma (FIM) y Robinson Rivadeneyra (UNIPOL) si bien también fueron formados políticamente en la izquierda, fueron integrantes del Congreso recién en la década del noventa, en la cual este frente político ya no gozaba de la vitalidad que alguna vez impresionó. Sin embargo, la presencia de ex parlamentarios — políticos cuajados en la intensidad del sistema político de los años ochenta— en el tablero del ajedrez regional actual, supone la reaparición de una experimentada clase política provinciana que había estado agazapada durante el fujimorato y la fiebre de los políticos independientes.

4. Una versión preliminar de este capítulo fue publicado en *Quehacer* N. 140 (enero-febrero, 2003).

Page 21

Mapa 2. *Alcaldías provinciales*

Page 22

Page 23

2. La experiencia regional

Uno de los principales argumentos esgrimidos durante el debate sobre la constitución de regiones fue la presumible incapacidad de las élites regionales para poder administrar eficientemente la estructura de gobierno regional. La administración pública en general no goza de una buena reputación. Ello, sumado a la “novedad” que suponía el autogobierno de jurisdicciones subnacionales, fue considerado por un importante sector de tecnócratas como una debilidad para el proceso de descentralización. La elección de presidentes regionales con experiencia en la administración regional, si bien no soluciona totalmente el problema, podría llevarnos a moderar ese pesimismo técnico. Cinco de los presidentes regionales electos —ninguno de ellos ex parlamentario— han asumido anteriormente responsabilidades directivas departamentales (ver cuadro 11). Vicente Tello (PAP) y Víctor Espinoza (Concertación en la Región) se desempeñaron durante el proceso de regionalización iniciado a finales del gobierno aprista como Presidente de la Corporación de Desarrollo de Ica y Vicepresidente de la Región Cárceles, respectivamente. Junto con ellos, Luis Barra (UPP), actual presidente regional por Apurímac, también participó en el proceso de regionalización aprista.

Encontramos que mucha de esta experiencia de administración regional no tiene que remontarse necesariamente a tanto tiempo atrás. Cuatro de los actuales presidentes regionales, fueron, durante el último proceso de transición, Presidentes de los Consejos de Transición de Administración Regional de los departamentos que representan. Manuel Duarte (Unidos Junín) y Víctor Espinoza (Concertación en la Región) —que como veremos más adelante tienen vínculos con Acción Popular—, conjuntamente con **Miguel** Reyes (PAP) fueron designados por el gobierno de transición de Valentín Paniagua para administrar los CTAR de sus respectivas jurisdicciones. Precisamente la vuelta al escenario político de muchos de los actuales Presidentes Regionales se ha facilitado con la caída del fujimorismo y con la búsqueda del gobierno de transición, en la tradición política democrática, de cuadros políticos con capacidad de gobierno.

Como vemos, en algunos casos, este “transitorio” regreso fue exitoso ya que fue confirmado por las urnas en noviembre pasado. Finalmente, el actual presidente regional del Callao, Rogelio Canches (Perú Posible), ya había recibido el encargo de administrar el CTAR Callao durante el primer año del actual gobierno.

3. La experiencia edil.

Durante la década pasada, y ante la ausencia de espacios políticos intermedios entre la localidad y la política nacional, era frecuente la “promoción” directa de alcaldes provinciales al parlamento. A partir de 1998, el fujimorismo tuvo en Vamos Vecino un aparato político que promovió liderazgos regionales (alcaldes provinciales e incluso distritales) al escenario nacional, dentro de una estrategia basada en el clientelismo y el control de recursos estatales. El actual proceso de descentralización abre un espacio político regional, y de profesionalización política intermedia que no sólo será un filtro sino que constituirá además un nivel de aprendizaje y consolidación de figuras políticas de origen provinciano. De esta manera, tenemos a cuatro ex alcaldes provinciales, un teniente alcalde y una regidora, ocupando actualmente la presidencia regional de sus departamentos (ver cuadro 12). Luis Barra (UPP), Omar Quesada (PAP), Luzmila Templo (Luchemos por Huanuco) y María Cristala Constantinides (Somos Perú) fueron, durante la década del noventa, alcaldes provinciales de la capital del departamento que ahora gobiernan. Y por lo menos en tres de estos casos, estamos ante liderazgos regionales consolidados. Luis Barra, luego de ser diputado regional a inicios de los años noventa), fue alcalde provincial de Abancay durante dos períodos. Luzmila Templo, primero “independiente” y después “fujimorista”, estuvo durante seis años en el sillón municipal de Huánuco. María Cristala Constantinides, ex parlamentaria en los años ochenta, fue alcaldesa de Mariscal Nieto en el período 1995-1998. Recordemos además que ella se inició en política ocupando este mismo cargo a inicios de los años ochenta.

Amazonas	Miguel Reyes Contreras	PAP
Callao	Rogelio Canches	Perú Posible
Ica	Vicente Tello Céspedes	PAP
Junín	Manuel Duarte Velarde	Independiente
Pasco	Víctor Raúl Espinoza Soto	Independiente

Una de las primeras conclusiones a la que podemos arribar luego de la revisión de los cargos públicos desempeñados por los actuales Presidentes Regionales, es que estamos ante un grupo con significativa experiencia tanto política como pública (parlamentaria, regional y local); y cuyo proceso de formación política proviene de la experiencia partidaria de los años ochenta. A pesar del legado antipolítico de la década anterior, de la fragmentación de la representación política y del triunfo de “independientes”, el nuevo mapa político en las regiones se caracteriza, ante todo, por el debilitamiento de la presencia de “outsiders” y por el regreso de una clase política intermedia con experiencia de gobierno. Un análisis detallado (partido por partido) podrá sostener esta hipótesis.

4. “No estaban muertos...”: Análisis de las principales fuerzas políticas.

El APRA nunca muere...

Las elecciones regionales arrojaron como grupo vencedor en doce regiones a la organización política más consistente que existe en la actualidad: el PAP. Este partido empleó un proceso de selección de candidaturas regionales en que primaron las decisiones políticas de la

dirigencia nacional sobre las de las tradicionales personalidades políticas locales. El PAP obtuvo el 24.2% de los votos por candidatos regionales, lo que le permitió adjudicarse la presidencia regional en el número de casos antes vistos. Como ya analizamos en el capítulo anterior, el porcentaje de votos apristas era previsible si tomamos en cuenta que el candidato a la Presidencia de la República Alan García obtuvo el 25.78% de los votos en las elecciones presidenciales de 2001 (primera vuelta). En esta oportunidad, y dadas las condiciones electorales aprobadas, esa cuarta parte del electorado nacional fue muy provechosamente rentabilizada. Otro punto destacable es la capacidad de endoso de votos del líder político nacional del PAP, Alan García, hacia candidatos subnacionales (contrariamente a lo que ocurría con Fujimori, quien tenía serias dificultades para endosar votos si no había de por medio una oferta clientelista). García ha dominado esta dificultad y la ha capitalizado en beneficio de los candidatos regionales de su partido.

