



JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

PLENO DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

PRESIDENTE

Dr. Hugo Sivina Hurtado

MIEMBROS TITULARES

Dr. José Humberto Pereira Rivarola

Dr. Baldomero Elías Ayvar Carrasco

Dr. José Luis Velarde Urdanivia

SECRETARIO GENERAL

Dr. Roque Augusto Bravo Basaldúa

DIRECTORA NACIONAL DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN CÍVICA CIUDADANA

Dra. Milagros Suito Acuña

PROGRAMA VOTO INFORMADO

Lic. Luisa Magaly Torres Andonayre

**La creciente vigencia de movimientos y partidos regionales,
sus alcances y límites**

Romeo Grompone Grille: Es doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República-Uruguay), investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos y profesor de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Jesuitas. Ha sido docente en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Romeo Grompone Grille

La creciente vigencia de movimientos y partidos regionales

sus alcances y límites



JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

DOCUMENTO DE TRABAJO N.º 2

***LA CRECIENTE VIGENCIA DE MOVIMIENTOS
Y PARTIDOS REGIONALES, SUS ALCANCES Y LÍMITES***

Elaborado por: Romeo Grompone Grille

Primera edición

Lima, octubre 2012

ISBN: 978-612-4150-21-0

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Avenida Nicolás de Piérola N.º 1070, Lima

Página Web: www.jne.gob.pe

Corrección y diseño editorial: Odín del Pozo

**© 2012 JURADO NACIONAL DE ELECCIONES - Dirección Nacional
de Educación y Formación Cívica Ciudadana**

La información contenida en este documento de trabajo puede ser reproducida total y parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar al JNE.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2012-12759

Impresión

Servicios Gráficos JMD

Av. José Gálvez 1549 – Lince Tel.: 470-6420

Av. Francisco Lazo 1533 - Lince

Índice

Presentación	9
La transgresión del canon institucional y sus consecuencias	14
Viejos y nuevos actores políticos en un proceso descentralista parcialmente improvisado	16
El comienzo de estudios en profundidad de los partidos regionales y de los problemas del tránsito de los movimientos a partidos	18
Capital político, ideacional, administrativo y movimientos y partidos regionales	21
Coaliciones de independientes y sustitutos partidarios	23
El progresivo desplazamiento de los partidos nacionales por los movimientos y partidos regionales	27
La experiencia de los grupos regionales con mayor organización	30
La frecuente fragilidad de las alianzas entre los actores locales	32
Debilidad de los liderazgos y límites para su proyección nacional	35
Aproximaciones finales	39
Referencias bibliográficas	44

Presentación

En los últimos procesos para la elección de autoridades, en el ámbito de los gobiernos subnacionales, los partidos políticos fueron desplazados por los movimientos regionales. Así, las agrupaciones tradicionales redujeron su presencia en las instancias de representación regional; de dieciséis regiones que tuvieron los partidos políticos en el año 2002, solo consiguieron doce en el año 2006 y dos en los comicios de 2010. Esta situación es la que motiva a diversos especialistas en la materia a ensayar un conjunto de hipótesis sobre la fragilidad institucional y la crisis de representación por la que atraviesan los partidos políticos en el Perú. Similar tratamiento no lo tuvo el consecuente avance y consolidación —en algunos casos— de los movimientos regionales.

En este contexto y con una tercera experiencia electoral regional, el Dr. Romeo Grompone expone un conjunto de aspectos referidos a la vigencia de los llamados movimientos y partidos regionales. El documento de trabajo que presentamos sostiene un hilo conductor que nos invita a discutir las diferentes aproximaciones sobre las «nuevas» expresiones políticas locales, sin descuidar aspectos de la coyuntura nacional como el proceso de descentralización y los conflictos sociales en el territorio.

Sin embargo, para el autor, estos condicionantes de la dinámica social y política, junto con la menor rigurosidad en los requisitos para la

formación de los movimientos regionales —que favorecería a primera vista la creciente emergencia de estas organizaciones—, no explica por sí mismo la vigencia de los movimientos y partidos regionales. De esta manera, el Dr. Grompone asume otros elementos como el capital político, ideacional y administrativo de los líderes de dichas organizaciones políticas, dando cuenta de esta manera de empresarios que pasan a la política y de agendas políticas que sí expresarían identidades regionales. Profundiza, igualmente, en este último aspecto de la ideología de los movimientos regionales, aclarando que las alianzas conformadas para las elecciones hacen presagiar por lo general conflictos o enfrentamientos políticos, ya que la formación de coaliciones no pasa generalmente por un proceso de negociación programática. El panorama no está desprovisto de otros actores que entran en juego, como los empresarios, los medios de comunicación y los operadores, quienes actúan como sustitutos partidarios para resolver problemas de acción colectiva.

Finalmente, en este documento de trabajo se ejemplifican los casos de algunas regiones donde los movimientos regionales han alcanzado una mayor institucionalización, como en el caso de la Amazonía. La experiencia de sus protagonistas hace que la figura de los presidentes regionales plantee la posibilidad de su paso al escenario nacional. No obstante, estos liderazgos al tratar de abrirse espacios propios hallan barreras como la ausencia de partidos que actúen como vasos comunicantes, lo que puede llevar al fracaso algunos liderazgos personales.

Los temas expuestos en el presente documento de trabajo constituyen un esfuerzo por mantener el análisis y debate en materia de democracia y representación política impulsados por la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del Jurado Nacional de Elecciones.

Luisa Magaly Torres Andonayre
PROGRAMA VOTO INFORMADO



La interpretación sobre los movimientos regionales y, en algunos casos, su conversión a partidos regionales a partir de la transición a la democracia ha sido motivo de distintas interpretaciones. En ocasiones, ello ha estado signado por un diagnóstico sobre su precariedad, sometidos como están a los avatares de una determinada coyuntura dando indicios que no necesariamente iban a prolongar su vigencia en el tiempo. Así, la situación presente se explicaba por la falta de incidencia de los partidos nacionales y un ambiente de desafección política¹.

Solo en trabajos recientes han surgido interpretaciones que argumentan que los movimientos y partidos regionales pueden constituirse en expresiones políticas influyentes —y en ocasiones duraderas—, con sus propios liderazgos y organizaciones, las cuales pueden competir

¹ Mariana Málaga ha participado en la discusión de este texto y en la redacción de algunos de sus apartados. Las entrevistas con Javier Azpur, Eduardo Ballón y las observaciones y críticas de María Isabel Remy contribuyeron con sus aportes a muchas de las ideas expuestas en el trabajo. Por supuesto no son responsables de lo que aquí se expone.

en las elecciones de autoridades a escala subnacional y, en la mayoría de los casos, predominar sobre los partidos políticos tradicionales o emergentes². Algunos politólogos insistían hasta un período reciente en las perspectivas de un nuevo impulso para partidos de trayectoria prolongada. Allí destacaban el Partido Aprista Peruano y el Partido Popular Cristiano junto con sus alianzas, o bien otras organizaciones emergentes como las de los seguidores de Alberto Fujimori (en sus distintos formatos de presentación) u otras nuevas con el peso de liderazgos fuertemente personalizados. Estos últimos ya no podían considerarse como «*outsiders*» por su creciente visibilidad en el juego político; entre ellos se ubicaban Alejandro Toledo y Perú Posible, Alberto Andrade y Somos Perú, Luis Castañeda Lossio y Solidaridad Nacional (KENNEY 2004, MELÉNDEZ 2007). Charles D. Kenney hacía cálculos sobre resultados electorales sin tener en cuenta la volatilidad y la intensidad mayor o menor de las preferencias que en contextos cambiantes altera en poco tiempo lo que este autor da por establecido. Es un tema particularmente relevante en el país que tiene mayores índices de desconfianza hacia los partidos políticos en toda América del Sur.

