

# ¿SE ESTÁ QUEDANDO LIMA DETRÁS? LAS ELECCIONES REGIONALES DE NOVIEMBRE DE 2006 Y EL ASCENSO DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES EN EL PERÚ

*Diane de Gramont<sup>1</sup>*

## Introducción

En noviembre de 2006 tuvo lugar un hecho sin precedentes en la política peruana. Sorprendió a la opinión pública que en un Estado tradicionalmente centralista como el peruano, los movimientos regionales ocuparan dieciocho de veinticinco gobiernos regionales (ONPE, 2007). El nivel de éxito alcanzado por los partidos de alcance regional resultaba infrecuente no sólo para el Perú, sino también para casi cualquier gobierno democrático. Sin embargo, poco aún se conocía sobre estos nuevos actores. Por ello, surgieron muchas interrogantes inmediatamente después de esas elecciones regionales. ¿Quiénes eran estos nuevos partidos? ¿Por qué se constituyeron y cómo ganaron las elecciones? ¿Qué impacto tendrían para la democracia nacional? ¿Representaban un espacio para actores fuera del sistema político (*outsiders*) o una nueva forma de representación democrática? Han pasado ya cuatro años y estos movimientos regionales están acabando

sus periodos de gestión gubernamental. No obstante, las preguntas centrales propuestas siguen sin respuesta. El Perú continúa siendo un Estado centralizado y el análisis político sigue concentrado en la política del nivel nacional y en los asuntos políticos de la capital peruana, mas no se otorga mayor cobertura a las organizaciones políticas regionales.

La falta de interés sobre los movimientos regionales por parte de la ciencia política es una seria omisión que afecta a aquellos interesados en la democracia peruana. En un país como el Perú, que tiene uno de los niveles más bajos de apoyo a la democracia en América Latina, resulta altamente probable que los electores regionales sean más pobres, estén más insatisfechos con la democracia; y, a su vez, es menos probable que los electores tengan acceso a los servicios básicos públicos.<sup>2</sup> Por un lado, si ante el supuesto de que los movimientos regionales –tal como muchos sospechan– fueran organizaciones al margen del sistema político que promueven un rechazo al

1. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y doctor en Derecho Público por la Universidad de Bolonia, Italia. La autora es bachiller en ciencias sociales por la Universidad de Harvard. El presente artículo fue desarrollado en base a la tesis denominada “¿Se está quedando Lima detrás? El éxito y la evolución de los movimientos regionales en el Perú”. El trabajo de investigación fue sustentado en marzo de 2010 y fue ganador del Premio Hoopes para la Redacción de Estudiantes de Pregrado y el Premio Hammond para la Mejor Tesis sobre Estudios Latinoamericanos.

2. Maxwell A. Cameron (2008). “The Dog that did Not Bark-Twice: Peru’s Frustrated Left Turn”. Paper presented at conference on Latin America’s ‘Left Turn’: Political Diversity and Development Alternatives, Harvard University, Cambridge, EE UU. Abril 4-5.

gobierno nacional o que debilitan los partidos nacionales, estos resultarían una amenaza a la estabilidad democrática. Por otro lado, existe otra presunción sobre que los movimientos regionales estarían introduciendo innovación política y nuevas formas de representación a un sistema político paralizado como el peruano. Si los partidos nacionales no pueden llegar a los electores del nivel regional, los movimientos regionales estarían entonces ofreciendo una alternativa democrática a la política de grupos antisistema.

Los movimientos regionales actuales representan los diferentes niveles de organización e ideología política y no constituyen un fenómeno uniforme. Sin embargo, el presente artículo tiene por objetivo resaltar algunas de las similitudes entre estas organizaciones. Primero, los movimientos regionales son una consecuencia, no una causa, de la debilidad de los partidos de alcance nacional. Surgieron más en respuesta al vacío de representación partidaria en el nivel regional que por fuertes sentimientos de identidad regionalista. Segundo, la estructura de las elecciones regionales crea incentivos para formar comités partidarios de base, los cuales están ausentes para las elecciones generales. Tercero, la debilidad del estado regional y el incompleto proceso de descentralización restringen la capacidad de los movimientos regionales para consolidar sus organizaciones o expandir su alcance al nivel nacional. Estos tres factores crean efectos contradictorios, pues las condiciones regionales a la vez incentivan organización partidaria y restringen oportunidades para la construcción de partidos. En consecuencia, el futuro de los movimientos regionales se presenta incierto, aunque existen fuertes indicios de que estos movimientos continuarán jugando un rol protagónico en la política de alcance regional e incluso podrían tener un impacto positivo para el futuro del desarrollo democrático.

## Metodología y selección de casos

El presente artículo es el resultado de ocho semanas de trabajo de campo en el verano de 2009. Llevé a cabo 106 entrevistas: 36 en Lima, 30 en Cajamarca, 38 en San Martín y 2 en Arequipa.<sup>3</sup> Conversé con investigadores académicos, periodistas, líderes de la sociedad civil, activistas de organizaciones regionales y nacionales y funcionarios del gobierno regional y municipal. También fui invitado por los líderes de partidos para participar en las reuniones del Partido Descentralista Fuerza Social en Lima y de los movimientos regionales Fuerza Social en Cajamarca y Nueva Amazonía en San Martín.

Los dos casos de estudio principales del presente trabajo son las regiones Cajamarca y San Martín. Seleccioné los casos porque se produjeron en diferentes contextos geográficos e históricos, pero ambos han experimentado el ascenso de movimientos regionales relativamente organizados. Cajamarca es una región andina con una población predominantemente rural, un alto nivel de pobreza y fuertes conflictos sociales en torno a la compañía minera Yanacocha.<sup>4</sup> La región de San Martín, por su parte, se encuentra ubicada en las zonas altas de la Amazonía, tiene una población que es aproximadamente la mitad de la de Cajamarca y una historia de terrorismo y tensiones con el gobierno central.<sup>5</sup> El partido oficialista en Cajamarca, Fuerza Social, se encuentra actualmente en el centro de los esfuerzos por crear un nuevo partido de alcance nacional. San Martín es la cuna de dos movimientos regionales organizados, Nueva Amazonía, que obtuvo la presidencia regional, e Ideas, que gobernó el municipio en el pasado.

Escogí estudiar dos regiones con organizaciones partidarias por encima del promedio regional en lugar de comparar regiones medianamente

<sup>3</sup> No se grabaron la mayoría de las entrevistas. Las citas se basan en las notas tomadas de las entrevistas.

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (2007). Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. Lima.

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática.

organizadas por varias razones. En primer lugar, existe una gran diversidad entre los movimientos regionales de cada una de las veinticinco regiones. No sería posible comparar cada tipo de movimiento regional sin contar con significativamente más casos y tiempo para la investigación de campo. En segundo lugar, las regiones con partidos organizados ofrecen la oportunidad de analizar el desafío de la consolidación partidista una vez que empieza el periodo postelectoral. En tercer lugar, la presente tesis indaga en los efectos de los movimientos regionales en la democracia nacional, por lo que seleccioné estos partidos dado que figuran entre los que cuentan con más posibilidades de tener un impacto nacional. Los partidos en estudio no son representativos del total de movimientos regionales en Perú. No obstante, la comparación entre Cajamarca y San Martín revela condiciones estructurales comunes que corresponderían también a los movimientos regionales en la mayoría de regiones.

### Los movimientos regionales en la literatura de los partidos peruanos

Los partidos políticos son generalmente considerados elementos esenciales para el funcionamiento de la democracia. Por eso, el colapso de los partidos en Perú ha concitado considerable atención de parte de la academia. No obstante, con la excepción de unos pocos estudios recientes, el debate se ha centrado en prospectos para la renovación de partidos nacionales y ha sido poca la atención prestada a la dinámica de la política regional.