Fuente: Elaboración propia

Page 26

Finalmente, cinco de los presidentes regionales del PAP fueron diputados, todos antes de 1992 (cuadro 10), año que no sólo coincide con el cierre del Congreso sino con la partida de García del país a Europa; dos fueron alcaldes provinciales: **Miguel** Contreras, alcalde de Bagua, y Omar Quesada, alcalde de Huanta; Vicente Tello fue presidente de la Corporación de Desarrollo de Ica; y los restantes ocuparon cargos públicos durante el gobierno aprista, como por ejemplo Julio Alva Centurión (director de Electrosur) y Homero Burgos (miembro de la Empresa de Servicio de Agua Potable de La Libertad).

Independientes: “No me ayudes compadre”

Los candidatos “independientes” alcanzaron el 22% del total de votos en las elecciones regionales. Este porcentaje ha sido la principal justificación para quienes los consideran como los “ganadores” de dicho proceso y para los que quieren enfatizar la desconfianza de los electores hacia los partidos políticos. En total, son siete los presidentes regionales elegidos bajo estas listas. Sin embargo, en la mayoría de los casos no estamos ante *outsiders* inesperados que irrumpen en el escenario político. Por el contrario, cuatro de ellos provienen claramente de experiencias partidarias sólidas y otros dos ya tienen una carrera política ganada en la última década (ver cuadro 13). La mayoría de estos “independientes” postularon por cuenta propia por un acertado cálculo político o por deficiencias en los procesos de selección de candidaturas de algunos partidos políticos nacionales que no ofrecían garantía alguna a los precandidatos y que, por el contrario, constituían verdaderos obstáculos para su triunfo electoral. Manuel Duarte (Unidos Junín) y Víctor Espinoza (Concertación en la Región), presidentes regionales de Junín y Pasco, respectivamente, pertenecieron a Acción Popular y, además, colaboraron con el gobierno de transición de Valentín Paniagua como presidentes de los CTAR el 2000. Pero este partido no fue capaz de mantenerlos bajo sus filas (por lo menos en estas elecciones), así como tampoco pudo ofrecer a Jaime Salinas una buena oferta para ser candidato a la alcaldía provincial de Lima. Por su parte, Luzmila Templo, ex fujimorista, no postuló por Vamos Vecino pues, por obvias razones, no era conveniente para ella enfatizar su asociación con el antiguo régimen. En el otro extremo del espectro político, Robinson Rivadeneyra (UNIPOL) y David Jiménez (MARQA), respectivamente, ya habían dejado la camiseta izquierdista hacía varios años y más bien apelaron a la identidad local, tanto loretana como quechua aymara, manteniendo, eso sí, un discurso progresista.

Caso diferente es el de Edwin Vásquez quien, a pesar de haber pertenecido alguna vez al Partido Popular Cristiano, puede ser catalogado presumiblemente como un independiente típico de los años noventa: administrador de empresas y empresario maderero, no procede de una formación política tradicional y más bien encontró en Somos Perú, primero, y en

Nueva Amazonía, después, el paraguas político que le permitiera consolidar su independencia. Entre estos siete independientes, Templo y Vásquez encajan en la tipología de los políticos surgidos en los años noventa, que explotaban su ausencia de pasado partidista, causantes no sólo de una alteración del sistema político sino también de su desprestigio. Quizá sean estos dos independientes, “antipolíticos” por excelencia, los únicos presidentes regionales que enfrentan el desafío de gobernar una región sin un respaldo político ni burocrático detrás. Pero los restantes, tanto por formación y experiencia, no pueden desembarazarse tan fácilmente de una praxis política gracias a la cual han logrado construir su imagen pública.

5. Información que trascendió en la prensa política a raíz de su crecimiento en las preferencias electorales.

Page 27

La Izquierda: Ni con el sudor de tu frente...

Muchos han querido ver en los “independientes” y en otras agrupaciones menores las bases de la rearticulación de una nueva izquierda peruana. Efectivamente, dos de los presidentes regionales elegidos por listas “independientes” provienen de las canteras de izquierda. También entre los elegidos por UPP y Somos Perú encontramos el mismo pasado. Si bien es cierto, éstos fueron formados en la experiencia política de la izquierda de los años ochenta, lo que puede propiciar un cierto respeto a sus cánones políticos, ello no significa que exista un acuerdo ideológico o de propuestas compartido por todos ellos (ver cuadro 14). Por el contrario, ante la ausencia de referentes comunes, las líneas políticas divergentes amplían más sus brechas, y dejan a sus actores ante una lógica de conducta política individual. Mientras Simon (ex director del semanario Cambio) pregona su perfil cristiano para no recordarnos su pasado más radical, Jiménez (ex Puka-Llacta) terminó aceptando el respaldo aprista local para vencer a Quintanilla (ex PUM) en lo que se convirtió en una verdadera lid izquierdista por la presidencia de la región Puno. Por otro lado cabe preguntarnos, ¿qué le quedará a Carlos Cuaresma de su pasado en Patria Roja y a María Constantinides de sus luchas socialistas frente a la Southern? ¿Alguien puede sostener acaso que son el FIM y Somos Perú, locaciones actuales de ambos personajes y agrupaciones cada vez más lejanas del protagonismo político, nuevos referentes de esta identidad política? No resulta gratuito, tampoco, preguntarse cómo Salvador Espinoza empleará las lecciones aprendidas de la Teología de la Liberación en el departamento más pobre del país.

Por otro lado, también se especuló mucho sobre el papel que jugarían los principales dirigentes de los frentes regionales en estas elecciones. Las movilizaciones sociales, las protestas, el “Arequipazo”, los paros nacionales, habrían sido, según estas interpretaciones, etapas de

Page 28

acumulación de capital político que conducirían a estos “líderes sociales” a alguna presidencia regional y que les permitirían administrar las empresas estatales que pertenecen a cada una de sus regiones. Además, ellos expresarían una línea izquierdista radical, asociada a Patria Roja, que tendría a la Nueva Izquierda como frente político. Los resultados finales mostraron un panorama distinto. Edwin Ríos (Madre de Dios), quizás el menos izquierdista de los líderes de los frentes, fue el único que resultó elegido. Empresario maderero con un comportamiento más cercano a las protestas callejeras que a las finanzas privadas, Ríos es el único presidente regional de la Nueva Izquierda pero también el único elegido con problemas judiciales por daños a la propiedad privada, resultado de las movilizaciones en Madre de Dios este año. No tiene un pasado político coherente con las líneas de izquierda y su afiliación al MNI se vincula a las protestas regionales recientes.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar el estrepitoso fracaso de Washington Román, Coordinador Nacional de Frentes Regionales, que apenas alcanzó el 2% de los votos válidos en Cusco. Los resultados considerados abren pues una nueva discusión sobre la trascendencia política de los movimientos regionales, revelan su capacidad de presión frente a las elites nacionales, pero muestran sus dificultades para construir propuestas políticas coherentes y duraderas.

5. ¿Adiós al *outsider*?