Carlos Meléndez es lo suficientemente perceptivo para advertir la precariedad de las organizaciones políticas tradicionales. Sin embargo,

² En el desarrollo de este trabajo diferenciaremos entre movimientos y partidos regionales; si bien no nos atenemos a la legislación electoral, en ocasiones la distinción entre unos y otros es difusa. En principio consideramos que son partidos regionales los que reúnen las siguientes características: a) un organismo de dirección estable, aun cuando sea personalizado y tenga presencia en la mayoría de las provincias de la región; b) proyectos —o al menos un conjunto de demandas— que definen su identidad política; c) participación por lo menos en dos comicios regionales en los que hayan obtenido triunfos electorales o se sitúen en posiciones de expectativa; d) realización de asambleas, eventos, convenciones o procesos de consulta entre los integrantes de la organización.

incurre en una interpretación estandarizada, prestándole una atención privilegiada a las deficiencias, límites y logros de los partidos, de las relaciones entre ellos como de los vínculos que establecen con la sociedad, tomando como referencia sistemas más estables. Todo esto lo lleva a razonar en términos de lo que debiera ocurrir y no sucede, sin darse el suficiente espacio para acoger nuevas corrientes de interpretación y criterios más abiertos y menos prescriptivos acerca de lo que ocurre no solo en el Perú sino en numerosos países de América del Sur (MELÉNDEZ 2007).

Con distintos argumentos, que finalmente en este caso confluyen, otros autores hacen notar la poca influencia que tuvieron los partidos políticos en el proceso de transición política; es como si el Perú se saliera del libreto con relación a la ortodoxia sobre el tema. En torno a ello gravita la escasa penetración en la sociedad de dichos grupos, la limitada capacidad para organizar una agenda, la presencia de operadores políticos en una sociedad de recurrentes conflictos que proporcionan conocimientos expertos en intermediación, resultado de saberes adquiridos en anteriores trayectorias políticas de las que se apartaron, más que vínculos establecidos con una organización (GROMPONE 2005, TANAKA 2006).

En esta labor de intermediación con la sociedad se desata entonces un complejo juego de intercambio donde convergen la búsqueda de ventajas personales y el convencimiento de que para lograrlas se deben ofrecer beneficios para los que ofertan sus servicios. En ocasiones, es como si se tratara de un juego de espejos en el que se mira al eventual contendor: el encargado por el Estado de resolver los conflictos, que busca consensos y cobra una remuneración —que por cierto le corresponde—, y a este otro intermediario alineado con los que expresan demandas y protestas que saca a su vez sus propios beneficios

personales. Así, puede ocurrir que uno y otra hayan compartido, en algunas etapas de su trayectoria, propuestas comunes y hasta militancia en un mismo grupo político. Todo es política y nada termina siéndolo. La situación que orienta a todos sería la de criterios de oportunidad y, en el momento, los proyectos no importan. Por este lado discurrimos en una interpretación desolada de la política local que iremos matizando.

La transgresión del canon institucional y sus consecuencias

En el principio fue el canon, y así lo practican algunos politólogos en sus análisis. Este se basa, en definitiva, en lo que debiera ser y debiera ocurrir de acuerdo con un razonamiento normativo. Las instituciones políticas, entre ellas las relativas al régimen y a los partidos, son reguladas en una trama de normas formales e informales establecidas a partir de la socialización y el control (O'DONNELL 1996). En el recurso a estos dos procesos se busca, entonces, hacer previsibles los comportamientos de los actores.

Douglas Chalmers —en un trabajo que el tiempo no ha desgastado— aludía que en el Perú tanto el principio de orden como su transgresión discurría en un proceso de renovación continua de normas como de su alejamiento de ellas (CHALMERS 1977). Innovación de criterios que no alcanzan a fijarse y de alejamientos que no marcan con precisión la distancia frente a lo establecido. Pedro Medellín señala, pensando en América Latina y ya más de 20 años después del trabajo mencionado, que en la mayoría de los países de la región se daba la extraña convivencia de una supuesta fijación a las normas escritas; a veces de forma hasta ritualista, con el conocimiento de calculados apartamientos y distanciamientos que tienen menos de lo que se piensa de aleatoriedad y de comportamientos erráticos (MEDELLÍN 2006).

Acaso a modo de «memorias» del bien perdido tratamos de rescatar la vigencia de los partidos nacionales desde una suerte de precipitado de intenciones o recurriendo a la llamada «ingeniería política». Y estamos entonces ante la duda de si resolvemos problemas o recurrimos a artilugios de corto alcance. Hace unos cinco años se confiaba que una Ley de Partidos Políticos resolviera —por lo menos en parte— las desventuras de nuestra sociedad política y civil. A mi parecer era más un «*deus ex machina*», en que los dioses resolvían problemas recurriendo a una intervención providencial —y por ello impostada— que una solución política que respondiera a los desafíos existentes.

Ocorre, entonces, que el tema de los movimientos y partidos regionales se lo quería desbaratar. Aparece de forma pertinaz, no necesariamente solo como tributario de una explicación basada en la ineficiencia o en la decadencia de las organizaciones políticas nacionales. Alberto Vergara es un autor lúcido que recurre en sus trabajos a argumentos consistentes. Esta vez, sin embargo, no consigue persuadir de que las concesiones para habilitar a movimientos o partidos regionales, aparentemente más laxas que lo que ocurre con los partidos nacionales, sean la razón de su vigencia (VERGARA 2009).

El razonamiento de Vergara que Meléndez comparte incurre, a mi parecer, en una inferencia apriorística invadida por el «deber ser», donde la vigencia de los partidos nacionales es el eje del análisis pero interfiere, coincide a veces y en ocasiones se da de bruces con un eje analítico y otro definido en función de aspiraciones. Los movimientos y partidos regionales se encuentran, a su criterio, vigentes y desvaídos (VERGARA 2009). Tienen como características el impulso y el freno. El impulso que trastoca, por un lado, las reglas de juego político que identificamos como habituales y que se imponen en variados espacios regionales; y el freno, por otro, que les impide ir más allá de ese ámbito.

Por lo demás, es cierto que son mayores las exigencias para constituir partidos nacionales que regionales —como afirma Vergara—; entre otros temas que hacen la diferencia están los relacionados con los estatutos, registros de ingresos financieros, exigencias de democracia interna y en menor medida número de comités partidarios. No obstante, si atendemos a la escala en que nos movemos, ni la brecha es de la magnitud que se señala ni parece razonable suponer —salvo que surja a partir de un razonamiento que aparece desde el límite y el fracaso a modo de restos de naufragio— que solo criterios de legislación, siendo por cierto importantes, tengan la fuerza suficiente para imponer una realidad política distinta a la existente.

Viejos y nuevos actores políticos en un proceso descentralista parcialmente improvisado

Conviene recapitular acerca de lo que el lector seguramente sabe. La invocación a un proceso descentralista fue un acto de voluntad política que solo contaba con ideas generales, imprecisas sobre asignación de competencias y atribuciones. Se constituían nuevas autoridades, en especial los presidentes regionales que renovaban a veces la clase política, algunos con una reconocida trayectoria política, otros emergentes si bien en algunos casos conocidos desde su actividad privada. Otros aparecían más improvisados. La mayoría de los derrotados en el año 2002 hicieron un acelerado aprendizaje político y, como se verá más adelante, se impusieron y vencieron a los representantes de los partidos el año 2006.

