



CIES  
consorcio de investigación  
económica y social

CIES 1989-2009: veinte años construyendo conocimiento para mejores políticas

*Consortio de Investigación Económica y Social (CIES)*

*Concurso de Proyectos Medianos*

*Título:* El sistema de partidos “realmente existente” en el Perú,  
los desafíos de la construcción de una representación política nacional,  
y cómo enrumbar la reforma política

*Autor:* Martín Tanaka

*Centro:* Instituto de Estudios Peruanos

Informe final

Abril de 2007

*El sistema de partidos “realmente existente” en el Perú, los desafíos de la construcción de una representación política nacional, y cómo enrumbar la reforma política*

Martín Tanaka<sup>1</sup>  
Instituto de Estudios Peruanos  
Marzo de 2008

*Resumen*

En este trabajo se evalúan los efectos de las reformas políticas implementadas entre 2002 y 2005 sobre el sistema de partidos en el Perú, tomando como referencia el funcionamiento de los partidos nacionales y de los movimientos regionales en las elecciones de 2006; estudiamos los problemas de la representación política tanto desde el lado de la “oferta” (analizando los efectos de las reformas en el funcionamiento “efectivo” de los grupos políticos) como de la “demanda” política (analizando la racionalidad y expectativas existentes en los ciudadanos, expresados en su voto). En cuanto a las reformas, encontramos que sus límites se deben principalmente a que no han sido aplicadas de manera coherente y consecuente; en cuanto al desempeño de los actores políticos, encontramos que los límites en las maneras de hacer política presentes en el ámbito nacional se encuentran también en los ámbitos regional y local, e incluso en los gremios y organizaciones de la sociedad civil. Respecto a la demanda política, nuestra conclusión principal es que, si bien existen elementos estructurales que explican el voto en las últimas elecciones (étnicos, regionales y de clase), también son importantes otros asociados a evaluaciones retrospectivas y expectativas; y lo decisivo para dar cuenta de la importancia de cada una de estas variables son las campañas políticas y las apelaciones que construyen los candidatos según la agenda y coyuntura política del momento.

Las principales recomendaciones que se desprenden de este trabajo son que el problema principal que se debe combatir en el Perú es la fragmentación política y social; las reformas deben propiciar la consolidación de un sistema de partidos nacional, con pocos actores representativos y democráticos, con permanencia en el tiempo; donde se promueva la

---

<sup>1</sup> Martín Tanaka es Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Actualmente es investigador asociado del Instituto de Estudios Peruanos y profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Este trabajo contó con la asistencia de Carlos Meléndez y, en la etapa final del proyecto, con la de Sofía Vera, ambos sociólogos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. En la construcción de las bases de datos analizadas en la segunda parte participaron Liliana Loayza y Jorge Morel, estudiantes de la Licenciatura de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú. El análisis de la encuesta LAPOP fue posible gracias a la colaboración de Patricia Zárate, y contamos con el consejo de Arturo Maldonado. Agradecemos también algunos comentarios alcanzados por David Sulmont. Por supuesto, todas las limitaciones del presente trabajo son de mi exclusiva responsabilidad.

articulación de actores de ámbito nacional, regional y local, no su competencia; al mismo tiempo, consideramos importante hacer reformas encaminadas a fortalecer los espacios representativos, buscando su complementación, no competencia, con las instancias participativas existentes.

### *Introducción*

En este trabajo se evalúan los efectos de las reformas políticas implementadas entre 2002 y 2005 sobre el sistema de partidos en el Perú, tomando como referencia el funcionamiento de los partidos nacionales y de los movimientos regionales en las elecciones de 2006, con el propósito de delinear recomendaciones para una propuesta de reforma que enfrente los actuales problemas de representación política. En términos generales, podría decirse que las reformas no han tenido los efectos positivos esperados; la pregunta es ¿por qué falló? Y ¿qué debe hacerse al respecto?

Existe un sentido común según el cual estos problemas serían expresión de la existencia de un sistema político elitista, poco representativo, incapaz de expresar a una importante población excluida; exclusión basada en una combinación de razones estructurales, socioeconómicas, regionales y étnicas. El carácter excluyente del sistema daría lugar a la recurrente búsqueda de alternativas por fuera de este, liderazgos antisistema y *outsiders*; lo que se expresó en la opción de una gran parte del electorado por una alternativa contestataria y antisistema como la que simbolizó Ollanta Humala en la elección presidencial de 2006; así como también en la preferencia por movimientos regionales, y no partidos nacionales (básicamente “limeños”), en las elecciones de regionales del mismo año. Esta búsqueda de alternativas no sistémicas ayudaría también a entender el aumento en las protestas sociales de los últimos años. Los votantes que optaron por Humala serían los mismos que en elecciones anteriores habrían optado por Toledo, Fujimori y antes por la izquierda, todas a su modo expresiones cuestionadoras del sistema imperante y de expectativas de cambio, lo que confirmaría la existencia de profundas fracturas estructurales.

Siguiendo con este razonamiento, las reformas políticas habrían fracasado por pretender elevar las barreras de entrada al sistema político, favoreciendo a actores “nacionales” elitistas, limeños, poco representativos, dejando por fuera a nuevos sectores que se expresaron al final en nuevos movimientos alternativos, en movimientos regionales y locales, así como en movimientos sociales y diversas acciones de protesta. Desde este punto de vista, el sentido de las reformas debería encaminarse hacia permitir la expresión política de estos sectores excluidos: así, habría que permitir que los movimientos regionales tengan representación en Congreso nacional, habría que propiciar su renovación a través de mecanismos como la renovación del Congreso por tercios o mitades, permitir la revocatoria de congresistas, fortalecer mecanismos de democracia directa y participativa, entre otros.