El debate central de la literatura ha girado en torno al futuro de la reconstrucción de los partidos nacionales y las mejores estrategias para tal fin. Los optimistas como Charles Kenney presagian un resurgimiento de los partidos políticos, ya que existe el precedente de haber mejorado su desempeño en las elecciones generales anteriores (2003: 1235). Sin embargo, académicos en un tono más pesimista, como Cameron y Levitsky,

arguyen que los partidos políticos han colapsado y difícilmente resurgirán en el Perú debido a muchas razones estructurales, tales como la falta de profundos clivajes sociales, el ascenso del sector informal y el uso de los medios de comunicación como actores sustitutos de los partidos (2003: 24-25). Martín Tanaka, por su parte, desafía el enfoque estructuralista y sustenta que los partidos nacionales pueden ser reforzados a través de reformas institucionales para restringir su número (2004: 93).

El debate —aunque importante— se encuentra limitado a una excesiva focalización en las elecciones generales, en las cuales los partidos nacionales cuentan con un monopolio legal. Para Kenney, los partidos tradicionales parecen ser más fuertes de lo que realmente son porque las disposiciones legales protegen sus curules en el Congreso y les garantizan una posición en las elecciones presidenciales. No obstante, resulta aun más complicado sostener el argumento de que los partidos nacionales han resucitado luego de considerar su incapacidad para competir en las elecciones regionales. Levitsky y Cameron no consideran que las condiciones estructurales podrían ser más favorables para la construcción de partidos a nivel regional. Tanaka defiende cerrar el sistema político con los partidos políticos nacionales vigentes, descartando determinar si en efecto estos partidos serían más representativos y efectivos que otras alternativas organizativas.

En vista de que el debate sobre los partidos políticos se centra en la recuperación de los partidos del nivel nacional, todos los demás tipos de partidos son vistos como desviaciones anómalas o ejemplos de fragmentación. Por ejemplo, Fernando Tuesta (2006) afirmó que el ascenso de los movimientos regionales era “una total desarticulación de la representación política” y Scott Mainwaring refirió que las victorias de los movimientos regionales en el Perú eran un signo de la fortaleza de los *outsiders* o grupos al margen del sistema político (2006: 16). En uno de los pocos estudios sobre las

preferencias electorales a nivel regional, Taylor examina los resultados de las elecciones generales de 2006 en la región de Cajamarca, pero también se concentra en las elecciones generales y muy sucintamente menciona las elecciones regionales como ejemplo de la debilidad de los partidos y fortaleza de los *outsiders* (2008: 132). La hipótesis de que estos partidos sean reales *outsiders* ha sido puesta sobre la mesa por Carlos Meléndez y Sofía Vera, quienes observaron que muchos candidatos regionales tienen importante experiencia política y podrían ser el comienzo de una nueva clase política a nivel regional (2006: 9). Paula Muñoz discute un punto similar en un estudio sobre el Cusco al evidenciar que los candidatos más prominentes no son políticamente advenedizos (2010: 18).

Recientes publicaciones como las presentadas han contribuido a mejorar la comprensión de la política en el nivel regional, pero todavía no existen estudios que despejen cómo se formaron y desarrollaron los movimientos regionales. Los artículos de Meléndez y Vera, así como los de María Isabel Remy, usaron estadística electoral para analizar las tendencias regionales y presentar hipótesis sobre la evolución de la política regional, aunque no incluyen análisis en profundidad sobre los movimientos regionales.<sup>6</sup> Otros investigadores como Romeo Grompone y Eliza Wiener, Paula Muñoz Chirinos y Moisés Palomino han realizado trabajo de campo y producido estudios que dan luz sobre la manera en que la política regional funciona. Sin embargo, no han desarrollado explícitamente el rol de los movimientos regionales en momentos pre y postelectorales.<sup>7</sup>

El intento más completo para explicar el éxito de los movimientos electorales en 2006 es el documento de trabajo de Alberto Vergara (2009) que se concentra en el análisis de las reformas institucionales posteriores al régimen fujimorista, tales como la descentralización y la reforma de los partidos políticos, y las causas para el ascenso de los movimientos regionales. Sin embargo, Vergara también focaliza el análisis en los resultados electorales antes que en los casos de estudio. Sus hipótesis no terminan ofreciendo una explicación satisfactoria sobre los éxitos electorales de los movimientos regionales, como se describe en la siguiente sección. Así, aun cuando la literatura sobre el Perú ofrece un punto de partida para una evaluación de los movimientos regionales, muchas preguntas de vital importancia permanecen aún sin respuesta.

## La formación de los movimientos regionales

¿Por qué el Perú experimentó una explosión de movimientos regionales en 2006? Desde una perspectiva internacional, una presuposición de tal categoría no tiene sentido. Los partidos de alcance regional frecuentemente ganan elecciones en diferentes puntos de apoyo minoritarios, tal es el caso de Québec en Canadá o el País Vasco en España. Sin embargo, pocas son las naciones donde los partidos de alcance regional tienen éxito en más de un pequeño grupo de localidades. Además, el Perú carece tanto de gobiernos subnacionales fuertes como de claros clivajes etno-religiosos, ambos identificados por la literatura internacional

<sup>6</sup> Meléndez, Carlos, Vera, Sofía y Remy, María Isabel (2010). "Elecciones regionales 2010 o el sueño de la candidatura propia". En *Revista Argumentos*, Año 4, N.º 3.

<sup>7</sup> La excepción parcial a este tipo de trabajos es el desarrollado por Grompone y Wiener, donde analizan los movimientos regionales en tres regiones antes de las elecciones generales de 2006, aunque sin analizar el éxito electoral que obtuvieron ni la subsiguiente evolución de tales organizaciones. Véase Grompone, Romeo y Wiener, Elisa (2006). "La Controvertida Influencia de los Movimientos Regionales", Vol. 19, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Grupo Propuesta Ciudadana; Muñoz Chirinos, Paula (2008). "La Incertidumbre de la Política Regional: Estudio Sobre la Articulación entre el Gobierno Regional y los Gobiernos Locales de Puno (2003-2007)". Lima: SER, Oxfam; Muñoz Chirinos, Paula y Palomino, Moisés (2010). "Elecciones regionales y municipales 2010, partiendo desde Ayacucho". En *Revista Argumentos*, Año 4, N.º 3.

como causas determinantes para la formación de partidos de alcance regional.<sup>8</sup> Aun cuando los gobiernos regionales han ido adquiriendo cada vez mayores competencias, siguen siendo débiles en comparación a los sistemas federales como los de Argentina o México. Adicionalmente, si bien existen fuertes clivajes étnicos y geográficos en el Perú, las actuales regiones se configuraron más en función de cuestiones administrativas que sobre condiciones culturales particularistas. Este factor, en consecuencia, impidió la creación de fuertes identidades regionales. El resentimiento regional hacia Lima está siempre presente, pero no necesita un partido regional para expresarse. Este es el caso del alto respaldo regional que ha alcanzado el partido nacional antisistema, Partido Nacionalista Peruano (PNP), cuyo líder es Ollanta Humala.

En ausencia de estructuras favorables para los movimientos regionales, los factores institucionales pueden crear incentivos para la formación de organizaciones regionales. Sin embargo, la justificación sigue estado limitada a explicar por qué las regiones abandonaron los partidos nacionales. Vergara afirma que la Ley de Partidos Políticos del Perú impuso menos restricciones a los partidos de alcance regional que a los nacionales, lo que les daba una ventaja (2009: 24). No obstante, la principal diferencia entre la legislación para las organizaciones políticas de alcance regional y nacional está en el requisito que tienen las nacionales de celebrar elecciones internas para la selección de sus candidatos.<sup>9</sup> Las elecciones internas parecerían un requisito oneroso, sin

embargo, son pocos los actores regionales que lo observan como un impedimento. Los partidos nacionales carecen de candidatos para las regiones, por lo que usualmente resulta sencillo para un buen candidato regional asegurarse una nominación.<sup>10</sup> Más allá de las elecciones internas, los obstáculos legales principalmente referidos por los movimientos regionales para su institucionalización son los requisitos para la inscripción de partidos políticos. En este nivel, los partidos nacionales tendrían una ventaja. La inscripción para movimientos regionales nuevos demanda a los candidatos invertir muchos recursos en la recolección de firmas y en la formación de comités, requerimientos que no serían necesarios si los candidatos se unieran a un partido de alcance nacional vigente.