Un grupo de ciudadanos informados de las regiones, periodistas locales y en contados casos nacionales, sociólogos preocupados por temas regionales, saben de la heterogeneidad —primero de procedencia,

luego de gestión— de los presidentes regionales, si bien en ocasiones una y otra dimensión se enlazan y con ello se gana en márgenes de previsibilidad, atendiendo a cada caso en particular. No obstante, esta relación que con cierta dosis de optimismo podemos calificar de virtuosa no es la más generalizada. En todo caso, cualquiera sea la autoridad, dispondrá de mayores recursos que los que tuvieron otros de rango similar al suyo en anteriores administraciones; además de un mayor número de competencias transferidas que eran de incumbencia del gobierno central, se superó la habitual falta de fondos para cumplirlas. Ahora con frecuencia se da la necesidad de resolver la difícil ecuación de negociar con el Ejecutivo y a la vez la conminación de ponerse al frente de las protestas sociales. Entre dificultades, ambiciones y exigencias los presidentes regionales parecen precipitarse en una dirección en la que la alternativa disponible es la de crear un movimiento o un partido regional más allá de las dudas que puedan suscitarse sobre los créditos políticos que finalmente se obtengan.

Estos dirigentes surgen en parte por la decadencia de los partidos políticos históricos. Aun tomando en cuenta esta afirmación más que evidente, muchos de ellos han sido militantes de alguna organización política, en especial en la década de 1980, y con frecuencia siguen cumpliendo tareas de representación política, ya con otro formato organizativo. Ha pasado, sin embargo, el tiempo de la adhesión a un partido como criterio seguro de pertenencia y estrategia incluso en los pocos casos en que haya sido elegido por uno de ellos. En Cajamarca, por ejemplo, el presidente regional integrante de una organización política, a partir del protagonismo adquirido en su gestión, es probable que trate de crear un movimiento propio, desligado del grupo que lo eligió.

El comienzo de estudios en profundidad de los partidos regionales y de los problemas del tránsito de movimientos a partidos

En este proceso ha ocurrido una suerte de vuelta de tuerca en la interpretación. Comienzan a surgir corrientes que tratan de analizar los movimientos y organizaciones regionales superando el relato casi exclusivo sobre la suerte corrida por los partidos. Se asume así una aproximación más realista y en ocasiones más rigurosa para describirlos desde su propia lógica, lo que plantea nuevos desafíos en el análisis.

Diane Gramont señala que aquellos movimientos y partidos regionales emergentes que logran adquirir un perfil programático nuevo, abren espacios de participación, incentivan políticas de desarrollo, restablecen vínculos que se iban perdiendo entre votantes y elegidos. Además, estos grupos trabajan con el «*establishment*» político, propician condiciones de diálogo y, con ello, promueven la gobernabilidad. En el proceso, además, ayudan a la formación de nuevos dirigentes que apuntan a una perspectiva de renovación de la clase política. Finalmente, permitirían que los partidos nacionales que están afrontando una condición de aislamiento busquen establecer de modo más consistente bases regionales (GRAMONT 2010).

Quizá la perspectiva de la autora luzca demasiado optimista. En ocasiones puede haber programas de desarrollo sustentados por un candidato, pero probablemente tengan tanto problemas en su formulación de ideas como para articularse con otros de mayor alcance que el regional; entonces, el resultado podría ser la competencia más que la colaboración. En un país, además, sacudido por conflictos sociales esparcidos por el territorio, algunos intérpretes e incluso personas

que intervenían como parte del gobierno en la Unidad de Resolución de Conflictos sentían que había que darles un mayor protagonismo a los presidentes regionales o alcaldes como factor de moderación. Se apelaba, entonces, a su legitimidad, buscando aislar así a los —por lo general— más radicales frentes de defensa y organizaciones de similares características. En los hechos, ello no ocurría así. En los momentos en que la protesta alcanzaba sus niveles más exacerbados, la autoridad elegida —y aun al margen de lo que fuera su posición en el tema en debate— corría el riesgo de desligarse de aquellos que inicialmente la habían apoyado si tomaba una opción que pudiera calificarse de concesiva. Por lo que se verá más adelante acerca de cómo se forman las listas y se reclutan adhesiones, estos movimientos y partidos no parecen promover tampoco políticos nuevos, capaces de moverse con soltura en otros ámbitos de actividad. Y, finalmente, el estilo de los partidos ha sido —en las elecciones a escala subnacional— buscar invitados con supuesta vigencia en las regiones, creando vínculos de corto plazo y superficiales.

El pasaje de un movimiento a un partido no es sencillo. Si entendemos, como señala Herbert Kitschelt, que los problemas de acción colectiva y de elección social requieren organizaciones en ocasiones disruptivas, en otros casos orientadas a ejercer influencia, o bien partidos y liderazgos más formalizados, cualquiera de estas instancias demanda inversiones en capital (recursos económicos y también simbólicos) más un considerable y extendido esfuerzo personal. En este orden de consideraciones, aquellos movimientos que emergen desde la protesta social tienen un limitado alcance en el espacio y en el tiempo. Por lo general suelen tener vigencia solo por un corto período. Para extenderse requieren de contribuciones económicas previsibles y una estructura bien construida de políticos profesionales, líneas de

comando definidas y una relativa estabilidad en cuanto a las adhesiones de los integrantes (KITSCHOLT 2006).

La preocupación de Kitscholt es la de los partidos-movimientos y en el trabajo mencionado toma como referencia para trabajar con este concepto las modalidades de su surgimiento, su prédica y su organización, como expresión de nuevos procesos que discurren por vías diferentes a las clásicas o convencionales tipologías de partidos. En el caso de las sociedades europeas, ubica en este cambio a las organizaciones ecológicas y a los partidos de extrema derecha (KITSCHOLT 2006). Entiendo que este autor, en el caso peruano, seguiría esta línea de interpretación para las expresiones locales a las que estamos haciendo referencia.

El autor agrega el problema de los costos de transacción. Así, determinados objetivos pueden aislarse y adquirir características salientes —pensando en el Perú, por ejemplo, en la disponibilidad del canon minero en un departamento y su administración o la construcción de una carretera—, problemas que pueden resolverse por separado, pues resulta más razonable aislar las demandas. Solo cuando se plantean transacciones con el sistema político o las autoridades nacionales que se articulan entre sí y exigen crecientes costos en cuanto a información, negociación, decisión, ejecución, entre otros, es posible plantear la agregación de demandas y la creación —llegado el caso— de una organización. Pero acotaríamos además que una situación de estas características puede ser particularmente relevante en una región pero no en otra y ello explicaría en parte las dificultades encontradas por aquellos liderazgos que desde alianzas regionales buscaron crear una alternativa a escala nacional (KITSCHOLT 2000).

Capital político, ideacional, administrativo y movimientos y partidos regionales

El trabajo a mi criterio más brillante e innovador que se ha escrito en el país sobre movimientos y partidos regionales es el de Mauricio Zavaleta (2012). Este autor toma de Henry Hale el concepto de «capital político» para asociarlo con presupuestos hasta ahora no tratados en la ciencia política peruana, como los asociados con la microfundación de partidos, particularmente en el caso de organizaciones que surgen de nuevos liderazgos políticos, entre ellos los de empresarios que pasan de la actividad privada a la política. Este capital político se desagrega en el «ideacional» y en el administrativo. El primero debe contribuir a formular un horizonte de largo plazo. En teoría debiera asociarse a arreglos programáticos disponibles y duraderos, contribuir a organizar las campañas políticas resolviendo problemas de acción colectiva y crear eficientes flujos de información para ganar votos; así, los liderazgos pueden adquirir reputaciones sustentadas en la defensa de los principios que esgrimen (ALDRICH 1995, HALE 2006, ZAVALETA 2012).