El proceso de descentralización abre muchas dudas e interrogantes, temores y desafíos. Además, se desenvuelve en un momento en el que las fuerzas políticas no terminan (en muchos casos ni empiezan) de cuajar como aparatos sólidos de visión programática coherente, lo que pone en duda no sólo la viabilidad del proceso sino la estabilidad política del país. Con el pasado fujimorista aún de fresco recuerdo, las posibilidades de articulación de cuadros políticos con ciertos niveles de representatividad y respaldo regional eran escasos si tenemos en cuenta el perfil del congresista electo por distrito múltiple en el año 2001: empresarios locales con éxito en los negocios, personajes pintorescos que calaban en la identidad local, populares locutores de radio “con llegada al pueblo”, casi todos sin experiencia política, tomaban, en muchos casos, sus primeras lecciones políticas en el principal hemisferio de la nación, sorprendidos por su solemnidad y orgullosos de su emergencia social. Afiliados políticamente gracias a impactantes trayectorias en las que se evaluaban la simpatía, la lealtad y los recursos, antes que la experiencia política, constituyen las primeras bases de reorganización política en el país después del fujimorismo.

Page 29

Todo parece indicar, sin embargo, que esta tendencia de filiación política de *outsiders* entra en un ciclo de declive si consideramos los resultados de las elecciones regionales. Como hemos señalado en este capítulo, la política, entendida como organización nacional, como capacidad de endose, como experiencia y capital para la gestión, se ha impuesto en los ganadores. El escenario resultante, continúa de todos modos sin ser el ideal, pero el aparente regreso de cuadros políticos que legitiman canales de naturaleza política supuestamente desgastados y desprestigiados, puede hacernos confiar en que las tareas pendientes de la descentralización (la formación de burocracias regionales, los acuerdos entre gobiernos regionales y el gobierno, la distribución del presupuesto) se harán sobre la base de una organicidad política. Cuánto se recoja de lo mejor de la tradición democrática partidaria, ya es responsabilidad de los líderes políticos.

Page 30

III. ÚLTIMO MAPA POLÍTICO LOS GOBIERNOS (Y LAS OPOSICIONES) REGIONALES.

La elaboración de un mapa político no debe agotarse en el análisis de los presidentes regionales electos. Si bien es cierto que éstos son la máxima autoridad en cada una de las jurisdicciones, la correlación de fuerzas políticas a nivel regional obliga a tomar en cuenta a otros actores, tanto de respaldo como de oposición, que se evidencian a partir de los resultados electorales.

En el presente capítulo, analizaremos primero la composición de los consejos regionales, y después la distribución política de las alcaldías provinciales por región, para finalizar con una evaluación de los alcances y los límites de la configuración política resultante de la interacción entre gobiernos y oposiciones regionales en todo el país, en escenarios caracterizados por la fortaleza de los movimientos regionales o por la fragmentación de la representación política.

Cabe aclarar que la aproximación a las realidades políticas regionales se ha hecho exclusivamente a partir de los resultados electorales, lo cual evidentemente tiene sus limitaciones. A pesar de ello, consideramos que este ejercicio resulta válido para una primera aproximación a la situación política regional y puede ser un instrumento útil para análisis posteriores y más profundos.

1. Los consejos regionales: “ganar por goleada”

La ley de elecciones regionales dispone la conformación de los consejos regionales de acuerdo a un sistema de asignación de consejeros que otorga mayoría absoluta a la lista ganadora. Cualquiera que haya sido el resultado de la elección, con final apretado o no, en cada región más de la mitad de los consejeros regionales pertenecen a las mismas filas que el presidente regional. El número variará de acuerdo a las provincias que tiene cada región. Sin embargo, no existe un consejo regional con menos de siete representantes ni con más de 20. Según este sistema de asignación de miembros del consejo regional, cuanto mayor sea la votación obtenida por el ganador (digamos el 35%), más se incrementará el número de representantes de las filas ganadoras, y por lo tanto sólo el segundo y tercer grupo de mayor votación conseguirán presencia en el consejo. Pero si el porcentaje alcanzado por el ganador ha sido exiguo (digamos el 25%), a pesar de contar con mayoría absoluta en el consejo, el sistema tenderá a incorporar al mismo a más de dos agrupaciones. En consecuencia, en algunos departamentos (ver cuadro 15), la dispersión de fuerzas políticas ha traído como resultado una composición variopinta de consejeros regionales en la que no se consigue formar un bloque opositor sólido por la pluralidad de representaciones existentes. Si bien es cierto que en 16 regiones, el consejo está compuesto por representantes de hasta tres agrupaciones políticas, lo cual asegura, por lo menos, un ordenamiento político claro; en las ocho restantes (Ancash, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Puno, San Martín), la fragmentación del electorado ha conducido a la proliferación de consejeros regionales de distintas filas (sobre todo con presencia de agrupaciones locales) lo cual hará más difícil aún las negociaciones y los acuerdos dentro del consejo.

A nivel nacional, se han elegido 228 consejeros regionales, de los cuales, nuevamente el PAP, obtuvo el mayor porcentaje, mucho más allá de la proporción de su electorado. De la misma manera, se sobredimensionó el respaldo electoral de los movimientos “independientes” que alcanzaron 65 consejeros regionales, es decir el 28.5% del total de ellos, lo que corresponde a un 6% más de sus votos. Las restantes fuerzas políticas —salvo UPP-Frente Amplio y el FIM— obtuvieron menor número de consejeros al que correspondía al porcentaje alcanzado en la votación regional (ver cuadro 16).

Page 31

Page 32

2. Los alcaldes provinciales: el reino de los “independientes”

La amplia mayoría que ostentan los presidentes regionales en sus respectivos consejos debe ser evaluada a la luz de otros resultados electorales de relevancia para el panorama regional. Como miembros de los consejos de coordinación regional, órganos previstos en la estructura de gobierno regional y a punto de instalarse en todas las jurisdicciones, y como operadores locales de la implementación y ejecución de proyectos, los alcaldes provinciales conforman un espacio político a tomar en cuenta en el escenario regional, no sólo para enriquecer el análisis político, sino por los roles decisivos (capacidad de generación de ingresos, facultades para el impulso y la realización de proyectos, etc.) que desempeñan al frente de los gobiernos locales.

En el capítulo anterior, sostuvimos que el resultado de las elecciones regionales, al poner la mayoría de las presidencias regionales a cargo de cuadros provenientes de la experiencia política partidaria (incluyendo a muchos “independientes”), podría propiciar un equilibrio

frente a la actual fragmentación y dispersión política. Sin embargo, a nivel provincial, los partidos políticos nacionales —incluyendo el PAP— se muestran más débiles que de costumbre. Todas las agrupaciones políticas —salvo Somos Perú— obtuvieron menor respaldo electoral al conseguido en las elecciones regionales, incrementándose, en cambio, el apoyo a los movimientos “independientes” que ganaron en 86 alcaldías provinciales, es decir el 44% de las 194 existentes en todo el país (cuadro 17) (ver mapa 2). La mayor presencia de “independientes” en los niveles locales puede explicarse por la facilidad existente en este nivel para presentar listas electorales (menor cantidad de firmas de adherentes), por el mayor impacto de las trayectorias personales de los candidatos en el respaldo político y por la menor influencia del factor mediático en la política local. Razonablemente, es más fácil que un alcalde de provincia sea “independiente” a que lo sea un presidente regional. Estos movimientos “independientes” a nivel provincial están más cerca de ser empresas políticas personales que proyectos políticos de desarrollo local. Sus márgenes de proyección se ubican en el corto plazo y en muchos casos su experiencia política es exigua.