Nuestra investigación cuestiona el sentido común arriba descrito desde dos ángulos complementarios; aquí estudiamos los problemas de la representación política tanto desde el lado de la oferta como de la demanda política. Una representación política nacional legítima implica un conjunto de partidos mínimamente consolidados como organización, asentados en todo el territorio, que operan dentro de un marco institucional que promueve estas características; y también unas organizaciones políticas capaces de responder a las demandas, expectativas e identidades de los votantes. En este trabajo, para abordar la “oferta” política estudiamos los efectos de las reformas institucionales implementadas en los últimos años en el funcionamiento “efectivo” tanto de los partidos nacionales como de los movimientos regionales, expresado en su desempeño en las campañas electorales de 2006. Para abordar la “demanda” política estudiaremos la racionalidad y expectativas existentes en los votantes, expresados en el voto en las últimas elecciones.

Al estudiar los efectos de los cambios legislativos, encontramos que aquellos que han sido implementados de manera *efectiva* (como la barrera electoral o el fortalecimiento de los grupos parlamentarios en el Congreso) sí han tenido efectos positivos, reduciendo la fragmentación política; por el contrario, la impotencia de la ley de partidos no se explica por su orientación general, sino porque, en realidad, ella no ha sido aplicada en sentido estricto, por la falta de coherencia con su propia lógica. Una parte importante de esta falta de coherencia y convicción se expresa en el trato diferenciado que la ley establece entre partidos nacionales (a los que se les impone requisitos más exigentes), y movimientos regionales y organizaciones locales (mucho más laxos). Aquí podría decirse que la ley sí ha logrado lo que implícitamente estimula: debilitar a los partidos nacionales y hacer que los movimientos regionales y locales controlen los espacios subnacionales. Esto podría ser positivo, siempre y cuando los movimientos regionales sean más representativos que los partidos nacionales. Sin embargo, al analizar la organización de los movimientos regionales y su desempeño electoral, encontramos que los límites en las maneras de hacer política presentes en el ámbito nacional se encuentran también en los ámbitos regional y local; y que así como existe una profunda crisis de representación política, también existe una profunda crisis de representación social, que afecta a gremios y organizaciones de la sociedad civil, que siguen también dinámicas particularistas.

Lo que se desprende de esto es que la falta de resultados de los cambios legislativos de los últimos años no se origina en una orientación equivocada, sino en una aplicación parcial y sin convicción; y que la salida a los problemas de legitimidad de los partidos políticos nacionales no se resuelven simplemente apelando a un mayor protagonismo de movimientos regionales o un cambio de régimen político que otorgue más protagonismo a organizaciones de la sociedad civil mediante el estímulo a formas participativas de democracia.

Esto en cuanto al análisis de la “oferta política”. En cuanto a la “demanda política”, estudiamos los últimos resultados electorales. Lo primero que encontramos es que la supuesta expresión constante de un mismo tipo de elector de elección en elección no se sostiene; si bien existe una alta correlación entre la votación por Ollanta Humala en 2006 y Alejandro Toledo en 2001, cuando se analiza la estructura de ese voto se hallan diferencias importantes; lo mismo ocurre cuando se analizan elecciones anteriores (1995, 1990, 1985); si bien se registra cierta correlación entre la votación por los supuestos candidatos antisistema, cuando se analiza la estructura de ese voto nuevamente se hallan diferencias importantes. De otro lado, al estudiar las variables que explicarían la votación por Alan García y Ollanta Humala de 2006, encontramos una combinación de factores tanto estructurales como subjetivo-políticos y de expectativas. La conclusión que sacamos de este análisis es que, si bien existen elementos estructurales que explican el voto en las últimas elecciones (étnicos, regionales y de clase), también son importantes otros asociados a evaluaciones retrospectivas y expectativas; así, lo decisivo para dar cuenta de la importancia de cada una de estas variables son las campañas políticas y las apelaciones que construyen los candidatos según la agenda y coyuntura política del momento; ellas explican que estos elementos estructurales emerjan o no, estos no se manifiestan natural o espontáneamente. Así, podría decirse que en 2006, después de varios años de crecimiento económico, el tema de la desigualdad y del rezago de algunos sectores frente a los más modernos e integrados apareció como un asunto central de preocupación a partir de cierto momento de la campaña; sin embargo, estos asuntos estructurales no aparecieron ni en 2001, 2000, 1995, 1990 o 1985, al menos no de la misma manera.

Lo que se desprende de esto es que avanzar en mejorar la representación política no necesariamente implica abrir el sistema político para dar espacio a movimientos regionales en el Congreso nacional, o fomentar movimientos de naturaleza étnica, o instituir cuotas y espacios institucionales especiales para la población indígena; de lo que se trata a nuestro juicio es de consolidar actores políticos nacionales representativos y previsibles, capaces de proponer alternativas responsables a los electores, que reduzcan, no amplíen, el grado de volatilidad e incertidumbre electoral que caracterizan el país.

¿Qué recomendaciones se desprenden del análisis realizado en esta investigación, en lo que respecta a posibles reformas institucionales? En resumen, el criterio general es que el problema principal que se debe combatir en el Perú es la fragmentación política y social, que conduce a mucha improvisación, imprevisibilidad, estimula conductas cortoplacistas y desincentiva la cooperación entre los actores; las reformas deben propiciar la consolidación de un sistema de partidos nacional, con pocos actores representativos y democráticos, con permanencia en el tiempo; donde se promueva la articulación de actores de ámbito nacional, regional y local, no su competencia; para lo cual debería persistirse en la dirección de la ley de partidos (elevar barreras de entrada y poner requisitos exigentes para permanecer en el sistema) y profundizar y extender su lógica (a los ámbitos

regionales y locales). Al mismo tiempo, consideramos importante hacer reformas encaminadas a fortalecer los espacios representativos (Congreso nacional, consejos regionales y provinciales), lugares por excelencia de acción de los partidos, buscando su complementación, no competencia, con las instancias participativas existentes.