El segundo capital que entra en juego, el administrativo, se asocia al aporte del candidato de recursos económicos y simbólicos desde transferencias monetarias, privilegios en políticas sociales, prebendas y otorgamientos de títulos de reconocimiento en la gama de decisiones disponibles que supone cálculos en donde las opciones son complejas de tomar. Quien aporta este capital puede fortalecerse pero a la vez debe enfrentar el riesgo de que a la larga termine fortaleciendo a emergentes opositores internos que encuentran la oportunidad de obtener una relevancia de la que antes carecían.

Los nuevos liderazgos deben encarar un problema de difícil resolución, donde las alternativas pueden ser distintas según el período

considerado. En una exigente evaluación a la que están sometidos, ocasionalmente pueden considerar que resulta más ventajoso utilizar este capital administrativo para su solo beneficio (HALE 2006). Obtiene de este modo una suerte de monopolio de la representación que en algunas coyunturas resulta incontestado. Si se excede en esta afirmación del poder de su conducción puede quedar eventualmente aislado, y sus seguidores entender más apropiado para sus intereses y proyectos el inclinarse por otras opciones (ZVALETA 2012).

Encuentro algunas diferencias entre esta reflexión y el proceso de formación de partidos regionales, reconociendo no obstante lo pertinente de este aporte. ¿Existe una ideología regional de largo aliento o al menos un sentimiento de identidad fuertemente enraizado? El que pareciera acaso pretender expresarlo es César Villanueva, como Presidente Regional de San Martín, con un proyecto de ecología, protección de la biodiversidad y conservación de una cultura vagamente formulado. En los demás casos, las identidades parecen ser más departamentales que regionales, más administrativas que culturales y no tener esta vigencia en cuanto a programas ni a ideas.

Si nos detenemos en el capital administrativo, parecería que una relación con ciertos rasgos de exclusivismo en los aportes y en la trama organizativa para disponerlos —el caso de Acuña en Trujillo y Lambayeque— permite afirmar un liderazgo asociado al control de instituciones. Estas por lo general se organizan ad hoc y sirven de apoyo, a partir de los recursos de los que disponen, para generar políticas de ayuda en alimentos, programas de promoción del empleo, becas universitarias, entre otras líneas, privilegiando a sus adherentes y clientelas. En un contexto así establecido, sus eventuales seguidores son en extremo leales. Si no lo son por las razones que fueran, quedan al margen de las ventajas que se conceden, obtenidas —o con

perspectivas de obtener— y sin espacio para ejercer una crítica dentro del grupo al que habían decidido pertenecer.

Coaliciones de independientes y sustitutos partidarios

Zavaleta distingue entre las coaliciones de independientes y los partidos regionales, si bien en esta última alternativa algunas de estas organizaciones —me atrevería a asegurar— son más bien protopartidos o, en otros casos, ya se trata de liderazgos nacionales, por más precarios que ellos sean. Las coaliciones de independientes se basan en alianzas temporales cuya opción surge de la evaluación de las exigencias de una determinada coyuntura. No cristalizan ni quieren cristalizar en coaliciones en sentido estricto, ya sea de tipo institucional (quizás el término adecuado sea pacto o acuerdo) en las que se propongan alcanzar metas comunes, reunir recursos para concretarlas y distribuir los beneficios por el cumplimiento de estas metas (CHASQUETTI 2001). Aquí predominan coincidencias definidas en términos informales en donde se juega un «valor de competencia» sustentado en reputaciones personales y recursos (ZAVALETA 2012).

Paula Muñoz quizás difumine aún más el alcance de estas reglas establecidas por candidatos que acuerdan participar en una lista común. Alude a una economía de acumulación en que se juntan recursos de los postulantes para ganar uno de los otros, extenderse en el territorio, hacer conocida su agrupación, juntar fuerzas y recursos más que acordar (MUÑOZ 2010). El pertinente planteamiento de la autora prefigura algunos desenlaces poco propicios para la gestión política o siquiera para contar con principios mínimos de estabilidad. Las precarias razones para concurrir juntos en una lista pueden presagiar enfrentamientos políticos, como por cierto han ocurrido en el país porque en ocasiones eclosionan intereses o proyectos opuestos que

antes no se habían explicitado o ni siquiera conocido. A ello se suman, además, los problemas de diseño institucional por los que los consejeros regionales pasan a un segundo plano, por el afianzamiento desigual en el territorio y el enfrentamiento de liderazgos y clientelas.

Zavaleta toma de Hale la noción de «sustitutos partidarios» como instancia para resolver problemas de acción colectiva cuando los mismos partidos no tienen perspectivas de consolidarse. Considera, así, que sus líderes y sus vínculos asociativos: «a) permiten formar una imagen pública reconocida para los votantes, y b) sirven como fuente de recursos administrativos durante las campañas electorales» (ZAVALETA 2012). Entre los sustitutos partidarios ubica a los que actúan en el Estado a escala subnacional, a los empresarios, a los medios de comunicación y a los operadores políticos. Siendo sugerente esta perspectiva de interpretación y dando pistas valiosas para entender estos nuevos procesos, en ocasiones se confunden planos entre aquello que debe atribuirse a las organizaciones políticas regionales con respecto a lo que tiene que ver con la procedencia de sus integrantes, planos que no necesariamente se identifican.

En el caso de políticos que actúan en el ámbito subnacional, Zavaleta ubica a Castañeda Lossio durante su gestión en el gobierno municipal de Lima entre los años 2002 y 2010 donde dio prioridad a la realización de inversiones en infraestructura cuyo apoyo ciudadano le permitió proyectarse a escala nacional y postular a la presidencia. Otro ejemplo que da Zavaleta es el de Álvarez en Áncash, quien ha extendido presuntamente una red de clientela utilizando los recursos de los que dispone en tanto presidente regional y presumiblemente sobrevaluando las concesiones de obras. Sin embargo este enfoque, siendo en principio una aproximación pertinente, no parece aplicarse al caso de Castañeda quien ya había sido candidato presidencial en las

elecciones del año 2000; asimismo, la ejecución de las mencionadas obras de infraestructura, al margen de los propósitos con los que se realizaron, son en todo caso un estilo de gestión política y administrativa de una organización personalizada, no necesariamente la tarea propia de un sustituto partidario.

Zavaleta señala la presencia de empresarios en las elecciones regionales de Ayacucho, Cusco, Lambayeque, Lima Provincias, Loreto, Moquegua, Tacna y Tumbes. Este caso se aproxima más a la formación de partidos regionales con un nuevo estilo en la medida que los fondos privados de los que dispone el candidato son utilizados tanto para proyectar su imagen como para establecer una estructura organizativa que en ocasiones se aparta de manera notoria de las actuales estrategias partidarias.

Corresponde anotar que este autor vincula, a mi criterio, estilos diferentes de asumir la competencia política, y no estamos en condiciones de distinguir con rigurosidad situaciones departamento por departamento. Sin embargo —si se quiere en un modesto ámbito regional—, existen casos de partidos-empresas que actúan difuminando los límites entre movimiento y organización (KRUWELL 2006). Los fondos de la campaña son originados desde la iniciativa privada y sin que en el inicio hubieran sido acumulados necesariamente buscando una futura proyección política. Los votantes son tomados como clientes o consumidores partiendo de la volatilidad de sus decisiones; la membresía es irrelevante, la tradicional maquinaria política es sustituida parcialmente por una tercerización de servicios a supuestos expertos y la autonomía en la conducción no tiene contrapesos.

Los medios de comunicación consiguen con frecuencia fijar la imagen de un candidato y desprestigiar otros. En algunos casos, a mi

criterio, son instancias de donde surgen postulantes acercándose entonces a la imagen de los sustitutos partidarios; otras veces son espacios de intermediación no demasiado diferentes a los que realizan en la actualidad los partidos y, finalmente, puede ocurrir que negocien su apoyo a cambio de pagos o prebendas y hasta es posible que en el proceso cambien sus opciones. Se trata pues de decantar estas tres situaciones.