El éxito real de los movimientos regionales en el Perú estriba directamente en la debilidad y carencia de legitimidad de los partidos políticos nacionales. Los partidos tradicionales como Acción Popular (AP) y el Partido Popular Cristiano (PPC) no tienen muchas organizaciones aliadas a nivel regional y tienen poca popularidad en el interior del país. El Apra, en cambio, es el único partido nacional con organizaciones regionales sólidas, y tiene el prestigio de haber ganado elecciones regionales en doce de las veinticinco regiones en 2002, incluyendo los casos de Cajamarca y San Martín.<sup>11</sup> Sin embargo, el Apra es altamente polarizante y regularmente puede ahuyentar la misma cantidad de electores que los que puede atraer a su causa. Alberto Fujimori y Ollanta Humala son dos personalidades que han concitado popularidad en muchas regiones,

<sup>8</sup> Sobre la relación entre federalismo y partidos regionales, véase Brancati, Dawn (2007). "Los orígenes y fortalezas de los Partidos Regionales". En *British Journal of Political Science* 38, N.º 1; Hale, Henry E. (2006). ¿Y por qué no partidos en Rusia?: Democracia, Federalismo y Estado. Cambridge; New York: Cambridge University Press, p. 242. Para una discusión sobre los partidos etno-regionalistas, véase de Winter, Lieven y Türsan, Huri (1998). Los partidos regionalistas en Europa Occidental. New York: Routledge.

<sup>9</sup> Ley de Partidos Políticos, N.º 28094 (1 de noviembre de 2003).

<sup>10</sup> La excepción a este tipo de situaciones que enfrentan los partidos nacionales es el Apra, partido que celebra regularmente elecciones competitivas internas. Sin embargo, el Apra ha celebrado elecciones internas con anterioridad a lo establecido por ley, por lo que la legislación sobre partidos políticos no alteró su normal operatividad.

<sup>11</sup> Cameron y ONPE, 2003.

pero al no contar con organización partidaria fuerte se les dificulta transferir su respaldo popular hacia candidatos regionales (Palomino, 2010: 24). Frente a un contexto fragmentado como el anterior, los líderes más prometedores a nivel regional tienen incentivos para rechazar los partidos nacionales, por ello, prefieren formar sus propios movimientos regionales.

El movimiento regional más prometedor de Cajamarca, Fuerza Social, fue fundado en 2004 por Jesús Coronel, catedrático universitario en Economía, quien postuló y quedó segundo para la presidencia regional en las elecciones de 2002. Coronel postuló con el partido Unidad Nacional ese año y explicó que “Unidad Nacional era una alianza electoral nueva y pensé que podría convertirse en un partido moderno. Pero terminó convirtiéndose justo en más de lo mismo como partido tradicional, sin innovación de proyecto ni de organización”.<sup>12</sup> Aun cuando al inicio Coronel recibía con apertura la idea de una alianza de partidos a nivel nacional, el entonces candidato se dio cuenta de que una alianza como Unidad Nacional limitaba su potencial político. Este partido no le ayudaba mucho en su campaña y se veía perjudicada su independencia e imagen de líder entre sus aliados de izquierda. Por el contrario, Fuerza Social le daba la oportunidad de construir una imagen políticamente moderada para atraer un mayor número de electores. El movimiento no adoptó posiciones extremadamente regionalistas ni tampoco antilimeñas, de modo tal que Coronel hubiera podido así poner en marcha una campaña en la línea de un partido nacional de centroizquierda. Sin embargo, frente a un contexto auspicioso de partidos impopulares, resultaba para Coronel beneficioso crear su propio movimiento político.

En San Martín, los ambiciosos políticos regionales formaron dos movimientos regionales importantes: Ideas y Nueva Amazonía. El primero fue fundado en 1994 por un grupo de jóvenes profesionales educados en Lima y un grupo de antiguos militantes del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). Ideas conformó una alianza con Fujimori en 1995 después de que su líder, Rolando Reátegui, fuera electo alcalde de Tarapoto.<sup>13</sup> La alianza consiguió un financiamiento importante de parte del gobierno central para proyectos municipales que le permitió a Ideas cimentar apoyos en Tarapoto. No obstante, esta simpatía del movimiento con el gobierno central le generó también altos costos. Muchos miembros fundadores desertaron y el movimiento fue frecuentemente acusado de corrupción y autoritarismo al estilo Fujimori.<sup>14</sup>

El movimiento regional Nueva Amazonía fue fundado más recientemente por César Villanueva, un defensor ambientalista y segundo en las candidaturas regionales por San Martín para la elección de 2002. El proyecto de Villanueva tenía por objetivo la protección medioambiental y una reevaluación de la identidad amazónica. El eslogan de Nueva Amazonía es “Región Verde” y su símbolo es un árbol. El movimiento se constituyó en base a una fuerte identidad regionalista en San Martín, forjada a partir de un movimiento para la autonomía regional en el primer período del presidente García (Zárate Ardela, 2003: 28). No obstante, el regionalismo por sí mismo no puede explicar la formación de Nueva Amazonía como movimiento regional, dado que los partidos nacionales aún dominaban la esfera política en cuanto a los sentimientos regionalistas mucho más fuertes a fines de la década de 1980. En su lugar, Villanueva aclaró que Nueva Amazonía se formó en reacción a los

<sup>12</sup> Entrevista de la autora a Jesús Coronel en Cajamarca, Perú, el 8 de julio de 2009.

<sup>13</sup> Entrevista de la autora a Rolando Reátegui en Tarapoto, Perú, el 23 de julio de 2009.

<sup>14</sup> Grompone y Wiener, p. 12.

actuales partidos nacionales y no en rechazo a los partidos nacionales como tal.<sup>15</sup> Remarcó que “los partidos nacionales no han evolucionado; ellos continúan presentando los mismo planes centralistas y sus bases regionales no tienen la capacidad de articular nada, por esta razón, no es coincidencia que los movimientos regionales ganaran las elecciones en la mayoría de regiones”.<sup>16</sup>

Los partidos nacionales en San Martín y Cajamarca siguen desacreditados, y los candidatos regionales tienen pocos incentivos para aliarse o fusionarse con ellos. Ningún partido nacional, ni siquiera el Apra, puede proveer una base suficiente de apoyo para ganar elecciones regionales de manera confiable. Al contrario, una asociación con ellos podría alienar a los electores independientes. En este contexto, los movimientos regionales ofrecen a los candidatos un vehículo para empezar de nuevo y atraer apoyos de parte de múltiples sectores. El recurso de la identidad regional puede ayudar a la imagen del candidato, no siendo esta, sin embargo, la principal razón para la formación de movimientos regionales.

### **Incentivos regionales para la formación de movimientos**

El distanciamiento de los partidos nacionales no es algo nuevo y ha resultado en una proliferación de candidatos independientes en el Perú. No obstante, los movimientos regionales parecen estar evolucionando de manera diferente. Las condiciones estructurales que perjudicaron la formación de partidos para elecciones nacionales parecen incentivar la formación de partidos en el nivel regional. En lugar de servir como una plataforma para los *outsiders*, los movimientos regionales pueden estar más motivados para formar organizaciones fuertes que partidos nacionales.