## *Primera parte. ¿Por qué no funcionaron las reformas políticas?*

### *1.1. Las buenas intenciones*

Terminado el gobierno de Alberto Fujimori, con el gobierno transitorio de Valentín Paniagua, y luego con el gobierno de Alejandro Toledo, se inició un proceso de “institucionalización democrática”. El gobierno de Fujimori estuvo marcado por una retórica y una práctica contraria a la construcción de instituciones. En este marco, el acoso y la satanización de los partidos políticos fue un elemento central en la construcción de un régimen de rasgos autoritarios y personalistas. Por esta razón, desde el año 2000, una de las grandes tareas de un proceso de democratización fue el fortalecimiento de los partidos y la construcción de un sistema de partidos, siguiendo la filosofía de que “no puede haber democracia sin partidos”.

Conviene no perder de vista que el Perú destaca en el ámbito regional por sus excepcionalmente bajos niveles de institucionalización partidaria. Según Payne *et.al.*, 2003 (p. 140-155), el Perú es el país con el mayor grado de volatilidad electoral del periodo democrático, es el segundo país (después de Guatemala) con el mayor grado de volatilidad en cuanto a escaños controlados por los principales partidos durante el periodo democrático, el segundo país (después de Brasil) con el menor grado de afinidad de los ciudadanos con los partidos; también se caracteriza por niveles de confianza en los partidos y niveles de legitimidad de los procesos electorales por debajo del promedio regional, por porcentajes muy bajos de ciudadanos que consideran a los partidos como factor indispensable para el progreso (lo más bajos después de Paraguay, Brasil y Ecuador), lo que hace que finalmente sea país con el menor índice de institucionalización del sistema de partidos, entre 18 países de la región. Según PNUD 2004 (compendio estadístico, p. 67-68), el Perú es el país con el mayor promedio de volatilidad electoral del periodo 1990-2002, con un promedio de 44.6, frente al 23.2 en el que se sitúa el promedio de 18 países de la región; también tiene el mayor índice de volatilidad sobre la base del porcentaje de bancas en el congreso, con un 52.2 frente al 24.7 del promedio latinoamericano. Estos datos aparecen refrendados por otras fuentes, como las encuestas del Latinobarómetro de los últimos años.

La consecuencia de la debilidad de los partidos y la inexistencia de un sistema estable de partidos es que la política termina en manos de actores marcados por la desideologización, el personalismo, la improvisación y precariedad de los liderazgos, el cortoplacismo de su racionalidad, su excesivo pragmatismo. Al mismo tiempo, las conductas cooperativas se hacen más difíciles, así como el desarrollar estrategias de mediano y largo plazo. Los partidos existentes muestran un muy precario asentamiento en el país, funcionan básicamente en momentos electorales o en coyunturas muy puntuales, y en el momento electoral frecuentemente aparecen actuando como “franquicias” que se negocian con precarios líderes regionales o locales

que requieren una plataforma más amplia dentro de la cual insertarse, con lo que la disciplina y cohesión interna es muy baja<sup>2</sup>.

Frente a este panorama, desde 2001 se implementaron una serie de reformas políticas, que buscaban fortalecer los partidos políticos y crear un sistema de partidos representativo y legítimo. Un primer paso fue el cambio de las circunscripciones electorales en el Congreso, con el paso de un distrito nacional único a circunscripciones departamentales, sistema que rigió las elecciones de 2001 y 2006. Esta reforma buscó “acercar” los partidos a las regiones; esta reforma fue en la misma dirección del proceso de descentralización, entendiendo por este la constitución de gobiernos regionales electos, que se sumarían a los municipios. Además, en este marco se incorporaron mecanismos de democracia participativa y directa, que buscaban “oxigenar” el sistema político abriendo espacio a la ciudadanía. Así se crearon los Consejos de Coordinación Regional y Local (CCR y CCL), los Presupuestos Participativos, y los mecanismos de acceso a la información pública, principalmente. Se partió implícitamente de la idea de que el involucramiento de la población y de la “sociedad civil” compensaría los límites de la actuación de los desacreditados actores políticos. Esta lógica participativa se expresó también en el impulso de nuevos espacios e instancias del sector público, como el Consejo Nacional de Trabajo, o el Consejo Nacional de Educación, entre otros. Esta apertura participativa se sumó a la existencia de mecanismos de democracia directa ya existentes, como las revocatorias de autoridades.

En cuanto a los partidos, específicamente, lo más importante fue sin duda la aprobación de la ley de partidos (ley 28094, de octubre de 2003) que, en términos generales, busca favorecer la construcción de partidos democráticos, basados en la participación de sus afiliados, con una presencia y cobertura nacional, mediante la “elevación de las barreras de entrada” al sistema, imponiendo ciertos requisitos mínimos, para promover la constitución de un sistema de menos partidos, pero más fuertes. Así, la ley estipula que los partidos nacionales precisan acreditar comités en cuando menos un tercio de las provincias del país y dos terceras partes de los departamentos, con cuando menos cincuenta afiliados en cada uno de ellos (artículo 8). Los partidos nacionales nuevos necesitan también presentar las adhesiones de 128,293 ciudadanos (el equivalente al 1% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional) para inscribirse ante el Jurado Nacional de Elecciones. Además la ley establece la obligatoriedad del seguimiento de mecanismos de democracia interna (Título V) para la elección de dirigentes y candidatos a cargos de elección popular, entre otros aspectos positivos. Buscando combatir la fragmentación política, también se aprobó la ley de barrera electoral, que establece un mínimo de votación de 5% (4% para la elección de 2006) para poder ingresar al Congreso (ley 28617, de octubre de 2005); en el mismo sentido, se aprobaron diversas modificaciones al reglamento del Congreso que buscaban dar un mayor peso a los grupos parlamentarios, frente a los congresistas individuales; cabe también mencionar la aprobación de un Código de Ética

---

<sup>2</sup> Sobre nuestra “democracia sin partidos” ver Tanaka, 2004 y 2004a; y Levitsky y Cameron, 2003.