Finalmente, Zavaleta señala la presencia de operadores políticos como agentes libres que son contratados para establecer conexiones con organizaciones o en la sociedad en su conjunto, instrumentar la campaña y las movilizaciones o desprestigiar a sus adversarios. A mi criterio, este autor recoge exclusivamente los aportes de Martín Tanaka y Carlos Meléndez, quienes no consideran otras situaciones en la que la intermediación la realizan dirigentes de las propias organizaciones o cuadros intermedios surgidos desde los tiempos de vigencia del fujimorismo, cuando entran en crisis los partidos tradicionales. No obstante, queda por elucidar qué tan libres son en el primer caso mencionado y si eventualmente su actuación los lleva a ocupar cargos electivos o administrativos cuando la organización a la que prestaron servicios sale ganadora, situación que lo acercaría más a la imagen de un sustituto.

Sistematizando las nociones de capital ideacional y capital administrativo, Hale establece lo expuesto en el cuadro 1.

Aplicando este razonamiento a movimientos y partidos regionales, el caso de los llamados partidos menores es el mayoritario. Alianza para el Progreso definiría con mayor exactitud el caso de los clientelistas y Nueva Amazonía se acercaría más a los ideacionales.

CUADRO 1. CAPITAL IDEACIONAL Y CAPITAL ADMINISTRATIVO

CAPITAL ADMINISTRATIVO	CAPITAL IDEACIONAL	
	ALTO	BAJO
Alto	Partidos programáticos	Partidos clientelistas
Bajo	Partidos ideacionales	Partidos menores

Fuente: HALE 2006.

El progresivo desplazamiento de los partidos nacionales por los movimientos y partidos regionales

En las elecciones del año 2006 —lo que se reitera en los comicios de 2010— los movimientos regionales ganaron en la mayoría de los departamentos, desplazando de este ámbito, casi en su totalidad, a los partidos nacionales. Estos solo alcanzaron la presidencia de 7 regiones el año 2006 y de 5 en el 2010 de las 25 regiones. Ya para el año 2002, los movimientos independientes habían triunfado en nueve regiones, pero los partidos nacionales mantuvieron su vigencia, en especial el PAP, que consiguió 12 presidencias regionales. Paradójicamente, en el año 2006, cuando el PAP ganó las elecciones presidenciales, su presencia en las regiones se redujo a dos: La Libertad y Piura.

Más allá de la evidente crisis que atraviesan los partidos nacionales, se presentaron algunos factores que ayudan a entender la proliferación progresiva de los movimientos regionales a pesar del todavía débil aparato administrativo: mayores recursos, avances en el proceso de descentralización, creciente experiencia de los presidentes regionales en gestión y la posibilidad de extender vínculos en el conjunto del territorio en contraste con el reclutamiento por invitación al que

CUADRO 2. GANADORES DE LAS PRESIDENCIAS REGIONALES EN LOS PROCESOS ELECTORALES DE 2002, 2006 Y 2010

Regiones	2002	2006	2010
Amazonas	*Partido Aprista Peruano	*Fuerza Democrática	**Alianza Regional Juntos por Amazonas
Áncash	*Partido Aprista Peruano	**Movimientos Independiente Cuenta Conmigo	**Movimiento Regional Independiente Cuenta Conmigo
Apurímac	**Agrupación Independiente Unión por el Perú – Frente Amplio	**Frente Popular Llapanchik	**Poder Popular Andino
Arequipa	*Partido Aprista Peruano	**Arequipa, Tradición y Futuro	**Alianza por Arequipa
Ayacucho	*Partido Aprista Peruano	**Movimiento Independiente Innovación Regional	**Movimiento Independiente Regional Todos con Ayacucho
Cajamarca	*Partido Aprista Peruano	*Fuerza Social	**Movimiento de Afirmación Social
Callao	*Perú Posible	**Movimiento Independiente Chimpum Callao	**Movimiento Independiente Chimpum Callao
Cusco	*Frente Independiente Moralizador	*Unión por el Perú	*Gran Alianza Nacionalista Cusco
Huancavelica	**Movimiento Independiente de campesinos y profesionales – MINCAP	**Proyecto Integracionista de comunidades organizadas	**Movimiento Independiente Trabajando para todos
Huánuco	**Movimiento Independiente Luchemos por Huánuco	**Frente Amplio Regional	*Somos Perú
Ica	*Partido Aprista Peruano	**Partido Regional de Integración	**Frente Regional Progresista Iqueño
Junín	**Unidos por Junín – Sierra y Selva	**Convergencia Regional Descentralista – CONREDES	**Movimiento Político Regional Perú Libre
La Libertad	*Partido Aprista Peruano	*Partido Aprista Peruano	*Partido Aprista Peruano

Lambayeque	**Agrupación Independiente Unión por el Perú – Frente Amplio	*Partido Movimiento Humanista Peruano	*Alianza para el Progreso
Lima	*Partido Aprista Peruano	**Concertación para el Desarrollo Regional – Lima	**Patria Joven
Loreto	**UNIPOL	**Fuerza Loretana	**Fuerza Loretana
Madre de Dios	*Movimiento Nueva Izquierda	**Movimientos Independiente Obras siempre Obras	**Bloque Popular Madre de Dios
Moquegua	*Somos Perú	**Movimiento Independiente Nuestro Ilo – Moquegua	**Integración Regional por ti
Pasco	**Concertación en la Región por la Descentralización	*Movimiento Nueva Izquierda	**Todos por Pasco
Piura	*Partido Aprista Peruano	*Partido Aprista Peruano	**Unidos Construyendo
Puno	**Movimiento Regional por la Autonomía Quechua y Aymara «Marqa»	**Avanza País – Partido de Integración Social	**Reforma Regional Andina Integración, participación económica y social Puno – RAICES
San Martín	*Partido Aprista Peruano	**Nueva Amazonía	**Nueva Amazonía
Tacna	*Partido Aprista Peruano	**Alianza por Tacna	*Acción Popular
Tumbes	*Partido Aprista Peruano	**Movimiento Independiente Regional FAENA	**Luchemos por Tumbes
Ucayali	**Nueva Amazonía	**Integrando Ucayali	**Integrando Ucayali

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Elaboración propia.

* Partido Nacional.

** Movimiento regional

recurrían los partidos históricos. La mayoría de estos movimientos regionales, sin embargo, está constituida por alianzas que surgen en contextos electorales; así, carecen en general de una estructura partidaria, de criterios claros de identidad e ideología y con frecuencia no tienen una duración de largo plazo (interpretación sostenida por Javier Azpur y Eduardo Ballón en comunicación personal). María Isabel Remy, en una observación a la primera versión de este documento, hace notar que también influyó que el apresuramiento en la convocatoria a las primeras elecciones regionales le otorgaba una delantera a los partidos nacionales porque contaban con ventajas para ajustarse a los requisitos impuestos.

Las experiencias de grupos regionales con mayor organización

No obstante los cambios recientes anotados en algunas regiones, existen núcleos vinculados a liderazgos antiguos y a partidos que han funcionado relativamente bien, los cuales han construido a través de los años una estructura interna que por lo menos les ha permitido sobrevivir más de una elección. Por ejemplo, en Puno, la agrupación política Poder Democrático Regional (PDR), con el liderazgo de Alberto Quintanilla (diputado por el Partido Unificado Mariateguista, 1985-1990), participó en las elecciones regionales de los años 2002, 2006 y 2010 (en esta última en alianza con el Partido Nacionalista). A pesar de haber sido derrotado las tres veces, la presencia de Quintanilla como oposición se ha mantenido, sostenida en sus redes organizativas conservadas en el tiempo.