Page 33

Si bien han logrado profesionalizarse como “políticos locales” en la última década, sus procesos de aprendizaje se han caracterizado por el uso de un discurso antipolítico y de prácticas de clientelismo político características del régimen anterior, antes que por la coherencia programática y la lealtad a ciertos patrones de conducta política. Constituyen, todavía, un espacio adverso para la reconstitución del sistema político, pues los resultados electorales ediles demuestran las dificultades que enfrentan los partidos políticos o agrupaciones nacionales para recomponerse a ese nivel. El escaso conocimiento que se tiene sobre ellos, creará cierta incertidumbre en el momento de coordinar la gestión regional, mas aún cuando el poder está dividido y no concentrado en el gobierno central. Finalmente, estos movimientos, constituyen, ante todo, un serio desafío para las fuerzas políticas regionales, pues un eventual fracaso en el establecimiento de vínculos entre las presidencias regionales (con un carácter más político del previsto) y los gobiernos locales “independientes”, habitualmente enfrentados entre sí por la captación de recursos y presupuesto, ahondarán aún más el abismo existente entre la clase política intermedia y los operadores locales. Mientras en la base de toda la estructura política nacional, las prácticas de los “independientes” continúen siendo ajenas a las agrupaciones de carácter nacional, “el reino de ese mundo” seguirá estando más cerca del pragmatismo antipolítico y de la improvisación, y más lejos del control político.

3. Políticos regionales e “independientes” provinciales: ¿los opuestos se atraen?

¿Cómo los presidentes regionales provenientes en su mayoría de la experiencia política partidaria gobernarán sus respectivas jurisdicciones teniendo enfrente a significativos núcleos locales de “independientes” escasamente comprometidos con el sistema político y más preocupados por el corto plazo personal? La vuelta al ruedo político de cuadros con experiencia partidaria y pública a nivel regional contrasta con la dispersión y pluralidad de los alcaldes provinciales “independientes”, entre los cuales cualquier posibilidad de negociación colectiva se hace difícil debido a la ausencia de patrones políticos que los convoquen de manera homogénea. Precisamente para dilucidar los niveles de complejidad que esta convivencia puede traer consigo, analizamos a continuación esta suerte de contradicción entre estructuras regionales y provinciales.

Page 34

Los gobiernos regionales: apristas y movimientos regionales

Dos tipos de actores políticos llegaron a las presidencias regionales: militantes del Partido Aprista Peruano (algunos con más recorrido que otros), pertenecientes a la organización política más sólida a nivel nacional, y dirigentes de movimientos regionales, que más allá de pertenecer a alguna “organización nacional” o no, deben su capital político a su propia trayectoria personal y a una propuesta regional que a los réditos que les pueden otorgar las siglas electorales a través de las que participaron en los comicios. En el caso de los presidentes regionales apristas, sean estos militantes históricos o simpatizantes invitados, resaltamos su nivel organizativo, su disciplina partidaria y sobre todo la capacidad de articulación extra regional que les provee la estructura partidaria y el liderazgo nacional de García. La organización nacional del partido les brinda no sólo un respaldo político, sino también la disposición de cuadros profesionales y asesorías especializadas para la administración regional. No sólo está en juego la gestión particular de cualquier región, sino sobre todo el prestigio del partido, tan urgido de demostrar eficiencia a la hora de gobernar. En cuanto a los movimientos regionales, a pesar de contar entre sus miembros con figuras de reconocida experiencia política, subrayamos la dificultad que tienen para entablar diálogos entre sí, debido, en la mayoría de los casos, a la delimitación exclusivamente regional de sus propuestas y proyectos políticos. Ante la imposibilidad de encuentros que vayan más allá de sus regiones, agravada por la ineficiencia del gobierno por negociar colectivamente con este sector ajeno al aprismo—, sufren las limitaciones previsibles de una organización cuyo principal capital político es la identificación local. En este grupo incluimos a los presidentes regionales elegidos por agrupaciones políticas nacionales como Somos Perú, FIM, UPP, etc., ya que antes que representar las líneas políticas (¿existentes acaso?) de estos grupos que no alcanzaron más que una sola presidencia regional, denotan un liderazgo regional particular. Antes que el FIM en el Cusco, es Cuaresma; antes que Somos Perú en Moquegua, es Constantinides; antes que UPP en Lambayeque, es Yehude Simons. El rótulo político, en estos casos, no es más que una casualidad, y el electorado los favoreció antes que por la organización partidaria a la que pertenecieran, por su liderazgo regional.

Las oposiciones regionales: “moderadas” y “fuertes”

Los gobiernos regionales, sean dirigidos por apristas o por movimientos locales, tendrán que afrontar en el escenario regional, a pesar de contar con mayoría absoluta en el consejo regional, oposiciones políticas constituidas, en teoría, por las agrupaciones que les siguieron en el orden de votación y que alcanzaron alguna representación en el consejo regional, y además por las alcaldías provinciales, tanto de la capital de la región como de las demás provincias, que no sean de las mismas filas del gobierno regional. Consideramos que una oposición es moderada cuando la representación opositora en el consejo regional no está dominada por una sola fuerza política y cuando las alcaldías provinciales no se aglutinan en torno a una organización política distinta a la elegida a nivel regional. Por otro lado, consideramos que una oposición es fuerte cuando una organización diferente a la elegida a nivel regional aparece claramente como una primera minoría en el consejo regional, con un cuarto de los representantes de la asamblea, y/o cuando a nivel provincial consigue la alcaldía de la capital de la región y/o más de un tercio de las alcaldías provinciales del departamento.

Page 35

La ausencia de oposición: fortaleza regional o fragmentación política

Por otro lado, existen escenarios regionales en que no existe oposición o simplemente ésta es insignificante. Ello se puede deber a dos razones. En primer lugar a la fortaleza de la organización política en la región (aprista o movimiento regional). Ello se expresa, primero, en la posesión de una amplia mayoría dentro del consejo regional. Además, si el grupo político que ganó las elecciones regionales también triunfó en la alcaldía de la capital de la región y/o en un cuarto del número de provincias del departamento, se estaría confirmando

su fortaleza política en la región, por lo menos a nivel electoral. En segundo lugar, la ausencia de oposición también puede explicarse por la fragmentación política regional, en cuyo caso, no es mérito de la agrupación que ganó las elecciones, sino de la dispersión de las fuerzas políticas y de su incapacidad de concentrar las simpatías populares, lo que se traduce en una disgregación del poder en los consejos regionales, repartido entre más de tres grupos políticos, a pesar de la mayoría de la lista ganadora. Ello agrava en aquellas regiones en que ninguna agrupación pudo alzarse con la victoria en más de dos alcaldías provinciales, incluida la de la capital. Particularmente, esta situación se produce en regiones en que proliferaron listas de “independientes”, sin demostrar ninguna de ellas arraigo regional. Son los casos en que la reestructuración del sistema político reviste una mayor complejidad.