Los partidos políticos organizados no son una parte inevitable de la competencia electoral y sólo surgen bajo ciertas condiciones. John Aldrich afirma que los partidos políticos son creados por políticos autointeresados que quieren ganar elecciones, coordinar en el gobierno y fortalecer sus posibilidades electorales futuras (1995: 13). Si los partidos no son capaces de lograr estos objetivos en mejor grado que otras alternativas, los políticos tienen pocas razones para asociarse con los partidos o apostar por su fortalecimiento (Hale, 2006: 20).

Bajo estas consideraciones, los candidatos para las elecciones nacionales carecen de incentivos para construir partidos, dificultad que resulta útil para explicar la debilidad actual de los partidos peruanos. Levitsky y Cameron señalaron la existencia de alternativas a los partidos, por ejemplo, la televisión, como uno de principales desincentivadores de la organización de partidos nacionales (2003: 12). El candidato que llega a la mayoría de los electores por medio de la televisión tiene menos necesidad de organizaciones de base. Adicionalmente, la población peruana se encuentra concentrada en la ciudad de Lima y en la Costa, por lo que es posible para el partido ganar elecciones sin tener presencia a nivel nacional (Cameron, 2008). Además, las elecciones nacionales se celebran en distinta fecha a las elecciones municipales y regionales, de allí que se disminuya la importancia de los vínculos partidarios con los políticos locales.

Por contraste, en muchas elecciones regionales, la falta de una alternativa mediática, las difíciles condiciones de viaje y la simultaneidad de las elecciones municipales y regionales crean mayores incentivos para la organización partidaria. Los medios de comunicación regional están dominados por estaciones de radio. Cada una de ellas normalmente cubre sólo una porción de la región, consecuentemente, se ve disminuida la ventaja de

<sup>15</sup>. Entrevista de la autora a César Villanueva en Moyobamba, Perú, el 24 de julio de 2009.

<sup>16</sup>. *Ibidem*.

los medios como alternativa partidaria (Carrillo, 2007: 100). Adicionalmente, las zonas de difícil acceso y la pobre infraestructura de transporte en muchas regiones impiden a los candidatos llegar a los electores por sus propios medios. Estas condiciones aumentan la importancia de las organizaciones de base para cumplir tal fin. Además, las elecciones municipales y regionales simultáneas convierten las alianzas partidarias en un factor crucial para el éxito electoral. Así, como advierte Palomino, los candidatos regionales y municipales del mismo partido pueden atraer votos para cada uno de ellos y los vínculos partidarios les brindan a los candidatos regionales acceso a redes locales (2010: 25).

En respuesta a estos incentivos, tanto Fuerza Social como Nueva Amazonía construyeron organizaciones electorales fuertes antes de las elecciones de 2006 y lograron exitosamente las presidencias regionales así como la mayoría de las alcaldías. Los otros partidos nacionales y regionales evolucionaron poco entre las dos elecciones regionales. De esta manera, dejaron el campo abierto para la aparición de líderes como Coronel y Villanueva.

### Cajamarca

Las condiciones estructurales en Cajamarca incentivan la organización partidaria, y el éxito de Fuerza Social para adaptarse a tales estructuras resultó decisivo en su victoria en 2006. La prensa local de Cajamarca está dominada por la radio, pero ninguna emisora cubre toda la región. Incluso, estas suelen cobrar por espacio radial positivo, convirtiendo la campaña electoral en un negocio costoso por el que se compra tiempo en la señal en cada una de las radios locales. Coronel observó que “la radio te ayuda si contratas tu espacio. Pero con nuestros limitados recursos financieros también

resultaba necesario tener bases en cada pueblo”.<sup>17</sup> A las limitaciones de la prensa regional se le suman los problemas de geografía. Cajamarca no tiene buenas carreteras que conecten sus provincias, y desplazarse de la capital de la región a las provincias del norte y sur del país podría tomar más de un día entero. La dificultad en el transporte hace casi imposible a un candidato desplegar campaña en toda la región por sí solo.

Estos factores aumentan la importancia de una organización partidaria y, especialmente, de candidatos locales del partido que puedan hacer campaña en ausencia del candidato regional. El líder de otro movimiento regional observó que “en elecciones nacionales los candidatos pueden competir sin candidatos locales o regionales, incluso sin candidatos al Congreso, y aun así ganar las elecciones. Para las elecciones regionales, sin embargo, es imperativo postular candidatos en cada provincia y distrito porque si estos candidatos se desempeñan bien la elección del presidente regional está casi asegurada”.<sup>18</sup>

Antes de las elecciones de 2006, el comité fundador de Fuerza Social logró atraer simpatizantes en cada provincia, viajando para reunirse con ellos, recolectando firmas y estableciendo comités partidarios en las localidades.<sup>19</sup> Coronel reclutó políticos locales prometedores para competir bajo su sello partidario (ONPE, 2007). Ganó siete alcaldías provinciales, mientras que el Apra presentó candidatos en doce o trece provincias y no ganó ni una sola plaza gubernamental. Ningún otro partido elegido alcanzó más de una alcaldía provincial. Gracias a esta base de apoyos a nivel regional, Jesús Coronel logró sin problemas un 29.2% de los votos válidos, es decir, un 8% por encima de lo que alcanzó en las elecciones de 2002, cuando no tenía el nivel suficiente de organización (ONPE, 2003 y 2007).

17. Entrevista de la autora a Jesús Coronel en Cajamarca, Perú, el 8 de julio de 2009.

18. Entrevista de la autora a Javier Bobadilla, presidente de Fuerza Regional en Cajamarca, Perú, el 10 de julio de 2009.

19. Entrevista de la autora a Nelson en Cajamarca, Perú, el 7 de julio de 2009.



### San Martín

En San Martín, las mismas condiciones electorales dieron como resultado el triunfo del movimiento regional mejor organizado. La prensa se encuentra fragmentada y no puede llegar a toda la región, por lo que competir por el medio radial es bastante difícil para los candidatos. El ex secretario general regional del Apra dijo que “si el presidente regional de San Martín desea comunicar una idea a través de la prensa, necesita viajar a la estación radial de cada provincia para poder ser escuchado en toda la región”.<sup>20</sup> Además, si bien las ciudades más grandes de San Martín (Nueva Cajamarca, Moyobamba y Tarapoto) tienen fácil acceso por carretera, muchas de sus otras provincias son difíciles de acceder. Los candidatos al Congreso suelen ser elegidos incluso sin tener llegada a toda la región, ya que existen tres espacios publicitarios disponibles. No obstante, el congresista Reátegui observó que es más importante construir una organización para elecciones regionales que para las elecciones al Congreso.<sup>21</sup> Las elecciones para presidente regional son cerradas y todos los candidatos tienen acceso a los electores del sector urbano, por lo tanto, las campañas que también llegan a los electores del sector rural tienen una ventaja comparativa sobre los demás candidatos.<sup>22</sup>

Villanueva reveló que su fracaso en las elecciones de 2002 se debió a una organización insuficiente, tanto en la campaña como en el monitoreo de los resultados electorales.<sup>23</sup> El movimiento regional Nueva Amazonía priorizó, de este modo, la construcción de la organización, y los líderes viajaron a toda la región y llegaron a los contactos que hicieron en su anterior campaña.

Establecían comités y reclutaban candidatos en cada provincia. Nueva Amazonía combinó esta organización con visitas frecuentes de los líderes partidarios, un mensaje medioambientalista e instrumentos de campaña tradicional, tales como patrocinar partidos y distribuir comida. La organización de Ideas, no obstante, continuó estando en gran medida circunscrita a la ciudad de Tarapoto, e incluso el Apra no llegó tan lejos en el nivel regional como sí lo hizo Nueva Amazonía.