Por otro lado, en Junín, el movimiento Convergencia Regional Descentralista (CONREDES) ha tenido una presencia sostenida en la competencia política, llegando a la presidencia regional con Vladimiro Huaroc en el año 2006. Esta agrupación, además, ha logrado de

alguna manera proyección nacional al formar parte de la alianza política Concertación Descentralista junto con el Movimiento Humanista Peruano, liderado por Yehude Simon, y el Partido por la Democracia Social, conducido por Susana Villarán apoyando la candidatura presidencial de esta última en el año 2006. En esta trayectoria, Vladimiro Huaroc ha adquirido visibilidad política a escala nacional, llegando a ser hoy jefe de la nueva Oficina para el Diálogo y la Sostenibilidad.

Sin embargo, el caso más conocido y exitoso entre los movimientos regionales es el de Nueva Amazonía, en San Martín. Esta organización cuenta con una estructura partidaria, tiene un liderazgo claramente definido en la figura de César Villanueva (presidente regional en 2006 y reelecto en 2010) y criterios programáticos en un discurso coherente sobre la amazonía. El liderazgo de Villanueva, además, ha traspasado las fronteras de la región San Martín para consolidarse como negociador válido en el ámbito nacional. La legitimación por parte de sus pares se vio reflejada en el respaldo unánime que obtuvo para ocupar la presidencia de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) en el período 2012. Por otro lado, la participación de la región San Martín en el Consejo Interregional Amazónico (CIAM), el cual agrupa a otras cuatro regiones (Amazonas, Loreto, Madre de Dios y Ucayali), ha contribuido también al crecimiento de su liderazgo fuera de su propia región. A la vez, Villanueva ha ganado reconocimiento en el sector empresarial, organizaciones de la sociedad civil y comunidades indígenas debido a las exitosas relaciones que se han entablado entre estos grupos y el CIAM. A pesar de la proyección de Villanueva fuera de su región, aparentemente no aspira a una candidatura nacional o, al menos, parece haber preferido como paso previo una consolidación en el espacio regional y una articulación estratégica con otros departamentos amazónicos. Esta posibilidad, además, ha sido bien aprovechada

por Villanueva ya que, a diferencia de lo que ocurre en otras regiones, San Martín cuenta con una serie de problemas —diversidad, defensa de los derechos de las comunidades indígenas, demarcación territorial, protección de recursos forestales, minería informal, narcotráfico— compartidos por el conjunto de regiones que conforman el CIAM, lo que facilita construir una agenda política común.

La frecuente fragilidad de las alianzas entre los actores locales

Más allá de estas escasas experiencias, destaca la debilidad de los movimientos regionales, tanto de los locales como los de proyección nacional (basta hacer un seguimiento de las agrupaciones políticas a través de las campañas electorales para darse cuenta de sus repentinas apariciones y su falta de duración de una a otra contienda electoral). Sin embargo, esta fragilidad corresponde también con la realidad de la mayoría de las organizaciones partidarias a escala nacional y se abre un período de coexistencia de partidos nacionales, partidos regionales que cumplieron las exigencias legales para su constitución y movimientos regionales.

La existencia y formación de estas expresiones regionales están atravesadas por una serie de factores —algunos estructurales— que impiden su fortalecimiento y consolidación no obstante los argumentos ya aducidos para explicar su vigencia. En primer lugar, pese a los avances señalados todavía carecen en buena parte de la capacidad de gestión, lo cual podría explicarse por un proceso de descentralización desordenado con límites burocráticos, sobrecarga de responsabilidades, traspaso de funciones sin fondos y una todavía dependencia de acceso al Estado central. Respecto a este último tema, más allá de los fondos dispuestos en el presupuesto de cada región, los presidentes

regionales y sus asesores se ven obligados a negociar con el conjunto de sectores del Estado, particularmente con el Ministerio de Economía y Finanzas, de cuya receptividad a las políticas del Estado central, a veces congruentes y otras en competencia entre los distintos ministerios y de la acogida a lo solicitado por las regiones parece depender la suerte del proceso. El Ministerio de Economía y Finanzas asigna a sectoristas encargados de las distintas regiones, y negocian con sus autoridades con las que están en contacto en ocasiones bajo reglas poco claras y sujetos a la discrecionalidad de sus funcionarios y a la cambiante trama organizativa para la toma de decisiones.

En segundo lugar, como ya se ha mencionado antes, los movimientos regionales se forman principalmente en el contexto electoral ya que sus líderes encuentran en este espacio una serie de incentivos alrededor de los cuales se congregan. Sin embargo, estas alianzas que aparecen con frecuencia por lo general carecen de cuadros políticos capaces de gobernar y de consolidar el movimiento a largo plazo. Se trata a veces a veces de problemas de capacidades, en otras de intereses. Las capacidades se basan en el reclutamiento de grupos organizados de la sociedad civil, desde empresarios a ONG en la expectativa de contar con sus atribuidos saberes especializados. No siempre es una buena opción política, no siempre los expertos son del nivel que se les atribuye, en contados casos cuentan con una extendida convocatoria. Los intereses pueden enfrentar —no necesariamente— problemas de fragmentación y las alianzas que en ocasiones llevaron al acceso a triunfos electorales sobre la base de coincidencias circunstanciales y acuerdos fuertemente personalizados, afrontan con frecuencia situaciones de conflicto; estas, por lo general, no delimitan el probable escenario de una futura competencia electoral sino que ya comienzan en la gestión misma del gobierno regional.

Se percibe, además, una falta de audiencia que atienda a las élites intelectuales regionales que se han preocupado por consolidar el discurso o proyecto para su departamento, como anotaron Azpur y Ballón en la entrevista realizada. Interpreto que ellos aluden a aquellos grupos que intentan que se hagan vigentes sentidos comunes acerca de lo que su territorio debiera aspirar sobre la base de saberes esgrimidos y tradiciones recreadas; asimismo, y en otro plano, a profesionales y técnicos que desde sus conocimientos —con frecuencia con experiencia en la administración local— tienen su propia reflexión sobre lo que consideran prioridades para su territorio. Remy entiende que en algunas regiones tales grupos no existen si se los somete a parámetros rigurosos de competencia profesional. Desde mi punto de vista, estos núcleos son decisivos en la construcción de una visión y un proyecto regional que trasciende sus errores y aciertos y definen una identidad. Los presidentes regionales y otras autoridades locales —como destacan Azpur y Ballón—, en un pragmatismo de corto plazo, pierden eficacia y legitimidad, encerrados en el propio círculo que han construido.

Finalmente, el intento de formar grupos regionales con diversos movimientos y partidos desata problemas en diferentes frentes. Las eventuales alianzas establecidas compiten con otras organizaciones, lo que se expresa en ocasiones a través de procesos de cooptación y clientelismo, las dificultades de negociación y la polarización con otros grupos. Ello da como resultado, en buena parte de los casos, reiteradas disputas personales o entre provincias de un mismo departamento que adquieren mayor importancia que la propuesta de programas alternativos. Pueden, sin embargo —como sostienen Ballón y Azpur—, mencionarse algunas regiones sin los aludidos inconvenientes: Amazonas, La Libertad, Piura y San Martín. En un

segundo nivel dentro de este mismo orden se encontrarían Lima Provincias y Moquegua. Remy, en observaciones a este trabajo, señala que esta clasificación de casos tan particulares no es pertinente; anota otras escisiones que comprenden a su criterio un espectro más amplio, entre ellas la de presidentes con alcaldes regionales o regiones con adhesiones divididas y en ocasiones hasta polarizadas —como Áncash dividido entre los votos de la sierra y de la costa y, en esa misma dirección, sin llegar a estos extremos, en La Libertad.