4. Los escenarios regionales

Tomando en cuenta las características de las organizaciones políticas que alcanzaron las presidencias regionales, exploramos brevemente a continuación el cuadro político que encontramos en cada una de las regiones. Para llevar a cabo esta tarea, identificamos, primero, la composición política del gobierno regional (presidente y consejo), evaluamos el tipo de oposición que deberá enfrentar (moderada o fuerte), e indagamos acerca de los posibles orígenes de la misma (ya sea por una fortaleza de la organización política ganadora a nivel regional o por la fragmentación política del electorado).

a. Amazonas

La región Amazonas está presidida por **Miguel** Reyes, militante aprista. De los siete miembros del Consejo Regional, cinco pertenecen a este partido. A nivel provincial, tanto la capital del departamento (Chachapoyas) como la provincia Rodríguez de Mendoza son gobernadas por alcaldes de este mismo partido. Sin embargo, existe una oposición moderada a esta significativa presencia aprista. Unidad Nacional consiguió un representante en el Consejo Regional y además cuenta con dos alcaldes provinciales entre sus filas (Condorcanqui y Luya). Acción Popular gobernará Bagua (centro comercial importante de la región) y otros dos grupos independientes harán lo propio con otras dos provincias. Consideramos que el gobierno regional “aprista” soportará una oposición moderada en esta región pues, si bien a primera vista aparecía como un espacio ampliamente ganado por el PAP, su influencia se ve de alguna manera mediatizada por la presencia opositora, aunque débil, de Unidad Nacional y de AP.

b. Ancash

Freddy Ghilardi es, quizás, uno de los presidentes regionales que ha tenido más cobertura mediática gracias a su vocación protagónica. Al parecer, es uno de los pilares del “partido del pueblo” en las regiones, pues conjuntamente con David Jiménez (Presidente Regional de Puno), han sido elegidos como los coordinadores de los presidentes regionales ante la Comisión Nacional de Descentralización (CND). Sin embargo, el escenario político ancashino no parece tan favorable al dirigente aprista. Si bien es cierto, 11 de los 20 consejeros regionales son apristas y cuatro de sus provincias (la costa norteña, en este caso Huarney y Casma, al parecer siempre será aprista) han elegido a alcaldes del PAP, la región Ancash es una de las principales bases políticas del oficialismo y así lo demuestra con cuatro consejeros regionales y otros tantos alcaldes provinciales. Tomando en cuenta, además, que la municipalidad de la capital (Huaraz) fue ganada por un “independiente”, y que esto se repite en otras siete provincias, el panorama no resulta tan favorable a Ghilardi. Por ello consideramos que esta región, si bien será gobernada por el PAP, cuenta con una oposición más significativa que la que el sentido común nos indica.

c. Apurímac

Luis Barra Pacheco, de pasado izquierdista y con una importante experiencia en la municipalidad de Abancay, es el presidente regional de Apurímac. Cuenta con un consejo regional favorable (cinco de los siete consejeros son de UPP-Frente Amplio) pero no llegó a triunfar en ninguna alcaldía provincial. Sin embargo, no enfrentaría en su gestión oposición alguna debido, en primer lugar, a la presencia plural de independientes de distintas procedencias a nivel provincial, pero sobre todo por la participación de otros grupos políticos de similar vocación política a la de Barra en el Consejo y en las provincias. Nos referimos a Nueva Izquierda (un consejero y un alcalde provincial) y al Frente Popular Llapanchik (tres alcaldes provinciales). Estaríamos pues ante un gobierno presidido por un movimiento regional con escasa oposición política.

d. Arequipa

Vera Ballón es otro presidente regional aprista que aparece ante los medios de comunicación nacionales como uno de los principales pilares de dicho partido en las regiones. El PAP cuenta con cinco de los ocho consejeros regionales y con la alcaldía de la capital arequipeña. Por lo tanto las posibilidades de oposición son casi inexistentes. Sin embargo, no consideramos que el PAP se haya constituido como una fuerza regional sólida. La ausencia de oposición no se debe a méritos propios del partido ganador cuyo respaldo electoral no ha sido avasallante más allá de la capital del departamento, sino a la fragmentación política y a la proliferación de listas independientes en todas las provincias del departamento, donde los municipios provinciales serán dirigidos por movimientos locales diferentes todos entre sí. Arequipa es una región aprista sin oposición, pero ella es producto de la fragmentación política regional.

e. Ayacucho

Omar Quezada es el presidente regional aprista en Ayacucho. Este mismo partido cuenta con siete de los 11 consejeros regionales y con tres alcaldías provinciales, una de las cuales es la capital del departamento. Pero a diferencia del caso arequipeño, por ejemplo, en el que el resto del electorado se había dispersado en varias fuerzas políticas, en Ayacucho, Perú Posible obtuvo un significativo respaldo que lo condujo a obtener un consejero regional y tres alcaldías provinciales (listas “independientes” lograron alcaldías en otras dos provincias). Los predios de Perú Posible en Ayacucho permiten considerar que el gobierno regional tendrá una oposición moderada, aunque no muy contundente.

f. Cajamarca

El caso de Cajamarca es similar al de Arequipa. Luis Pita es el presidente regional, elegido por el PAP. El consejo regional también es ampliamente aprista (ocho de los trece consejeros) y dos provincias, incluyendo la capital departamental, son gobernadas por alcaldes de este partido. El resto del escenario político está fragmentado, tanto en el nivel de consejeros regionales (dos de Perú Posible, dos de Unidad Nacional, uno de Acción Popular) como en el de alcaldes provinciales procedentes de agrupaciones políticas de arraigo local (“Movimiento Independiente Gloriabamba” en Cajabamba, “Fuerza Celendina” en Celendín, “Unión San Miguelina” en San Miguel, “Mi San Marcos” en San Marcos, etc.) y hasta de otras agrupaciones nacionales como Unidad Nacional en Santa Cruz

y el FIM en Cutervo. El PAP no enfrentará así una oposición monolítica en Cajamarca debido a la fragmentación política del resto de agrupaciones en esa región.

g. *Cusco*

La región Cusco está caracterizada por una alta fragmentación política expresada en la diversidad de representantes, tanto locales como regionales, que su electorado eligió. Es la única región en la que el FIM obtuvo la presidencia regional, lo cual le puede dar una mínima capacidad de negociación a favor del gobierno (ya hemos visto en los medios de comunicación a un Cuaresma más toledista que muchos de los tradicionales “ayayeros”), pero enfrentará serios problemas de gobernabilidad a nivel regional. El FIM, en el Cusco, no es más que Cuaresma, y Cuaresma no es más que un 20% del electorado. El movimiento de la escoba no obtuvo ninguna alcaldía provincial en el “ombbligo del mundo” y le tendrán que bastar ocho de los trece consejeros regionales. Sin embargo, tampoco existe una fuerza política alterna en la región imperial. El consejo regional es completado por dos representantes de UPP, uno del PAP y dos “independientes”, y a nivel de alcaldías provinciales, la capital continúa bajo la vara de Carlos Valencia (ex Vamos Vecino), y las restantes están repartidas por Nueva Izquierda (dos alcaldías provinciales), Acción Popular (dos alcaldías provinciales), PAP (una alcaldía provincial), y movimientos locales (cuatro alcaldías provinciales). Cusco es entonces una región presidida por un político regional, ya de por sí, bastante pobre, que no enfrenta oposición debido a la alta fragmentación política de la región.