Parlamentaria, y la implantación de diversas medidas de austeridad, que han reducido los gastos del Congreso de manera importante, buscando levantar algo la alicaída ilagen del poder legislativo.

Con todas estas medidas, se esperaba que en las elecciones de 2006 hubiera menos partidos participantes, más cohesionados, lo que se expresaría en una menor fragmentación en el Congreso, en bancadas más disciplinadas, así como en partidos con presencia en las regiones y localidades de todo el país, lo que nos haría avanzar en la conformación de un sistema de partidos. Como sabemos, esto no ocurrió.

El gobierno de Alejandro Toledo se presentó a sí mismo como el gobierno de la institucionalización democrática después de un periodo autoritario, y la política de descentralización (basada en la elección popular de gobiernos subnacionales) y la reconstitución de un sistema de partidos aparecieron como objetivos importantes de su gobierno. De hecho, los resultados de las elecciones de 2001, en las que tanto el APRA como Unidad Nacional obtuvieron votaciones importantes, llevó a que muchos pensaran en la posibilidad de una reconstitución del sistema de partidos (ver Kenney, 2003). Durante toda la etapa previa al inicio de la campaña con miras a las elecciones generales de 2006, parecía que avanzábamos hacia una suerte de reconstitución del sistema de partidos vigente en la década de los años ochenta, con el APRA y su candidato Alan García, a la derecha Unidad Nacional, frente construido sobre la base del Partido Popular Cristiano (PPC), en el centro Acción Popular bajo el liderazgo de Valentín Paniagua, y a la izquierda aparecían dos intentos prometedores de construcción partidaria que seguía las huellas de la Izquierda Unida (IU), el Partido Socialista (PS) y el Partido de la Democracia Social (PDS). Durante la campaña electoral, hasta finales de 2006, la presidencia parecía disputarse entre figuras reconocidas del sistema político tradicional: Lourdes Flores, Valentín Paniagua y Alan García.

A pesar de ello, las elecciones de 2006, primero la presidencial y la de Congreso, y luego la de gobiernos regionales y municipios, mostraron un panorama muy diferente: solamente el APRA y Unidad Nacional alcanzaron votaciones significativas (Acción Popular quedó muy disminuido y las izquierdas perdieron su registro electoral), y nuevamente emergió un *outsider* antisistema (Ollanta Humala); mientras que las elecciones regionales y locales fueron ganadas mayoritariamente por candidaturas independietes, al mismo tiempo que los grupos políticos en el congreso evidenciaban su debilidad. Además, las elecciones generales evidenciaron un patrón de votación que sugería la existencia de fuertes clivajes clasistas, regionales y étnicos que no aparecieron en las elecciones de 2001, y tampoco propiamente en las inmediatamente anteriores.

En las elecciones de 2006 hubo más candidatos a la presidencia y listas al Congreso que nunca, considerando el periodo democrático iniciado en 1980. Al mismo tiempo, hubo más candidatos a los gobiernos regionales que en 2001, y se mantuvo alto el número de postulantes a los gobiernos locales.

Gráfico 1. Número de partidos políticos en competencias electorales (1980-2006). Tomado de: Remy, 2006a.

Gráfico 2. Número de listas en elecciones regionales y distritos de Lima (2002-2006). Tomado de Remy, 2006.

En cuanto a la fragmentación en el Congreso nacional, la cosa no ha ido muy bien. Al empezar el nuevo Congreso en julio 2006 teníamos una fragmentación menor que en 2001. En el Congreso 2001-2006, 11 partidos lograron representación, mientras que en el 2006-2011, solamente 7. En julio de 2006, al conformarse los grupos parlamentarios, registramos 5 grupos, con un número efectivo de grupos parlamentarios de 3.73; si comparamos esto con julio de 2001, teníamos entonces 6 grupos, con un número efectivo de grupos de 4.01. Sin embargo, un año después, las cosas se ven mal: en julio 2007 tenemos 6 grupos parlamentarios, y siete congresistas sin bancada. Si consideramos a esos siete como una solo grupo, el número efectivo de grupos parlamentarios sube a 5.48, número mayor al del Congreso 2001-2006, que en mayo de 2003 tuvo un 4.77.

Gráfico nº3: Composición del Congreso 2006 y 2007

Finalmente, al analizar los resultados de las elecciones regionales, encontramos que los partidos nacionales no lograron consolidar su presencia política; entre quienes presentaron candidatos en 2002 y 2006, unos presentaron menos candidatos; y cuando mantuvieron o ampliaron el número de candidaturas, prácticamente no ganaron ninguna, como veremos. Aparecieron nuevos partidos nacionales en 2006, confirmando la volatilidad del escenario electoral peruano, y nuevamente, estos nuevos partidos, que tuvieron protagonismo en la elección presidencial y de Congreso de abril de 2006, vieron drásticamente mermada su presencia en las elecciones de regionales de noviembre del mismo año.

Cuadro 1. Participación de partidos nacionales en elecciones regionales, 2002-2006

Partido Político	Número de Regiones donde participó en 2002	Número de Regiones donde participó en 2006
Acción Popular	18	10
APRA	23	25
Somos Perú	20	3
Sí Cumple	-	12
Unión por el Perú	13	16
Partido Nacionalista Peruano	-	25
Unidad Nacional	22	8
Restauración Nacional	-	10

Nota: En la tabla solo figuran los partidos políticos y alianzas con representación parlamentaria a partir de 2006. Fuente: Vergara, 2007.