Debilidad de los liderazgos y límites para su proyección nacional

En este sentido, es difícil que en las mencionadas circunstancias los políticos puedan formar liderazgos en los espacios regionales que los hagan capaces de saltar a escala nacional —lo que eventualmente podría ayudar a ir construyendo una nueva clase política— o de constituirse como negociadores válidos entre uno y otro ámbito. En primer lugar, el hecho de que las regiones estén constituidas sobre la base de la división departamental y no sobre circuitos regionales, genera espacios con fragmentaciones internas de diversos tipos que podrían dificultar la legitimación de un liderazgo representativo de toda la región o que podría generar también distintas demandas difíciles de unificar en una sola agenda.

En segundo lugar, la debilidad de las instancias de convocatoria regional como la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, a pesar de que en teoría debería constituir un espacio de concertación y representación frente al gobierno nacional, tiende a ser una plataforma de demandas particulares más que un espacio donde se puedan generar propuestas articuladas. Quizás se haga presente también una

soterrada competencia entre estas autoridades, cada una buscando adquirir una supuesta o pretendida presencia nacional con buen número de sus participantes, promoviendo desencuentros que se escudan en una invocada unidad de objetivos.

Formar una organización nacional, además, supone un liderazgo con afianzamiento en varios departamentos, lo cual puede presentar costos (recursos, capital simbólico, redes) muy elevados que los políticos no siempre están dispuestos a conceder o no se encuentran en posibilidades de asumir. Además, las condiciones de funcionamiento del sistema político hacen extremadamente inestable el pasaje de lo local a lo nacional. Así, por ejemplo, la tentativa por parte de Yehude Simon, quien fue presidente regional de Lambayeque entre el año 2002 y 2008, de obtener créditos políticos a través de la presidencia del Consejo de Ministros fue truncada rápidamente a partir de la interpelación por parte del Congreso a la que fue expuesto por el conflicto de Bagua ocurrido en junio de 2009.

Finalmente, aunque el Congreso se presente en teoría como el camino más obvio para seguir y construir una carrera política, su desprestigio hace que la estrategia más apropiada de crecimiento sea, muchas veces, para los dirigentes locales, expandirse en sus departamentos antes que ser voceros de intereses más nacionales, como por ejemplo, ya lo señalamos anteriormente, el caso de César Villanueva en San Martín. Este hecho, a la vez, podría conducir a una paradoja pues el teórico ascenso en una carrera política en espacios locales puede tocar el techo rápidamente. Existen, sin embargo, algunas figuras que han dado el paso al Congreso y que a pesar de los problemas que supone este espacio han sabido moverse entre ambos lados: el nacional y el regional. Esta situación sería, para Azpur y Ballón, el caso de Norman Lewis del Movimiento Independiente Fuerza Loretana y de

Hernán La Torre de Acuerdo Popular Unificado (APU). No obstante, es necesario anotar que a pesar de su desempeño en los dos ámbitos de manera relativamente eficaz no han llegado a constituirse como figuras nacionales.

Remy, en observación a este trabajo, anota con pertinencia que aun liderazgos departamentales que alcanzaron grados de notoriedad enfrentan dificultades poco menos que insalvables una vez llegados al Congreso. Si es que no pertenecen a una cada vez más disminuida y a la par desprestigiada clase política y si por añadidura no tienen la confianza del partido por el que llegó a su cargo como representante, encuentran obstáculos casi insalvables para abrirse un espacio propio. En efecto, les resulta extremadamente complejo participar, salvo con esbozos de propuestas, en discusiones nacionales; poco es lo que pueden hacer para que se tengan en cuenta sus proyectos regionales y sus eventuales avances dependen de sus capacidades y redes para llegar al Ejecutivo más que de su labor como congresistas. Además, están sujetos al escrutinio de sus electores en temas en los que ni siquiera tienen capacidad de propuesta, ya no de decisión. Por último, y sumado a todos los factores antes mencionados, la ausencia de partidos con vasos comunicantes en el ámbito de sus bases y con estructuras de decisiones articuladas, impide trazar una carrera política contribuyendo al fracaso de algunos liderazgos personales.

A partir de lo explicado —la debilidad de los movimientos regionales y los obstáculos para construir liderazgos personales— puede deducirse por qué resulta tan complejo construir partidos nacionales desde los movimientos regionales. El único intento de apostar a largo plazo por la construcción de una coalición desde las bases regionales fue Concertación Descentralista. La idea era formar una alianza entre el Partido por la Democracia Social, liderado por Susana Villarán, el

Movimiento Humanista Peruano, dirigido por Yehude Simon y seis movimientos regionales de los cuales tres tenían la presidencia regional: Jesús Coronel, del Movimiento Regional Fuerza Social, Cajamarca; Vladimiro Huaroc, de CONREDES, Junín; y César Villanueva, de Nueva Amazonía, San Martín. Sin embargo, al no haber un núcleo nacional consolidado que articulara las demás fuerzas que componían la alianza, empezaron a surgir las diferencias entre ellas. Susana Villarán intentaría asumir el papel de promotora principal de este acuerdo, pero se puso en evidencia la debilidad de su liderazgo y la de su organización, reflejada principalmente en tres razones.

En primer lugar, la organización de Villarán no tenía la suficiente capacidad de convocatoria para funcionar como eje articulador tal como lo pretendía. Por el contrario, desde los límites de su iniciativa no podía establecer un marco general de negociación; entra, además, en una discusión entre «iguales» con Huaroc en Junín y Coronel en Cajamarca. En segundo lugar, pierde impulso al ser una construcción tal vez demasiado centralista vista desde sus interlocutores regionales como para poder interactuar en otros espacios que desconfiaban de esta procedencia. Asimismo, los cuadros políticos de su organización eran eminentemente técnicos, quizás demasiado para establecer alianzas y coaliciones políticas que requieren de otros conocimientos y habilidades. Finalmente, y en tercer lugar, en medio de esta búsqueda de consensos predominó entre los interlocutores de Villarán la lógica costo-beneficio de manera que siempre estuvieron evaluando tanto las posibilidades políticas de su eventual aliada como la conveniencia de seguir actuando con autonomía, o articulando acuerdos diferentes, estrategia por la que se inclinó finalmente Villanueva.

Aproximaciones finales

Corresponde establecer, de acuerdo con lo expuesto, algunas líneas de reflexión finales.

1. La decadencia de los partidos tradicionales en su penetración en las sociedades regionales muestra atisbos de no ser un proceso coyuntural sino de largo plazo y que crecientemente se va afirmando en los distintos eventos electorales a escala local. Esta situación se extrema no solo por la falta de vigencia de dichas organizaciones políticas sino por la incapacidad de establecer alianzas con personalidades y políticos independientes en los departamentos, que contribuyan a atenuar su situación de aislamiento.
2. No es por cierto una novedad que las opciones regionales con respecto a las votaciones nacionales sean diferentes, situación que ha ocurrido históricamente tanto en Europa como en América Latina. Un antecedente en el Perú fueron las diferentes preferencias del electorado limeño en las elecciones de 1983, en las que se elige al candidato de la coalición de Izquierda Unida y al postulante aprista en 1985. Se votaba entre distintas opciones entre partidos constituidos. La novedad particularmente desde el año 2006 es que no se elige entre distintas organizaciones políticas de parecidos criterios de articulación sino entre partidos y movimientos regionales, a veces incluso en el contexto de ofertas electorales marcadamente contrapuestas.
3. Los agrupamientos regionales se caracterizan por su heterogeneidad tanto en el origen de sus integrantes como en su grado de vigencia en distintas elecciones desde situaciones estables

a otras en extremo volátiles. El pasaje de un movimiento a un partido no surge por lo general de situaciones disruptivas ya que apelar de modo predominante a la movilización supone disposición de tiempo y flujo de recursos que no pueden sostenerse en el tiempo. Aun así, en casos en que un dirigente político asociado a un partido adquiera protagonismo por su participación en un conflicto, va a tratar de afirmar su propio liderazgo en la organización o formar un movimiento independiente alterando lo que parecía una situación establecida en el sistema político.