h. *Huancavelica*

La región Huancavelica ha desarrollado un movimiento regional de inédita fortaleza. El Movimiento Independiente de Campesinos y Profesionales (MINCAP) no es solamente el rótulo que llevó al sacerdote Salvador Peña a la presidencia de la región, sino se trata, al parecer, de un movimiento con arraigo popular pues conquistó dos alcaldías provinciales, una de ellas en la capital del departamento. La presencia de partidos nacionales es bastante pobre en esta región (solo Acción Popular logró tener un alcalde provincial) y evidentemente, son las agrupaciones electorales locales las que se adjudicaron los cargos ediles en la mayoría de las provincias. El MINCAP, en tanto ha consolidado su fuerza política regional, no tiene oposición alguna en la región.

Page 38

i. *Huánuco*

El caso de la región Huanuco es similar al anterior. Luzmila Templo ha logrado consolidar un liderazgo importante en dicha zona, pues “Luchemos por Huanuco” (la etiqueta política de esta ocasión), no sólo se alzó con la victoria en la lid regional (lo que le permitió tener siete de los once consejeros regionales), sino que además ocupará los sillones municipales en tres provincias, incluyendo la capital de la región, donde Eduardo Miraval Templo (sobrino de la presidenta regional) es su mejor representante. La oposición a esta alternativa está fragmentada: partidos nacionales como el PAP y Perú Posible apenas consiguieron un consejero regional cada uno, y las alcaldías provinciales son administradas por agrupaciones políticas locales. “Luchemos por Huánuco” no enfrenta oposición alguna y ha demostrado, por lo menos a nivel electoral, fortaleza política sin comparación en la región.

j. *Ica*

Tanto la región como la provincia de Ica, serán gobernadas por apristas. Manuel Tello es el presidente regional y Luis Oliva el alcalde provincial. Pero este triunfo aprista no es lo más significativo de los resultados electorales, sino más bien la presencia de UPP-Frente Amplio

en esta región con un representante en el Consejo Regional y con dos alcaldías provinciales (en Chíncha y Palpa). Ninguna otra fuerza política (salvo Unidad Nacional a nivel regional) ha logrado asentarse en la región, cuyas alcaldías provinciales restantes fueron ganadas por movimientos electorales locales. Como consecuencia, el gobierno regional aprista de Ica tendrá una significativa oposición de UPP-Frente Amplio y quizás también de Unidad Nacional.

k. Junín

Manuel Duarte ha logrado construir en “Unidos Junín Sierra y Selva” un movimiento regional de significativa fuerza electoral. Su victoria a nivel regional (lo cual le otorga seis de los nueve consejeros regionales), se complementa con el triunfo edil de esta agrupación en dos provincias (Jauja y Chupaca). A pesar de que Huancayo eligió un alcalde aprista, la oposición que puede hacer este partido es mínima, ya que cinco alcaldías provinciales están a cargo de agrupaciones locales (como “Fuerza Progresista” en Tarma y “La Carita Feliz” en Yauli). Cabe mencionar que Unidad Nacional ganó dos alcaldías provinciales en esta región (Satipo y Concepción) y una consejería regional. Sin embargo, consideramos que la victoria alcanzada por “Unidos Junín Sierra y Selva” obedece más a un capital político propio que a la dispersión de sus oponentes que, como hemos visto, a pesar de tratarse del PAP y de Unidad Nacional, fueron vencidos por este movimiento regional.

l. La Libertad

No resulta nada novedoso constatar una vez más que La Libertad es una región aprista y que este partido político ha demostrado tener la capacidad para triunfar contundentemente no sólo a nivel regional (más del 50% de los votos), sino además en seis provincias, incluyendo la capital del departamento. La fortaleza del PAP en esta región es indiscutible.

m. Lambayeque

El renovado Yehude Simons (UPP-Frente Amplio) goza de la simpatía lambayecana y al parecer ello constituirá su principal soporte de gobierno. Si bien su agrupación cuenta, ciertamente, con cinco de los siete consejeros regionales, no tiene necesariamente el apoyo de las alcaldías provinciales, que están en manos del PAP (Ferreñafe y Lambayeque), partido que además tiene dos consejeros regionales. La situación se complica aun más al continuar la capital de dicha región bajo la administración del acciopopulista Arturo Castillo. Definitivamente, el PAP será una oposición dura a Simons en su gestión regional.

Page 39

n. Lima

Lima es otra región en que el PAP sufrirá una oposición significativa, pues tendrá que gobernar sin otros aliados que sus seis (de un total de nueve) consejeros regionales. Somos Perú obtuvo cuatro alcaldías provinciales (y un consejero regional) y Unidad Nacional hizo lo propio en dos provincias, incluida la capital de la República. El resto de provincias (cuatro) serán dirigidas por alcaldes independientes.

o. Loreto

UNIPOL, movimiento liderado por Robinson Rivadeneyra, ha demostrado su fortaleza electoral, al alzarse con la victoria en los comicios de esta región (lo que le otorga además de la presidencia, cinco de siete consejeros regionales) y en dos provincias. A pesar de que el PAP ha triunfado en Maynas, la provincia capital, no existe una fuerza política alterna a la

presentada por el ex congresista y ahora presidente regional. Tres provincias eligieron a nivel municipal alcaldes procedentes de listas locales.

p. *Madre de Dios*

El único gobierno regional logrado por la Nueva Izquierda tendrá como opositor principal al PAP, que consiguió colocar un representante en el Consejo Regional y obtener dos alcaldías provinciales. La capital de la región estará dirigida por el movimiento local “Progreso Verde”.

q. *Moquegua*

María Constantinides (Somos Perú) es la presidenta regional de Moquegua y no afrontará oposición alguna. Sin embargo, esto no se debe a que Somos Perú haya tenido llegada en las provincias que conforman esta región.; por el contrario, no ganó la elección municipal en ninguna. Las principales alcaldías provinciales, Mariscal Nieto e Ilo, estarán lideradas por dos grupos independientes distintos, “Compromiso y Desarrollo” y “Nuestro Ilo”, respectivamente. El escenario de fragmentación es tan alto que ninguna agrupación política nacional ha ganado cargo alguno, salvo Acción Popular que se alzó con la alcaldía provincial de Sánchez Cerro.

r. *Pasco*

Víctor Raúl Espinoza, a pesar de su nombre de pila, no es aprista, sino que representa a un movimiento regional denominado “Concertación para la Región”. Aprista, más bien, será la oposición que encarará durante su gestión, expresada en un consejero regional y en la alcaldía de la capital. Llama la atención la victoria de Somos Perú en las dos provincias restantes (Oxapampa y Daniel Carrión) que no hacen más que restar presencia al movimiento de Espinoza en el nivel municipal.