Nueva Amazonía cobró fuerza de manera sostenida y ganó fácilmente las elecciones regionales de 2006. César Villanueva ganó el 45% de los votos en comparación con el 23% alcanzado por el Apra y el 15% de Ideas (ONPE, 2007). El Apra obtuvo aproximadamente el mismo porcentaje que en 2002, mientras que Villanueva utilizó los logros de su organización para duplicar el número de votos que obtuvo en esas elecciones (ONPE, 2003 y 2007). El éxito electoral de 2006 es comúnmente conocido como la “ola verde”, porque Nueva Amazonía también ganó seis de diez alcaldías provinciales y casi la mitad de todas las alcaldías distritales (ONPE, 2007). Coincidiendo con esta descripción, un periodista regional observó que “Villanueva gana la elección porque tiene llegada en toda San Martín y alcanza incluso a los lugares más remotos de la región. Cuando Villanueva llegaba a las localidades ya tenía un comité de Nueva Amazonía que lo recibía”.<sup>24</sup>

En un artículo sobre las elecciones de 2006 en Cajamarca, Lewis Taylor afirmó que tanto Humala como los movimientos regionales representan el continuo interés que existe en el nivel regional por los candidatos situados al margen del

20. Entrevista de la autora a Buenaventura Ríos en Tarapoto, Perú, el 15 de julio de 2009.

21. Entrevista de la autora a Rolando Reátegui en Tarapoto, Perú, el 23 de julio de 2009.

22. Es posible que la implementación de la segunda ronda para las elecciones regionales a partir de 2010 cambie esta dinámica, aunque todavía es incierta la manera en que lo logrará. Los candidatos muy probablemente necesitarán una organización de alcance regional. Sin embargo, Remy afirma que la segunda vuelta ha llevado a la proliferación de nuevos candidatos, quizás menos organizados (2003: 5).

23. Entrevista de la autora a César Villanueva en Moyobamba, Perú, el 24 de julio de 2009.

24. Entrevista de la autora a Marco Carillo, Diario Ahora, en Tarapoto, Perú, el 22 de julio de 2009.

sistema político en la región, especialmente entre los electores pobres (2008: 132). Sin embargo, aun cuando Humala era un real *outsider* político, tanto Coronel como Villanueva fueron exitosos en gran parte porque eran reconocidos, tenían propuestas ampliamente aceptables y, quizás lo más importante, construyeron la mejor organización de campaña en la región.

### Obstáculos para la construcción de partidos en el gobierno regional

Las elecciones regionales crean nuevos incentivos para construir organización durante las campañas, pero los movimientos regionales enfrentan serios desafíos para consolidarse luego de ganar elecciones. Muchos de estos desafíos son comunes a todos los partidos peruanos, nacionales y regionales. El Estado peruano es débil y los funcionarios públicos normalmente son incapaces de satisfacer las demandas de la población. Como afirma Tanaka, los bajos resultados en el gobierno son factores claves para explicar la insatisfacción con los partidos políticos (2004: 94). Además, la fragmentación social y el ascenso del sector informal han debilitado las organizaciones sociales en el país, haciendo más difícil que los partidos construyan bases sociales fuertes (Levitsky y Cameron, 2003: 24).

Estos obstáculos para la consolidación de partidos son especialmente delicados en el caso de los movimientos regionales debido al aún incompleto proceso de descentralización. El fracaso de la regionalización en 2005 significó que los gobiernos regionales se habían constituido sobre la base de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), instituciones creadas en la década de Fujimori, pero que nunca fueron diseñadas para ser centros de gobierno (Vergara, 2009: 16). A los nuevos gobiernos regionales se les ha ido atribuyendo cada

vez más nuevas responsabilidades, pero carecen de autonomía fiscal y política. Asimismo, los proyectos regionales pueden tomar años para ser aprobados por el Legislativo.<sup>25</sup> Los funcionarios regionales se quejan de no tener recursos suficientes ni personal calificado para desarrollar sus nuevas actividades en el gobierno (Muñoz Chirinos, 2008: 24). Esto resulta problemático porque, como afirma Tullia Falleti, la descentralización no siempre beneficia a los políticos locales, y, cuando las funciones administrativas son transferidas sin contar con recursos fiscales confiables, disminuye el grado de independencia de los gobiernos regionales (2005: 329).

Además, la división del poder entre los gobiernos nacional, regional y local es regularmente confusa y el conflicto entre los diferentes niveles de gobierno es recurrente (Muñoz Chirinos, 2008: 5). El presidente García ha atacado reiteradas veces a los gobiernos regionales por no haber hecho uso eficiente de sus recursos. De este modo, se ha incrementado el descontento regional. Los alcaldes, a fin de cuentas, tienen fuertes incentivos para aliarse a los presidentes regionales durante elecciones, pero, usualmente, al disminuirse sus lealtades en el tiempo, se dificulta posteriormente la coordinación de planes regionales (Muñoz Chirinos, 2010: 16).

Estas condiciones presentan serios desafíos para un nivel mínimo de buena gobernanza en el nivel regional y hacen difícil consolidar la organización partidaria. Herbert Kitschelt considera que los partidos pueden construirse apoyos en la sociedad al ofrecer resultados programáticos o una vinculación clientelista a los ciudadanos.<sup>26</sup> Sin embargo, la carencia de recursos les significa a los líderes regionales limitarse tanto en las promesas de campaña que pueden cumplir como en las recompensas clientelísticas directas que pueden distribuir a los simpatizantes.

25. Entrevista de la autora a David Bastillas, ex funcionario de la Secretaría General de Descentralización Nacional en Cajamarca, Perú, el 8 de julio de 2009.

26. Los dos tipos de vinculación se distinguen por su capacidad para excluir a los no participantes: las relaciones clientelistas son selectivas y sólo premia a los simpatizantes; la relación programática, sin embargo, afecta a todos (Kitschelt, 2000: 849-850).

## Cajamarca

Debido a las regalías producto de la actividad minera en Cajamarca, la región tiene el quinto presupuesto regional más grande del Perú.<sup>27</sup> Sin embargo, ha tenido dificultades en transformar sus ingresos en proyectos tangibles, lo que ha implicado una gran desilusión respecto de Fuerza Social. El ex gerente regional, Germán Estela, observó que generalmente toma dos a tres años para que los proyectos regionales sean aprobados por la administración nacional. Adicionalmente a estas dilaciones, el gobierno regional sigue esforzándose por establecer sus competencias. Uno de los asesores regionales expresó con frustración la ambigüedad en la delimitación de las funciones y explicó que “si un pueblito necesita una ambulancia, se la piden al ministro de Salud. El ministro de Salud les dice que esa es una responsabilidad del gobierno regional. Pero no tenemos ni una sola ambulancia para ofrecerles, ¿cómo entonces podríamos ayudarles?”.

El gobierno regional se encuentra muy debilitado debido a la falta de burócratas calificados para diseñar e implementar proyectos. El gobierno central limita el presupuesto de los gobiernos regionales en lo que concierne a salarios y la cantidad de personal para contratar, privilegia así el dinero para las inversiones sobre los recursos humanos.<sup>30</sup> No obstante, como afirma Estela, los bajos salarios desincentivan a personal capacitado y así se vuelve imposible hacer una implementación efectiva de las inversiones.<sup>31</sup> Los grupos comerciales auspiciados por la industria minera han brindado alguna asistencia técnica, pero no pueden sustituir al personal público calificado.<sup>32</sup>

La brecha entre las demandas sociales y el desempeño del gobierno regional ha aumentado mucho como consecuencia de la falta de autoridad regional sobre importantes asuntos como la minería y el transporte vial a nivel nacional. La minería es la principal fuente de conflicto social en Cajamarca, pero el gobierno regional no ha tenido la capacidad para negociar con las mineras. Asimismo, el deteriorado estado de la carretera Cajamarca-Trujillo exasperó a la sociedad local contra el gobierno regional a pesar de que fuera técnicamente una competencia del gobierno nacional. El gobierno regional se muestra así ante la sociedad como incompetente o irrelevante para muchos grupos sociales y se obstaculiza su capacidad para cooptar sus apoyos.