4. Las dificultades del pasaje de los movimientos a partidos se vinculan, además, a los costos de transacción. Resulta más racional separar demandas para negociar cada una de ellas según criterios de oportunidad con el gobierno central —en especial con el Ministerio de Economía y Finanzas— que juntarlas en un solo bloque.
5. La confección de listas regionales y sus acuerdos en el ámbito de postulantes a las alcaldías provinciales y distritales, solo en contadas ocasiones se basa en plataformas programáticas o siquiera en afinidades personales.

No toma, además, la forma de una coalición. El acuerdo se sustenta en conjugar aportes económicos con incidencia de liderazgos, a veces distribuidos por zonas que se orientan por un cálculo de oportunidad de corto plazo. Los consensos así logrados derivan con frecuencia en enfrentamientos futuros y hasta en ocasiones lo prefiguran. Se ha hecho alusión a este tema en lo relativo a la forma en la que se desarrollan las coaliciones de independientes y las listas definidas por la llamada «economía

de acumulación», pero es un tema insuficientemente tratado en la sociología y la ciencia política en el Perú.

6. Los partidos regionales, siguiendo con ello una constante en la vida del país, aun aquellos que parecen ser más sólidos en lo organizativo, enfrentan dificultades hasta ahora insalvables para proyectarse en el plano nacional.

Lima sigue teniendo una gravitación decisiva. Además, los políticos regionales se encuentran sometidos a cálculos de costo y beneficio sin parámetros de información consistentes entre integrarse a un nuevo grupo en una posición subordinada o hacer más decisiva la influencia en su tradicional zona de actuación, quizás para encontrarse en una mejor posición en negociaciones futuras. Pereciera existir una suerte de bloqueo, Lima es decisiva tanto en su influencia electoral como en la presentación de candidatos; sin embargo, no define un escenario convencionalmente centralista ya que sus políticos dependen de adhesiones regionales que además varían según departamentos e incluso al interior de cada uno de ellos.

7. No existe al parecer el liderazgo regional con el reconocimiento de sus pares ni la fortaleza necesaria para acceder a una posición de predominio. No necesariamente tiene que haberlo, sobre todo cuando entran en juego disputas de ideas y competencias personales. Los intentos de coordinación existentes, por ejemplo la Asamblea de Presidentes Regionales, expresan finalmente un conjunto de peticiones dispersas dirigidas al gobierno nacional más que una propuesta unificada, si bien en el plano de las enunciaciones se insiste en que se sigue la segunda orientación.

En algunas zonas del país, particularmente en la Amazonía, aparecen expresiones de alternativas de mayor coherencia en temas como los de los derechos de las comunidades indígenas, la preservación de la biodiversidad, la relación entre demarcación territorial y habilitación o no de industrias extractivas, las políticas forestales o el peso de la minería informal, el narcotráfico, entre otros temas.

8. La formación de movimientos y en ocasiones de partidos regionales se asocia en parte y no en todos los casos a la mayor disposición de recursos de los gobiernos subnacionales. Requiere además de la afirmación de una burocracia competente que permite una mayor capacidad de gestión administrativa y ejecución de gastos. Con ello, los presidentes regionales ganan en capacidad de interlocución con el gobierno nacional, lo que supone un cambio respecto a las reglas de juego que sobre el tema existían en el país.
9. Se presenta, en algunas regiones del país, la emergencia de una nueva clase política asociada con frecuencia con élites económicas tradicionales o emergentes. Una manera de calificar a estos actores es que actúan como sustitutos partidarios.
En un escenario de transformación vinculado en parte al crecimiento económico de algunas regiones, los empresarios desplazan total o parcialmente a los notables que ejercían una profesión liberal o a dirigentes sociales vinculados a propuestas de cambio que perdieron, en ocasiones, vigencia.
La disposición de recursos que surge de actividades industriales, agrícolas o comerciales, o relacionadas con la educación, les permite construir una estructura afirmada en un liderazgo

personalizado en extremo, y mecanismos de reclutamiento o procedimientos para ganar adhesiones que se apartan tanto de la tradicional organización partidaria como aquella que utilizaron tradicionalmente los movimientos regionales.

Se generaliza, además, la utilización de los medios de comunicación como instancia para promover carreras políticas, como mecanismos de intermediación o instrumento apto para negociar con candidatos o autoridades.

Referencias bibliográficas

ALDRICH, John

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

CHALMERS, Douglas

- 1977 «The Politized State in Latin America». En: MALLOY, James (ed.). *Corporativism and Authoritarianism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 23-45. Disponible en: <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic925740.files/Week%202/Chalmers_Politicized.pdf>.

CHASQUETTI, Daniel

- 2001 «Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación». En: LANZARO, Jorge. *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 319-359. Disponible en: <<http://168.96.200.17/ar/libros/lanzaro/chasquetti.pdf>>.

GRAMONT, Diane Beatrix

- 2010 *Leaving Lima Behind? The Victory and Evolution of Regional Parties in Peru*. Cambridge: Harvard College.

GROMPONE, Romeo

- 2005 *La escisión inevitable: partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

HALE, Henry

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

KENNEY, Charles D.

- 2004 «Muerte y renacimiento de un sistema de partidos, Perú 1978-2001». En: *Elecciones*, ONPE, n.º 4, diciembre, pp. 237-

291. Disponible en: <<http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparate/caratulas/29/08kenney.pdf>>.

KITSCHOLT, Herbert

- 2000 «Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities». *Comparative Political Studies*, vol. 33, n.º 6-7, agosto-septiembre, pp. 845-879. Disponible en: <<http://chenry.webhost.utexas.edu/core/Course%20Materials/Kitscholt/CFB47C5882ABD9F5108854435730C7EF39626DE168.pdf>>.
- 2006 «Movements Parties». En: *Handbook of Political Parties*. Londres: Sage Publications.

KRUWELL, André

- 2006 «Party Organization». En: *Handbook of Political Parties*. Londres: Sage Publications.

MEDELLÍN, Pedro

- 2006 *La política y las políticas públicas en regímenes de «obediencias debiles»*. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina. Buenos Aires: FLACSO / CEPAL.

MELÉNDEZ, Carlos

- 2007 «Los movimientos regionales: los “viejos desconocidos”». *Coyuntura*, año 3, n.º 10, enero-febrero, pp. 11-14. Disponible en: <<http://revistas.pucp.edu.pe/coyuntura/sites/revistas.pucp.edu.pe/coyuntura/files/images/10.pdf>>.

MUÑOZ, Paula

- 2010 «¿Consistencia política regional o frágiles alianzas electorales? El escenario electoral cusqueño actual». *Revista Argumentos*, IEP, año 4, n.º 3, julio. Disponible en: <http://web.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_cont=950ISSN2076-7722>.

O'DONNELL, Guillermo

- 1996 «Democracia Delegativa». En: GROMPONE, Romeo. *Instituciones políticas y sociedad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

TANAKA, Martín

- 2006 «Democracia sin partidos». *Gobernabilidad: Revista de Sociedad y Estado*; n.º 1, pp. 153-155.

VERGARA, Alberto

- 2009 *El choque de los ideales*. Lima: IDEA Internacional.

ZAVALETA, Mauricio

- 2012 *La competencia política pos-Fujimori. Partidos regionales y coaliciones de independientes en los espacios subnacionales peruanos*. Tesis de licenciatura en Ciencia Política y Gobierno, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Las opiniones expresadas en este documento de trabajo son responsabilidad exclusiva del autor y no refleja necesariamente los puntos de vista del Jurado Nacional de Elecciones.