Como consecuencia de todo esto, tenemos que, en la encuesta nacional de APOYO de setiembre de 2007, los partidos políticos aparecen como la institución que menos confianza despierta en la ciudadanía: apenas un 13% confía, mientras que un 83% no confía en ellos. En suma, la ley de partidos y las reformas implementadas en los últimos años no han cumplido con su meta de fortalecer a los partidos y construir un sistema de partidos. La pregunta frente a esto es, ¿en qué se falló? Y ¿qué debe hacerse para remediarlo?

### *1.2. ¿No debió “cerrarse” el sistema político?*

Si la filosofía de las reformas mencionadas, vistas en conjunto, consistieron en, de un lado, elevar las barreras de entrada al sistema político, para así “depurarlo” de actores no relevantes, y al mismo tiempo “acercarlo” a la población vía la descentralización y los mecanismos participativos, y los resultados no fueron buenos, ¿no será que fue un error el pretender “cerrar” un sistema de adolecía de grandes problemas de legitimidad? ¿No debería por el contrario apostarse a la renovación de la representación, no restringiendo la entrada al sistema de nuevos actores? En esa línea, ¿no debería profundizarse la línea de involucrar a actores de la sociedad civil mediante mecanismos participativos?

En esta línea de razonamiento, la necesidad de renovación del sistema se expresó de todas maneras, a pesar de los intentos de limitarla mediante mecanismos institucionales. Es por esta razón que habríamos tenido un alto número de organizaciones políticas buscando inscripción, y un alto número de postulantes a todos los cargos de elección popular. La necesidad (frustrada) de renovación se habría expresado también en los resultados de las elecciones de 2006, en las que el descontento generó (nuevamente) alternativas contestatarias y antisistema con opción de gobierno, así como en un aumento de las protestas sociales, que no encuentran canales representativos a través de los cuales procesarse.

Gráfico n° 4. Evolución de conflictos sociales activos, enero - noviembre 2007. Fuente: Defensoría del Pueblo.

De este diagnóstico, se deducen un conjunto de recomendaciones, todas las cuales están presentes en el debate público: deberían relajarse los límites a la inscripción de nuevos movimientos (por ejemplo, eliminar el requisito de las firmas); los movimientos regionales deberían también poder presentar candidatos postular al Congreso nacional; debería haber elecciones intermedias en las que se debería renovar el Congreso, por tercios o mitades; debería permitirse la revocatoria de congresistas; y frente a los límites de la democracia representativa de partidos, debería apostarse a fortalecer y profundizar mecanismos de democracia participativa y directa: facilitar los

mecanismos de revocatoria de autoridades políticas, fortalecer instituciones como los CCR, CCL y presupuestos participativos, cuyas decisiones deberían tener efectos vinculantes, no solo consultivos.

Yo estoy persuadido de que este enfoque es equivocado, y que seguirlo mantendrá y profundizará el desorden político que vivimos en la actualidad. ¿Por qué? En tanto no contamos con actores sociales o políticos consolidados, alternativas mínimamente bien perfiladas, en tanto en el plano social y político lo característico es la fragmentación y la precariedad, una lógica aperturista y participativa lo que hará es reproducir la fragmentación y precariedad en el plano institucional, manteniendo y hasta empeorando la situación actual.

En la teoría política democrática, encontramos estudios que sugieren la existencia de un itinerario virtuoso que empieza con un modelo de democracia basado en la competencia entre elites políticas, en donde la participación ciudadana se restringe al acto electoral para elegir representantes, concerniendo solamente a los adultos varones propietarios; que posteriormente se ampliará para incluir también a todos los ciudadanos adultos. Otro camino de ampliación involucra la participación ciudadana más allá de los actos electorales para elegir representantes, hacia la participación en la toma de decisiones públicas. Tenemos así la apertura de espacios participativos para que puedan expresarse grupos de interés importantes y negociar directamente con el Estado (temática del neocorporativismo); más adelante, se produce una apertura que responde al desafío de nuevos y variados movimientos sociales, con demandas muy diversas y cambiantes, expresivas de la complejidad del mundo social, así como a la presencia cada vez más importante de Organismos No Gubernamentales (ONGs), y que dieron lugar al desarrollo de diversos mecanismos de transparencia, control, consulta, y posibilidades de participación ciudadana puntuales según demandas específicas mediante mecanismos de democracia directa. Algunos de estos nuevos movimientos sociales con el tiempo, llegaron a institucionalizarse y dieron lugar al surgimiento de nuevos partidos políticos.

El camino reseñado muestra de qué manera pudieron conjugarse las instituciones de la democracia representativa con diversos mecanismos de democracia participativa y directa, dándose una complementación virtuosa, en donde ambos se fortalecen mutuamente. Esta complementación puede generar un equívoco: el pensar que las instituciones representativas son fácilmente compatibles con las participativas. En realidad, se suele pasar por alto que este proceso fue muy largo y tortuoso, y que se dio en una *secuencia* que hizo compatibles principios en realidad en tensión. La ampliación y apertura democrática y participativa ocurrió después o paralelamente a la consolidación de la competencia interpartidaria y de una institucionalidad estatal inclusiva. El tema del desarrollo de una secuencia adecuada está presente implícitamente en el análisis ya citado de Dahl (1971), y está presente en el análisis de otros autores, como Marshall (1950)<sup>3</sup>, cuando describe una secuencia en el proceso de ampliación de la ciudadanía, que va de los derechos cívicos a los políticos y finalmente a los