En ausencia de éxitos de políticas tangibles, el patronazgo es otra de las formas de construir apoyos, aunque esta estrategia resulta muy difícil de lograr en el nivel regional. Fuerza Social ha distribuido empleos a los simpatizantes de campaña, pero las restricciones a las contrataciones en el gobierno regional implican que el partido sólo puede premiar a un pequeño grupo de simpatizantes. Corre el riesgo entonces de enajenar a los otros simpatizantes que no consiguen trabajo. La debilidad del gobierno regional le impide también distribuir consistentemente obras en favor de los simpatizantes.

## San Martín

Desde una perspectiva comparada, Villanueva es considerado ampliamente uno de los presidentes regionales más efectivos del Perú. Sin embargo, su gobierno enfrenta muchos de

27. Ministerio de Economía y Finanzas, “Consulta amigable: Consulta de Ejecución del Gasto”. Disponible en: <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/>.

28. Entrevista de la autora a Germán Estela en Cajamarca, Perú, el 1 de julio de 2009.

29. Entrevista de la autora a Nelson Odas en Cajamarca, Perú, el 7 de julio de 2009.

30. Entrevista de la autora a David Bastillas, ex funcionario de la Secretaría de Descentralización Nacional en Cajamarca, Perú, el 8 de julio de 2009.

31. Entrevista de la autora a Germán Estela en Cajamarca, Perú, el 1 de julio de 2009.

32. Entrevista de la autora a Dante Vera, coordinador del Grupo Norte, en Cajamarca, Perú, el 2 de julio de 2009.

los mismos desafíos presentados anteriormente. San Martín tiene recursos humanos ligeramente mejores, ya que algunos de los funcionarios del gobierno regional han tenido experiencia en la implementación de proyectos a través de organizaciones no gubernamentales. No obstante, enfrenta una carencia de personal calificado. Villanueva ha referido que todavía el proceso de descentralización se está desarrollando muy lentamente y advierte que los gobiernos regionales “están operando bajo una estructura antigua, con un personal pobremente remunerado y sobre recargado. Y el gobierno nacional se ha declarado en guerra con los gobiernos regionales argumentando que nosotros no tenemos la capacidad para gobernar. Entonces no resulta sencillo para nosotros demostrar que un movimiento regional puede hacer un buen gobierno”.<sup>33</sup>

Los funcionarios del gobierno regional se quejan también por la ambigüedad de sus funciones. Neptalí Santillán, ex director regional de salud, explicó que la dirección regional ha recibido muchas nuevas competencias, pero sólo cuenta con el 10% de los recursos que necesita para cubrirlos y no tiene el presupuesto necesario para contratar o capacitar a nuevo personal.<sup>34</sup> El gobierno regional se comprometió a llevar a cabo un importante plan de reforma educativa, pero la confusión sobre qué nivel tiene la dirección de las políticas educativas y las movidas de parte del gobierno central para municipalizar la educación han paralizado el desarrollo del tema.

Se ha avanzado en adquirir un mayor control respecto del gobierno central sobre la actividad de tala forestal y en la construcción de obras. Sin embargo, dentro de la región muchos electores todavía observan más demandas sociales que logros alcanzados por el gobierno regional.<sup>35</sup>

Esta incongruencia ha creado lo que el alcalde Enrique Flores denomina “una segunda crisis de los movimientos regionales tras la crisis de los partidos políticos, porque existe desilusión. La población apostó porque esta vez el gobierno regional estaría a la altura de las necesidades”.<sup>36</sup> Villanueva ganó las elecciones con la promesa de cambiar la forma en que el gobierno regional trabajaba para su gente, sin embargo, resultó ser un esfuerzo ciertamente difícil de alcanzar.

### **Perspectivas para la articulación a nivel nacional**

Dado que las limitaciones de los gobiernos regionales son causas que impiden la formación de partidos, algunos movimientos regionales han intentado crear vínculos nacionales sea a través de alianzas con los partidos centrales o mediante la creación de nuevos partidos nacionales. Una asociación interpartidaria como esta resultaría útil porque permite a los partidos regionales enviar representantes al Congreso para luchar por los intereses de los gobiernos regionales y facilitar la aprobación nacional de los proyectos de interés regional. Una alianza con el partido oficialista sería aun más provechosa para ganar el apoyo del gobierno central para la región.

La articulación con el nivel nacional, no obstante, presenta sus propios desafíos. La construcción de un nuevo partido de alcance nacional con base en organizaciones políticas de alcance regional requiere que los movimientos regionales sean lo suficientemente fuertes como para transferir votos hacia otros candidatos. Resulta más sencillo constituir una alianza con un partido nacional ya vigente, como lo han hecho satisfactoriamente muchos movimientos regionales tales como Ideas. Sin embargo, aquí los actores regionales

<sup>33</sup> Entrevista de la autora a César Villanueva en Moyobamba, Perú, el 24 de julio de 2009.

<sup>34</sup> Entrevista de la autora a Neptalí Santillán en Tarapoto, Perú, el 15 de julio de 2009.

<sup>35</sup> Entrevista de la autora a Marco Antonio Ramírez, subgerente de Recursos Naturales, en Tarapoto, Perú, el 8 julio de 2009.

<sup>36</sup> Entrevista de la autora a Enrique Flores en Tarapoto, Perú, el 13 de julio de 2009.

se topan con las mismas circunstancias que los motivan para formar movimientos regionales en el principio: los partidos nacionales son débiles e impopulares.

A pesar de estos obstáculos, Fuerza Social en Cajamarca ha optado por intentar un nuevo partido nacional, uniéndose a otros movimientos regionales y al ex Partido por la Democracia Social (PDS), liderado por Susana Villarán, para crear el Partido Descentralista Fuerza Social (PDFS). El impresionante desempeño de Susana Villarán como candidata para las elecciones municipales de Lima ha mejorado el perfil nacional del partido y podría solidificar la organización. El PDFS ha establecido bases en todo el país y ha conseguido su inscripción como partido nacional. Sin embargo, aún no ha mostrado su capacidad para transformar el respaldo regional en votos nacionales.

### Los movimientos regionales en perspectiva comparada

Los movimientos regionales en el Perú comparten incentivos y desafíos similares, pero persiste el alto nivel de diversidad tanto en la organización como en la ideología entre ellos. Las causas de estas diferencias son la juventud de los partidos y la variación de sus circunstancias regionales e individuales. Los actores políticos están todavía reaccionando a los cambiantes incentivos de las elecciones regionales y tienen diferentes oportunidades y metas. Esta teoría, sin embargo, podría predecir una gradual mejoría de la capacidad organizativa de los movimientos regionales.

Fuerza Social y Nueva Amazonía se encuentran entre los movimientos regionales mejor organizados, pero no son representativos de todos los movimientos regionales del Perú. No obstante, la mayoría de las regiones parecen compartir los mismos incentivos esenciales para la organización partidista. Las regiones urbano costeras cuentan con medios de comunicación y transporte desarrollados, y enfrentan situaciones

electorales más parecidas a las elecciones nacionales. Pero la mayoría de las regiones peruanas son rurales, subdesarrolladas y no tienen fácil acceso a las alternativas partidarias (Cameron, 2008).

La organización de los movimientos regionales es aún relativamente débil a lo largo del país, pero los candidatos regionales están mejorando cada vez más sus posicionamientos y los resultados electorales se muestran menos fragmentados (Meléndez y Vera, 2006: 7). El número de partidos que logró por lo menos una de tres alcaldías provinciales adicional a la presidencia regional creció de tres en 2002 a nueve en 2006 (ONPE, 2003 y 2007). En el mismo período, el porcentaje de alcaldías que pertenecían al mismo partido del presidente regional aumentó en catorce de las veinticinco regiones del Perú, mientras que en siete regiones la cifra se mantuvo igual. Los avances han sido modestos, pero cualquier incremento es significativo dado que los movimientos regionales estuvieron en gran medida considerados como una señal de desorganización política. Remy prevé un aumento significativo en el número de partidos que participarán en las elecciones de 2010. La autora considera este fenómeno como un ejemplo de fragmentación (2010: 2). Sin embargo, un aumento en el número de partidos no necesariamente significa que el nivel de organización no cuente para los éxitos electorales. Un mejor indicador para el éxito electoral será la fortaleza organizacional de los partidos ganadores.