Page 40

s. *Piura*

César Trelles, recientemente elegido presidente regional de Piura, es una figura consolidada del PAP. Llega a la presidencia regional con cinco (de un total de ocho) consejeros regionales y con el apoyo edil de dos provincias, una de ellas la misma capital, Piura. Sin embargo, encontrará en el oficialismo una oposición moderada a partir de los dos consejeros regionales que fueron elegidos bajo el sello de Perú Posible y del alcalde provincial de Paita, también del partido de gobierno.

t. *Puno*

Puno es otra región caracterizada por su fragmentación política. El movimiento regional Autonomía Quechua Aymara MARQA solo existe a nivel regional (consiguiendo ocho de los catorce consejeros) pues no obtuvo ninguna alcaldía provincial. Las consejerías regionales restantes y las alcaldías provinciales han sido copadas, en su mayoría, por movimientos regionales de escasa expansión política. Ante tal dispersión, no existe una oposición claramente definida. Definitivamente la ausencia del PAP en la contienda electoral en esta región radicalizó el fraccionamiento que ya se cernía sobre este electorado.

u. *San Martín*

Max Ramírez es un militante aprista de reciente afiliación. Sin embargo, la organización partidaria del PAP le permitió no sólo acceder a la Presidencia Regional, sino contar con un escenario político altamente favorable. Cuenta con seis consejeros regionales (de un total de diez) y con el apoyo de cuatro alcaldías provinciales, incluyendo la capital, Moyobamba. No existe una oposición política significativa para el gobierno regional del PAP, pues Unidad

Nacional, la segunda fuerza política, tiene escasamente un consejero y dos alcaldes provinciales. El movimiento regional Nueva Amazonía, a pesar de que ocupó el segundo lugar en las elecciones regionales, apenas consiguió ser representado a través de un consejero regional. De esta manera, la disciplina organizativa aprista, llevó a dicho partido a alzarse con una victoria lo suficientemente importante como para considerarse fuerza regional en esta jurisdicción.

v. Tacna

En Tacna, el PAP ganó apretadamente las elecciones regionales. Sin embargo, en la actualidad cuenta con cinco de los siete consejeros regionales. Eso es todo. Pero antes que tener en frente a una oposición local, la fragmentación del resto del electorado en grupos independientes debilita cualquier posibilidad de oposición. El efímero movimiento regional “Tacna Heroica”, creado coyunturalmente para estas elecciones, a pesar de haberse alzado con la victoria en dos provincias y de contar con un consejero, no parece haber cuajado de manera tan significativa que le permita oponerse al gobierno regional aprista.

w. Tumbes

En Tumbes, el gobierno regional aprista se enfrenta a una oposición moderada. Si bien es cierto, un 19% fue suficiente para que ganara la presidencia, ello no le asegura la gobernabilidad regional. Por el contrario, enfrentará a Perú Posible, partido que podría ejercer una oposición moderada a través de su consejero regional y de un alcalde provincial (el PAP no cuenta con alcaldes en esta región).

Page 41

x. Ucayali

Nueva Amazonía es un movimiento regional que apenas tuvo éxito en las urnas regionales. A nivel municipal, Ucayali parece ser el reino de los movimientos locales, pues ningún partido político nacional logró elegir autoridad alguna en esta región, salvo un consejero regional (el PAP). Tanto Nueva Amazonía como Integrando Ucayali (con dos alcaldías provinciales y un consejero provincial) son la expresión del apogeo de la representación política regional sobre fuerzas políticas nacionales en un contexto de fragmentación.

5. El último Mapa Político, en síntesis

Un análisis que se limite a la exposición de las presidencias regionales obtenidas por las agrupaciones políticas en los comicios regionales (ver mapa 1, capítulo 1) resulta insuficiente para comprender los procesos de negociaciones y toma de decisiones que se llevarán a cabo a nivel regional ahora que las jurisdicciones regionales serán gobernadas por autoridades elegidas por sus propias poblaciones. Para abordar el tema con una mayor profundidad, hemos elaborado, a partir de los resultados electorales, y tomando en cuenta las principales ideas desarrolladas en los capítulos anteriores, un mapa político nacional que facilitará un examen más completo de la compleja situación política que enfrentará la mayoría de las presidencias regionales. Para ello, hemos distinguido dos tipos de gobiernos regionales: los presididos por miembros del partido aprista, y los dirigidos por representantes de movimientos regionales. La variedad y combinación de la distribución de las fuerzas políticas distintas a la ganadora en el cuadro de autoridades regionales y provinciales, nos permitirá, por su parte, examinar el nivel de oposición que encontrará cada gobierno regional. La existencia de esta oposición puede ser fuerte o moderada. Por otro lado, la ausencia de la misma puede obedecer a un alto respaldo obtenido por la lista ganadora o simplemente a la dispersión del resto de fuerzas políticas. Tomando en cuenta estos dos ejes (calidad de la oposición y razón de ausencia de la misma), obtenemos un

cuadro nacional (ver cuadro 18) del que se desprende que siete de las doce regiones presididas por miembros del PAP sufrirán una oposición, que únicamente Ancash estará en condiciones de enfrentar. Las cinco presidencias regionales restantes a cargo del PAP no tendrán oposición alguna, debido en la mayoría de los casos (Arequipa, Cajamarca y Tacna) a la fragmentación política, y no tanto a su propia fortaleza electoral, situación que se produce solamente en La Libertad y San Martín. Por su lado, únicamente tres movimientos regionales (Lambayeque, Madre de Dios y Pasco) tendrán al frente oposición aprista, significativa en el caso de los dos primeros. Las nueve regiones restantes, podrán gobernar sin oposición, lo que es posible no tanto porque estos movimientos logran obtener un significativo respaldo electoral (caso de Huancavelica, Huanuco, Junín y Loreto), sino sobre todo por la fragmentación política y la inexistente capacidad de llegada de movimientos nacionales como expresan los casos de Apurímac, Cusco, Moquegua, Puno y Ucayali. Lo que a simple vista aparece como un triunfo aprista e “independiente”, esconde una complejidad política nacional en la que la representación política parece estar sólo medianamente conseguida en La Libertad y San Martín (por el PAP) y Huancavelica, Huánuco, Junín y Loreto (por movimientos regionales). En ocho casos (Arequipa, Cajamarca, Tacna, Apurímac, Cusco, Moquegua, Puno y Ucayali) el fraccionamiento político es severo y las victorias alcanzadas en esas regiones no son más que engañosos espejismos.

Page 42

En consecuencia, el devenir político de los gobiernos regionales está en manos tanto del Partido Aprista (que como vemos no las tiene todas consigo como muchos creen, porque la fragmentación y la debilidad de las representaciones políticas también le afectan), como de movimientos regionales, que a pesar de sus vinculaciones con la clase política partidaria, parecen estar limitados a su escenario local. Mientras en el caso de los primeros, la actuación en bloque ante el Consejo Nacional de Descentralización les facilitará negociar políticamente la transferencia de recursos, los segundos están a la espera de un interlocutor que sea capaz de tender puentes que los saquen de la lógica localista de sus regiones. Al parecer, el gobierno central no encuentra, todavía, la manera de hacerlo. Las otras agrupaciones políticas nacionales como Unidad Nacional, Somos Perú, FIM, etc., están, literalmente, borradas del mapa, y su reaparición en escena sólo podrá pasar por el “jale” personal de sus dirigentes, antes que por su organización o propuesta política (ver mapa 3).