<sup>3</sup> Marshall, T. H. : *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto Press, 1950.

sociales. Recientemente, dentro de la ciencia política, la teoría de la “dependencia de la senda” (*path dependence*) ha vuelto a poner en el centro de las preocupaciones los legados, favorables y desfavorables, que deja el establecimiento o no de ciertos patrones y prácticas institucionales sobre los actores políticos<sup>4</sup>. En cuanto al estudio de la realidad latinoamericana, este tipo de análisis también ha sido aplicado para estudiar la importancia de las secuencias para la estabilización de los sistemas de partidos, donde resulta crucial no sólo la antigüedad de los mismos, sino el momento específico en el que surgieron, siendo clave el momento de incorporación de las masas a la arena política<sup>5</sup>; hay también estudios sobre los procesos de descentralización, en los que se resalta la secuencia específica de reformas fiscales, administrativas y políticas, y cómo ellas afectan el balance de poderes entre los distintos niveles de gobierno en distintos países<sup>6</sup>.

Este tipo de análisis puede extenderse provechosamente al análisis de los actuales problemas de representación del régimen político peruano. En efecto, lo que encontramos es que las reformas participativas y descentralistas se dieron inmediatamente después del periodo autoritario del presidente Alberto Fujimori, caracterizado por un manejo del poder ampliamente centralizado y arbitrario, que debilitó la institucionalidad estatal, que consagró un sentido común antipolítico y antipartido, desconfiado de las instituciones representativas, y que recurrió a amplias redes clientelísticas y de corrupción para legitimar su poder<sup>7</sup>. Las reformas participativas, descentralistas y democratizadoras implementadas durante los gobiernos de los presidentes Paniagua y Toledo se entienden como una saludable reacción a los excesos autoritarios y centralistas del gobierno precedente; sin embargo, esta apertura recibió un legado de debilidad de los partidos, precariedad del aparato estatal, debilitamiento de la organización social, con lo cual se complicó su funcionamiento. A esto hay que sumar el hecho de que las reformas participativas no fueron acompañadas propiamente por reformas tendientes a fortalecer también las instancias representativas: en todo caso, el panorama general estuvo signado, a mi juicio, por reformas parciales, no integrales, y relativamente incoherentes. Esto hizo que, si bien en términos generales los mecanismos participativos no son necesariamente contradictorios con los representativos, en tanto la implantación de los primeros ocurrió precisamente en un momento de

---

<sup>4</sup> Ver al respecto, entre muchos otros, Thelen, Kathleen: “Historical Institutionalism in Comparative Politics”. En: *Annual Review of Political Science*, 1999, 2, p. 369-404; Levi, Margaret: “An Analytic Narrative Approach to Puzzles and Problems”. Paper, April 2003; Mahoney, James: “Path Dependence in Historical Sociology”. En: *Theory and Society*, 29, 2000, p. 507-548; y Alexander, Gerard: “Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation”. En: *Journal of Theoretical Politics*, 13,3, 2001, p. 249-70.

<sup>5</sup> Ver Mainwaring, Scott, y Edurne Zoco: “Political Sequences and the Stabilization of Interparty Competition. Electoral Volatility in Old and New Democracies”. En: *Party Politics*, vol. 13, nº 2, 2007, p. 155-178.

<sup>6</sup> Falleti, Tulia: “A sequential Theory of Decentralization and Its Effects on the Intergovernmental Balance of Power: Latin American Cases in Comparative Perspective”. Working Paper nº 314, Helen Kellogg Institute for International Studies, julio 2004.

debilidad extrema de las instituciones públicas y representativas, las reformas no dieron los frutos esperados<sup>8</sup>.

Como puede verse, la comprensión de la manera en que se han relacionado los aspectos representativos y participativos de la democracia en el Perú es clave no solamente para entender su dinámica, alcances y límites, y de qué manera esto afecta su legitimidad ante la ciudadanía; además, esto nos permite pensar en qué tipo de reformas, deberían implementarse para lograr una adecuada complementación entre estos aspectos, que se traduzcan en una mejor relación entre el Estado y la ciudadanía. Sobre este tema volveremos en la parte final de este documento.

La clave es que la secuencia con la que se dan las políticas de ampliación de los regímenes políticos más allá de la dimensión estrictamente representativa es crucial para determinar sus efectos; en general, para que la ampliación de la participación electoral y la implementación de mecanismos de democracia directa, así como la apertura de mecanismos participativos no electorales efectivamente mejoren la representación, se requiere la existencia de un sistema de partidos, la existencia de actores plurales, representativos, con formas de competencia centrípetas; se requiere además la existencia de una institucionalidad estatal bien afirmada, así como la existencia de organizaciones sociales también mínimamente representativas y expresivas de las diversas demandas e intereses. Cuando tenemos formas de democracia directa, elecciones para tomar decisiones de gobierno (o revocar autoridades), sin la existencia de un sistema de partidos representativo, se corre el riesgo de que ellas den lugar a formas autoritarias de ejercicio del poder o generen serios problemas de gobernabilidad<sup>9</sup>; de otro lado, cuando se implementan mecanismos participativos no electorales sin instituciones firmes, y sin organizaciones sociales representativas, se corre el riesgo de que estos devengan en espacios inoperantes o que sean copados por intereses particularistas<sup>10</sup>. En un escenario así, los problemas de representación se mantienen, los espacios participativos aparecen como arenas que compiten con las representativas, debilitándose mutuamente, se aleja más la posibilidad de relegitimar un sistema de partidos, y las demandas e intereses sociales tienden a expresarse por canales no institucionalizados.

<sup>7</sup> Ver al respecto Murakami, Yusuke: *Peru en la era del chino: la política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2007; Kenney, Charles, *Fujimori's Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004; y Cotler, Julio, y Romeo Grompone, *El fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2000, entre otros.