La organización es sólo un factor en las elecciones regionales y el liderazgo aún juega un rol significativo. No obstante, si todo el resto se mantiene igual, el personalismo resulta ser una estrategia menos fuerte para ganar elecciones regionales. El presidente regional de Arequipa, Juan Manuel Guillén, ganó las elecciones en 2006 sin contar con organización ni mensaje ideológico. Sin embargo, el éxito de Guillén puede deberse en parte a que Arequipa, región en la que el 70% de la población vive en la

**Tabla 1.** Tipología de los movimientos regionales

	Con organización partidaria (el partido presenta varios candidatos y tiene reuniones regulares)	Sin organización partidaria (sólo tiene candidato a presidente regional y no existe dinámica partidista regular)
■ Con programa ideológico (candidato o partido identificado con ciertas posiciones ideológicas)	Partido protoprogramático (por ejemplo, Nueva Amazonía)	Partido ideacional (por ejemplo, Fuentes –Puno–)
■ Sin programa ideológico (candidato o partido sin un posicionamiento ideológico)	Partido atrapa-todo (por ejemplo, Ideas)	Partido personalista (por ejemplo, Guillén –Arequipa–)

capital y donde existe alta cobertura mediática, tiene menos incentivos estructurales para la organización partidaria en comparación con otras regiones del país (Cotler et al., 2009: 94). Por su parte, el presidente regional de Puno, Hernán Fuentes, fue capaz de usar su puesto de conductor de radio y su retórica confrontacional para ganar electores sin construir organización partidaria (Cotler et al., 2009: 112). Puno es una región rural que cuenta con incentivos estructurales para la organización. Sin embargo, Fuentes sacó ventaja de la extrema fragmentación de los partidos y ganó con tan sólo un 18,8% de los votos. Mientras que Villanueva utilizó su organización para lograr una ventaja de 22% sobre su competidor más cercano, Fuentes tan sólo obtuvo un margen de 0.4% de ventaja sobre la competencia y probablemente no habría podido ganar en la eventualidad de que se hubiera enfrentado a un contendor mejor organizado (ONPE, 2007).

La organización es un factor clave para el éxito electoral, pero el comportamiento de los movimientos regionales está determinado también por el nivel de cristalización programática. Por ejemplo, dentro de San Martín existe una clara

diferencia entre Ideas –que, al igual que el partido fujimorista, siempre enfatiza la eficiencia sobre la ideología– y Nueva Amazonía, que como partido apela a un mensaje ambientalista y amazónico. En cuanto a Fuerza Social en Cajamarca, aun cuando aspira a ser un partido programático, es menos reconocible su causa social.

La diversidad tanto en la organización como en la ideología entre los movimientos regionales puede ser analizada a través de cuatro tipos ideales: los protoprogramáticos, los partidos atrapa-todo, los partidos ideacionales y los partidos personalistas<sup>37</sup> (véase Tabla 1) La organización de los partidos se puede medir en base a la capacidad para presentar múltiples candidatos y celebrar reuniones regulares. Los movimientos regionales pueden ser considerados como ideológicos en la medida en que están asociados con una perspectiva de política particular. No existe movimiento regional que sea en toda su extensión programático, pero los partidos con un cierto nivel de organización y alguna identificación hacia temas de la agenda política pueden ser considerados protoprogramáticos. A los movimientos regionales con algún nivel

<sup>37</sup> Henry Hale utiliza mediciones similares para clasificar los partidos como programáticos, clientelistas, ideacionales y menores, respectivamente. He ajustado esta tipología para reducir los estándares, tanto de organización como de cristalización programática. Los partidos regionales podrían, de otra manera, terminar cayendo bajo la categoría de partidos menores, ocultándose así la diversidad que existe entre ellos. Sustituyo el término organización del partido por el de capital administrativo e ideología por capital ideacional.

de organización electoral pero con pocas posiciones ideológicas, según Kirchheimer, se les denomina partidos atrapa-todo.<sup>38</sup> Los movimientos regionales sin ninguna posición sobre algún tema de agenda ni organización son considerados partidos personalistas. Finalmente, los movimientos con posiciones ideológicas definidas pero sin ninguna organización son denominados ideacionales.

### Implicaciones para la democracia

El impacto final de los movimientos regionales sobre la democracia peruana no es claro, pero existen no pocas razones para esperar un efecto positivo. Aun cuando los partidos nacionales siguen siendo el ideal, permanecen débiles y estancos pasada ya una década tras la salida del poder de Fujimori. Frente a un sistema vacío de partidos nacionales, los movimientos regionales no se presentan bajo ninguna forma como las alternativas substitutas perfectas. Los movimientos regionales no pueden articular demandas al nivel nacional, ni nominar funcionarios del nivel nacional, ni atender muchos de los asuntos más urgentes de los electores ni tampoco contribuir a la gobernabilidad nacional. La influencia de los movimientos regionales se encuentra aún mucho más limitada, tanto por la geografía como por gobiernos regionales débiles. Sin embargo, en ausencia de partidos nacionales, los movimientos regionales organizados pueden jugar un importante rol en cuatro aspectos de la democracia.

Primero, los movimientos regionales están abriendo nuevos espacios para la participación y el desarrollo político en el sistema regional anteriormente desatendido. Ninguno de los partidos nacionales tiene la capacidad de articular efectivamente las demandas regionales desde sus bases hacia Lima. Los movimientos regionales, sin embargo, especialmente los protoprogramáticos están inevitablemente más próximos a las perspectivas locales. De hecho,

cuando los conflictos indígenas estallaron en toda la selva peruana en junio de 2009, los partidos nacionales en San Martín tuvieron que seguir la línea de sus bases centrales y tomar una fuerte oposición contra los protestantes. Villanueva, que había cimentado una amplia base en la región, tuvo una mayor flexibilidad para negociar una solución pacífica.

Segundo, los movimientos regionales están operando dentro de los márgenes del sistema político y estarían jugando un rol en la promoción de la gobernabilidad. A pesar de sus desafíos, ni la región de Cajamarca ni la región de San Martín han presenciado mayores conflictos entre los niveles de gobierno local y regional. Otra es la historia de Puno, donde Paula Muñoz Chirinos observa que la falta de organización partidaria del presidente Fuentes y sus altercados con los alcaldes ha paralizado al gobierno regional y ha impedido todo tipo de consenso sobre la reforma (2010: 40).

Tercero, los movimientos regionales pueden servir de espacios para la capacitación de nuevos líderes políticos y para construir una base de activistas políticos. La naturaleza personalista de los partidos nacionales peruanos y la falta de posiciones de menores niveles dificulta el surgimiento de nuevos líderes desde dentro del sistema político. Los presidentes regionales tienen una oportunidad para adquirir experiencia de gobierno y potencialmente encumbrarse al nivel nacional. Los movimientos regionales organizados también capacitan a los activistas regionales. Aun si los movimientos regionales murieran, dejarían una escuela de jóvenes activistas que podrían contribuir a otros partidos en el futuro.

Finalmente, los movimientos regionales organizados estarían forzando a los partidos nacionales a construir bases y a competir en el nivel regional. Cuando en 2002 la arena política se presentó altamente fragmentada, la organización vigente por aquel entonces del Apra era suficiente para ganar las elecciones,

<sup>38</sup>. Véase Diamond y Gunther (2001: 25).

por lo que no se vio incentivada a invertir en la construcción de bases regionales. Sin embargo, al estar desafiados por los movimientos regionales organizados, el Apra y otros partidos nacionales tendrán que construir organizaciones regionales si desean ganar presidencias regionales.