Page 43

Page 44

Page 45

IV. ITINERARIOS POLÍTICOS... PRIMERAS CONCLUSIONES

Una atenta mirada al mapa político regional que hemos elaborado en este trabajo, permite vislumbrar el escenario sobre el que se desplegarán los diversos itinerarios políticos posibles que deben tomar en consideración estas **primeras conclusiones** sobre el proceso de descentralización que recién empieza.

1. El sistema electoral no permite siempre apreciar, tal cual, los votos de los ciudadanos. Las reglas electorales de los comicios regionales han privilegiado una lógica que otorga mayorías absolutas en los consejos regionales a pesar de las ajustadas victorias en algunas

regiones. De este modo, listas que resultaron ganadoras con el 20% de los votos no sólo obtuvieron la presidencia regional sino que además terminaron contando con más del 50% de los miembros del consejo regional. Este sistema trataba de asegurar la gobernabilidad de las regiones a través del otorgamiento de mayorías absolutas en todos los casos, que neutralizaran la previsible fragmentación política regional. Sin embargo, esta fórmula electoral, en primer lugar, va en desmedro de la representación proporcional de la votación que alcanzaron las fuerzas políticas participantes, y, en segundo lugar, no ha logrado superar del todo el fraccionamiento político que caracteriza a varios escenarios regionales.

2. Las elecciones regionales han permitido el regreso a la escena política de una clase intermedia provinciana formada en el ciclo político de los años ochenta. Después de una década caracterizada por prácticas antipolíticas protagonizadas por “independientes” ajenos y, en muchos casos, desleales a los cánones políticos, varios liderazgos regionales han reaparecido bajo el espectro de la organización aprista y bajo denominaciones de “movimientos regionales”. Estos independientes *no-outsiders* y los presidentes regionales apristas cuentan, además, con experiencia en la gestión pública, lo que permite vislumbrar el proceso del establecimiento de los gobiernos regionales con cierto optimismo.

3. Sin embargo, preocupa la incapacidad mostrada por la mayoría de las organizaciones nacionales —salvo el PAP— para entablar vínculos políticos con estos liderazgos regionales que, ante la ausencia de interlocutores nacionales, podrían caer en un ensimismamiento regional, que les impediría concebir propuestas que vayan más allá de sus circunscripciones territoriales. El gobierno, tan debilitado políticamente, podría articularlos de modo que el proceso de descentralización siguiera caminos coherentes, y también podría gestar un capital político que le podría ayudar a tomar la iniciativa en el desarrollo regional.

4. Políticamente, se desperdiciaría estos primeros síntomas de reconstitución de una clase política regional que ha permitido la reapertura de escenarios políticos regionales. La actual ausencia de diálogo entre agrupaciones nacionales y los “independientes *no-outsiders*”, cuestiona severamente las posibilidades de constitución de un sistema de partidos nacional. Salvo el PAP, no existe una organización política de envergadura nacional. Perú Posible —que desde el gobierno tiene posibilidades de articular a varios gobiernos regionales bajo un proyecto político— ha demostrado una tímida presencia nacional que puede servir como punto de partida y sopesar así la alicaída aprobación presidencial. Unidad Nacional ha demostrado su débil presencia fuera de Lima (donde le debe a Castañeda más de lo que se imagina) y otras fuerzas políticas como Somos Perú y el Frente Independiente Moralizador no son más que rótulos de oferta en campañas electorales.

Page 46

5. A niveles subnacionales menores a los regionales, el escenario parece mantener la tendencia originada durante el fujimorismo. Los partidos políticos nacionales —incluyendo el PAP— tienen menor llegada a nivel provincial. Sólo Somos Perú —organización política fundada a partir de alcaldías— mantiene una presencia nacional. Las alcaldías, tanto provinciales como distritales, continúan lideradas por movimientos “independientes”, aparentemente de carácter pragmático. Ello traería serias dificultades en el momento de coordinar la gestión regional, sobre todo cuando el poder está dividido y no concentrado en el gobierno central. Mientras en la base de toda la estructura política nacional, las prácticas de los “independientes” continúen siendo ajenas a las agrupaciones de carácter nacional, “el reino de ese mundo” se mantendrá más cerca del pragmatismo antipolítico y de la improvisación, y más lejos del control político.

6. No es posible ubicar indicios para la rearticulación de ejes de representación política. Por lo menos en un tercio de las regiones, la fragmentación política es tan severa que amenaza la gobernabilidad regional. La dispersión de las listas independientes, la ausencia de fuerzas regionales sólidas y la incapacidad de las organizaciones nacionales por tener presencia en esas regiones configura un escenario confiado al azar. Cusco, Puno, Ucayali, parecen políticamente abandonadas por los partidos nacionales —tanto por el PAP, como por el partido de gobierno—, ni cuentan con liderazgos regionales propios que expresen sus demandas.

ÚLTIMOS DOCUMENTOS DE TRABAJO

113. *Ideales democráticos, realidades autoritarias. Autoridades políticas locales y descentralización en el Perú a finales del siglo XIX*. Carlos Contreras. 2001.
114. *Reformas electorales liberales y el voto popular durante la época del guano en el Perú*. Vincent Peloso. 2001.
115. *El poder del nombre, o la construcción de identidades étnicas y nacionales en el Perú*. Cecilia Méndez. 2002.
118. *Los Dilemas no resueltos de la Descentralización*. Romeo Grompone. 2002
119. *Conciencia criolla y espiritualidad en Lima colonial. Vida del extático y fervoroso Padre Juan de Alloza (1597-1666)*. Alexandre Coello. 2002
120. *Propuesta metodológica para consignación de costos de programas de agua y saneamiento en zonas rurales*. Carolina Trivelli, Hildegardi Venero y Johanna Yancari. 2002.
121. *Las trampas de la focalización y la participación*. Martín Tanaka y Carolina Trivelli. 2002.
122. *Percepciones ciudadanas sobre el proceso de descentralización del Estado*. Patricia Zárate. 2002.
123. *El Instituto de Estudios Peruanos de la ambición teórica de los años sesenta al estupor fáctico ante el fujimorismo*. Juan Martín Sánchez. 2002.
124. *¿Somos o no descentralistas? Análisis de una encuesta de opinión en el Perú*. Carolina Trivelli. 2002.
125. *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo?* Martín Tanaka. 2002.
126. *Acequias y Gallinazos: salud ambiental en la Lima del siglo XIX*. Jorge Lossio. 2002.
127. *El centralismo peruano en su perspectiva histórica*. Carlos Contreras. 2002.
128. *El crédito para agua y saneamiento rural: una propuesta*. Carolina Trivelli. 2002.
129. *La batalla por la interoceánica en el sur peruano: ¿localismo o descentralismo?* Eleana Llosa. 2003. Los Negocios 151 – Surquillo Telfs. 222-7811 / 422-7643 Julio 2003