<sup>8</sup> Un razonamiento sobre los efectos inesperados de políticas de descentralización en desmedro de las instituciones representativas puede verse en Penfold, Michael, "El colapso del sistema de partidos en Venezuela: explicación de una muerte anunciada". En: José Vicente Carrasquero, Thais Maingon y Friedrich Welsch, eds. *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas, REDPOL, 2001; y Lalander, Rickard, *Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization between Partyarchy and Chavismo*. University of Helsinki, 2004.

<sup>9</sup> Ver al respecto Lissidini, 2007.

<sup>10</sup> Ver por ejemplo Tanaka y Meléndez, 2005.

Un indicio de lo que podría suceder con la aplicación de lógicas aperturistas del sistema político lo podemos encontrar analizando el funcionamiento de los espacios participativos existentes, como los CCR y CCL. Así, lo que puede observarse es que, al abrirse espacios participativos en un contexto de fragmentación política y social, y debilidad institucional, esos espacios son ocupados por los actores con mayor capacidad organizativa, gremios y ONGs con agendas mejor definidas, no necesariamente representativos, o expresión de los sectores excluidos. Así, se registra en quienes participan un sesgo urbano, concentración de actores de la provincia capital. También tenemos que la debilidad institucional hace que las instancias participativas y representativas se debiliten entre ellas: por ejemplo, un mal diseño hace que el funcionamiento de los CCR y CCL se superpongan con el de los consejos regionales y locales, con lo que los primeros terminan siendo poco relevantes; además, la elaboración participativa de los presupuestos se superpone relativamente tanto con los CCR y CCL, como con los consejos regionales y locales, y se da en un marco mal definido, en el cual su aplicación está en la práctica librado a la voluntad de la autoridad política, y congrega actores que pueden caer rápidamente en dinámicas particularistas. Finalmente, al no funcionar bien los mecanismos institucionales, la relación entre la autoridad política y los diversos intereses sociales suele darse por mecanismos paralelos no institucionales, que van desde diversas formas de *lobbyismo* hasta protestas callejeras. Suele ocurrir que los espacios participativos, donde encontramos los nuevos actores que aspiran a renovar la representación, terminan siendo un espacio más al que se extiende la lucha faccional, y sigue caminos que pasan por alto la institucionalidad vigente.

### *1.3. Entonces, ¿por qué fallaron las reformas?*

Si el camino seguido por las reformas implementadas en los últimos años era correcto, y seguir un camino “aperturista” sería equivocado, ¿por qué la adopción de medidas que elevaban las barreras de entrada al sistema político no han dado los resultados esperados?

Pese al intenso proceso de reformas, los problemas de representación política persisten. Esto se debe a varios factores de diversa naturaleza; aquí nos ocuparemos de aquellos referidos al ámbito político-institucional. Sostengo que las reformas implementadas tuvieron un carácter parcial y contradictorio, de allí sus falencias. De un lado se buscó elevar las barreras de entrada a los actores políticos nacionales, para limitar la fragmentación política, pero, primero, no se implementaron mecanismos eficaces que aseguraran el cumplimiento de la norma, y se hicieron cambios que debilitaron aún más su espíritu; y segundo, no se extendió esta lógica a los actores regionales y locales, en donde la fragmentación campea, a niveles iguales o mayores que los registrados en la política nacional; al final, los partidos nacionales se vieron perjudicados frente a los regionales, y estos siguen viviendo en medio de una gran informalidad política. Consideramos que allí donde sí funcionaron de manera efectiva mecanismos que buscaban

poner orden dentro del sistema político, sí ocurrieron cambios positivos, aunque muy parciales e insuficientes.

De otro lado, se impulsaron un conjunto de mecanismos participativos que no consideraron que los problemas de representación no sólo afectan a los actores políticos, sino también a los sociales; finalmente, el impulso de la lógica participativa no estuvo acompañado de un paralelo afán de fortalecimiento de la dimensión representativa en los espacios nacional, regional y local, ni de la institucionalidad estatal en esos ámbitos, con lo que terminaron funcionando de maneras paralelas y en contraposición. Esto se expresa, por ejemplo, en que, si bien hubo cambios en el reglamento del Congreso nacional, no se cambió de manera sustancial la manera en que se eligen a los representantes; así como en la relativa desatención de los mecanismos de elección y funcionamiento de los consejos regionales y municipales, que están llamados a cumplir funciones de concertación, planeamiento y control que la ley también les atribuye a los CCR y CCL.

Veamos estos puntos con mayor detenimiento. Si bien la ley de partidos establece la obligatoriedad de tener comités, de tener padrón de afiliados, de rendir cuentas por ingresos y gastos, de cumplir con mecanismos de democracia interna, en realidad no establece mecanismos claros de supervisión, de control del cumplimiento de estas disposiciones, y sobre todo, no establece sanciones, que puedan terminar con la pérdida del registro. Así, la ley ha terminado siendo “letra muerta”; es exigente para quien se propone cumplirla, pero no cumple ninguna función de filtro para quien no la respeta, lo que explica la proliferación de candidaturas en las últimas elecciones. De otro lado, la ley ha sufrido modificaciones que han desnaturalizado su propósito. El 20 de julio de 2005 se publicó la ley 28581, que modifica diversos artículos de la ley de partidos políticos, cambiando los plazos para la inscripción de alianzas y para la realización de elecciones internas. La idea original era que ambos asuntos se resolvieran con anticipación, y que el requisito de la democracia interna funcionara también con las alianzas. Sin embargo, la ley 28581 cambió el plazo de inscripción de alianzas de al menos 210 días a apenas 30 días de anticipación al plazo para la inscripción de candidatos; al mismo tiempo, cambió el plazo para la realización de elecciones internas, de entre 210 y 180 días, a apenas 21 días de anticipación a la inscripción de candidatos. Lo importante que debe notarse aquí es que era posible hacer primero las elecciones internas en los partidos individuales y luego la inscripción de alianzas, con lo cual la lista final de candidatos se armaba muy cerca del plazo de inscripción de candidatos de modo que los primeros resultados eran meramente referenciales. Lo más racional para los actores políticos que querían evitar complicaciones era inscribir una alianza.