## Conclusión

El ascenso dramático de los movimientos regionales en el Perú conmocionó a casi toda la opinión pública, aunque su éxito no fue accidental. Los vencedores regionales en 2006 fueron considerados *outsiders* porque eran desconocidos para la clase política en Lima. Sin embargo, al interior de sus regiones, ellos eran todo menos advenedizos políticos. Estos movimientos se formaron porque los partidos nacionales carecían de reputación o recursos para atraer candidatos fuertes. Además, los nuevos candidatos regionales tuvieron incentivos para construir organizaciones políticas de alcance regional.

Una vez en el gobierno, la evolución de los movimientos regionales se vio restringida tanto por condiciones estructurales como por el diseño institucional de los gobiernos regionales. La desorganización social y la baja capacidad del Estado son problemas evidentes en todos los niveles del gobierno peruano, pero los desafíos institucionales específicos del gobierno regional hacen particularmente difícil la construcción de fuertes movimientos regionales. Con todo, los movimientos regionales son un producto no de circunstancias estructurales favorables, sino del fracaso de los partidos nacionales. En tanto y en cuanto no se evidencia una recuperación de la debilidad de los partidos nacionales, es predecible que el fenómeno de los movimientos regionales persistirá en el largo plazo.

El presente artículo pretende dar luz sobre algunos factores que motivan a los políticos regionales, configuran las elecciones regionales e influyen en el desarrollo de los movimientos regionales. Esta es sólo una primera aproximación a un área rica de investigación. Se requerirá claramente mayor investigación para comparar

los movimientos regionales entre regiones y en el tiempo. Los investigadores interesados en la democracia peruana deberían prestar atención a los desarrollos regionales. Los partidos nacionales no se recuperarán a menos que encuentren un camino eficiente para llegar a los electores fuera de la capital, y las regiones son campos de batalla clave para la renovación de los partidos. Los movimientos regionales son defectuosos y su futuro es incierto. Sin embargo, estas organizaciones le están introduciendo un nuevo dinamismo a la política de alcance regional. Sus mayores impactos están aún por verse.

## Reconocimientos

Estoy agradecida con Kristel Karina Castillo Cuaclón por la traducción del artículo del inglés al español. Agradezco inmensamente a todos mis entrevistados por haberse tomado el tiempo de compartir sus experiencias y apreciaciones conmigo. Particularmente, me siento en deuda con Gustavo Guerra-García, María Castañeda, José del Águila García y César Paz, porque cada uno de ellos se tomó la molestia de introducirme en el ambiente político regional. Estoy agradecida con mi asesor de tesis, Profesor Steve Levitsky, quien me brindó consejos y apoyos invaluable a lo largo del proceso de investigación. Quiero también agradecer a Alberto Vergara y a Amy Beeson por sus comentarios constructivos. Finalmente, agradezco al Centro Weatherhead para Asuntos Internacionales y al Centro David Rockefeller para Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Harvard por su apoyo financiero a mi trabajo de campo.

## Bibliografía

### ALDRICH, John Herbert

1995 *Why Parties?: The Origin and Transformation of Political Parties in America*. American Politics and Political Economy Series. Chicago: The University of Chicago Press.

### BRANCATI, Dawn

2007 "The Origins and Strengths of Regional Parties". En *British Journal of Political Science* 38, N.º 1, pp. 135-159.

### CAMERON, Maxwell A

2008 "The Dog that did Not Bark-Twice: Peru's Frustrated Left Turn". Paper presented at conference on Latin America's 'Left Turn': Political Diversity and Development Alternatives, Harvard University, Cambridge, EEE UU. Abril 4-5.

### CARRILLO, Hugo

2007 "Radios locales y poder político". En *Revista Quehacer*, 164, enero-febrero, pp. 99-107.

### COTLER, Julio et al.

2009 *Poder y cambio en las regiones* (15.ª Ed.). Serie Desarrollo Humano. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.



**DIAMOND, Larry Jay y GUNTHER, Richard (eds.)**

2001 *Political Parties and Democracy*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.

**FALLETI, Tulia**

2005 "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective". En *American Political Science Review* 99, N.º 3, pp. 327-346.

**GROMPONE, Romeo y WIENER, Elisa**

2006 *La controvertida influencia de los movimientos regionales*. Cuadernos Descentralistas. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; Grupo Propuesta Ciudadana.

**HALE, Henry E.**

2006 *Why Not Parties in Russia?: Democracy, Federalism, and the State*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)**

2007 *Censos nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

**JURADO NACIONAL DE ELECCIONES**

2010 Consulta de listas y candidatos, elecciones regionales y municipales.

**KENNEY, Charles D.**

2003 "The Death and Rebirth of a Party System, Peru 1978-2001". En *Comparative Political Studies* 36, N.º 10, pp. 1210-1239.

**KITSCHLITZ, Herbert**

2000 "Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities". En *Comparative Political Studies* 33, N.º 6-7, pp. 845-879.

**LEVITSKY, Steven y CAMERON, Maxwell A.**

2003 "Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru". En *Latin American Politics & Society* 45, N.º 3, pp. 1-33.

**MAINWARING, Scott**

2006 "The Crisis of Representation in the Andes". En *Journal of Democracy* 17, N.º 3, pp. 13-27.

**MELÉNDEZ, Carlos**

2004 *¿Una descentralización sin partidos? El primer año de gestión del APRA en el gobierno regional de San Martín*. Documentos de Trabajo 138. Serie Sociología y Política. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

**MELÉNDEZ, Carlos y VERA, Sofía**

2006 "Si 'todos perdieron', ¿quién ganó? Los movimientos regionales en las elecciones de noviembre de 2006". En *Revista Argumentos*, N.º 8. Instituto de Estudios Peruanos, pp. 7-11.

**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**

"Consulta amigable: Consulta de Ejecución del Gasto". Disponible en: <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/>.

**MUÑOZ CHIRINOS, Paula**

2010 "¿Consistencia política regional o frágiles alianzas electorales? El escenario electoral cuzqueño actual". En *Revista Argumentos*, Año 4, N.º 3. Julio, pp. 15-22.

2008 *La incertidumbre de la política regional: estudio sobre la articulación entre el gobierno regional y los gobiernos locales de Puno (2003-2007)*. Lima: SER, Oxfam.

**OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE)**

2007 *Elecciones regionales y municipales 2006: informe de resultados*. Lima.

2003 *Elecciones regionales y municipales 2002 y municipales complementarias: informe de resultados*. Lima.

**PALOMINO, Moisés**

2010 "Elecciones regionales y municipales 2010, partiendo desde Ayacucho". En *Revista Argumentos*, Año 4, N.º 3. Julio, pp. 23-26.

**REMY, María Isabel**

2010 "Elecciones regionales 2010 o el sueño de la candidatura propia". En *Revista Argumentos*, Año 4, N.º 3. Julio, pp. 2-7.

**TANAKA, Martín**

2004 "Situación y perspectivas de los partidos políticos en la región andina: el caso peruano". En KORNBLITH, Miriam et al. *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: International IDEA.

**TAYLOR, Lewis**

2008 "¿Cómo y por qué votaron los campesinos? Las elecciones generales y regionales del 2006 en el campo cajamarquino". En *Debate Agrario*, N.º 43, pp. 105-133.

**TUESTA SOLDEVILLA, Fernando**

2006 "El mapa electoral del archipiélago político". En *Revista Ideele*, N.º 179.

**VERGARA, Alberto**

2009 *El choque de los ideales: reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Peru: IDEA Internacional.

**DE WINTER, Lieven y TÜRSAN, Huri**

1998 *Regionalist Parties in Western Europe*. London; New York: Routledge.

**ZÁRATE ARDELA, Patricia**

2003 *La democracia lejos de Lima: descentralización y política en el departamento de San Martín*. Colección Mínima. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.