Las alianzas tienen una ventaja adicional: en tanto la ley de barrera electoral (ley 28617, de octubre de 2005, disposición transitoria única), sanciona con pérdida de registro a las organizaciones políticas que no hayan obtenido al menos cinco parlamentarios o un 4% de los votos válidos a nivel nacional, organizaciones que por sí solas perderían el registro pueden sumar



sus votos y mantener el registro, dado que las alianzas compiten con una única identidad.

Otro problema con la ley de partidos es que estableció requisitos que elevaban las barreras de entrada a los partidos nacionales, pero no hizo lo mismo con los movimientos regionales y organizaciones locales. Así, para los actores regionales y locales, no existen incentivos para buscar establecer vínculos con la política nacional, lo que se estimula implícitamente la fragmentación<sup>11</sup>. Como vimos en el gráfico 2, en las elecciones regionales de 2002 se presentaron 224 listas, y 255 en las de 2006, para 25 gobiernos regionales. Esto debilitó a los partidos nacionales, que ven disminuida su presencia en los espacios regionales y locales de manera sustancial.

Cuadro nº 2. Partidos nacionales y elecciones nacionales, regionales y locales, 2006

Partidos nacionales	% voto listas al congreso	% voto 1era vuelta presidencial	% voto 2da vuelta presidencial	% voto elecciones regionales	% voto elecciones provinciales
Partido Aprista	20.6	24.3	52.6	18.5	13.8
Unión por el Perú	21.2	30.6	47.4	5.5	5.3
Unidad Nacional	15.3	23.8	-	3.3	17.2
Alianza Fujimorista	13.1	7.4	-	-	-
Frente de Centro	7.1	5.8	-	-	-
Perú Posible	4.1	-	-	1.5	0.3
Restauración Nacional	4.0	4.4	-	3.1	7.3
Partido Nacionalista	-	-	-	8.0	6.0

Ahora bien, uno podría asumir que el mayor protagonismo de movimientos regionales en los espacios regionales y locales nada tiene de malo, en tanto ellos podrían renovar una representación política exhausta. Sin embargo, los movimientos regionales adolecen de problemas de representación similares a los partidos nacionales. Si pasamos revista a las organizaciones políticas que ganaron gobiernos regionales fuera de Lima metropolitana, encontramos que, si bien la mayoría (14 de 24) presentó candidatos a todas las alcaldías provinciales de su región, apenas cinco lograron ganar en más del 45% de las provincias de la región, unos seis ganaron en un tercio, mientras que 13 ganaron en menos del 25%. En otras palabras, así como los partidos “nacionales” muestran graves carencias en las regiones, los movimientos regionales los muestran en las provincias. Por ello, urge propiciar articulaciones entre lo nacional, lo regional y lo local, y no pensarlos como espacios alternativos.

<sup>11</sup> Ver al respecto: Tanaka, 2005; y Vergara, 2007.

Cuadro n° 3. Movimientos regionales, candidaturas presentadas y ganadas en elecciones provinciales

<b>Presidencia Regional</b>	<b>n° de alcaldías provinciales ganadas</b>	<b>% alcaldías provinciales ganadas</b>	<b>n° candidaturas presentadas</b>	<b>% candidaturas presentadas</b>
UPP (Cusco)	8/13	61.50	13/13	100.00
PRI (Ica)	3/5	60.00	5/5	100.00
Nueva Amazonía (San Martín)	6/10	60.00	10/10	100.00
Fuerza Social (Cajamarca)	7/13	53.80	13/13	100.00
Movimiento Independiente Innovación Regional (Ayacucho)	5/11	45.50	11/11	100.00
Frente Amplio Regional (Huanuco)	4/11	36.40	7/11	63.60
Movimiento Independiente Obras Siempre Obras (Madre de Dios)	1/3	33.30	3/3	100.00
Movimiento Independiente Nuestro Ilo-Moquegua (Moquegua)	1/3	33.30	2/3	66.60
Convergencia Regional Descentralista -CONREDES (Junin)	3/9	33.30	9/9	100.00
PAP (La Libertad)	4/12	33.30	12/12	100.00
Fuerza Loretana (Loreto)	2/7	33.30	7/7	100.00
Arequipa, tradición y futuro (Arequipa)	2/8	25.00	5/8	75.00
Alianza por Tacna (Tacna)	1/4	25.00	3/4	75.00
Integrando Ucayali (Ucayali)	1/4	25.00	2/4	50.00
Concertación para el Desarrollo (Lima)	2/10	20.00	8/10	80.00
PICO (Huancavelica)	1/6	16.70	6/6	100.00
Fuerza democrática (Amazonas)	1/7	14.30	7/7	100.00
Frente Popular Llapanchik (Apurímac)	1/7	14.30	7/7	100.00
PAP (Piura)	1/8	12.50	8/8	100.00
Cuenta Conmigo (Ancash)	1/20	5.00	7/20	35.00
Movimiento Humanista Peruano (Lambayeque)	0/3	0.00	0/0	0.00
Movimiento Nueva Izquierda (Pasco)	0/3	0.00	3/3	100.00
Movimiento Independiente Regional Faena (Tumbes)	0/3	0.00	0/0	0.00
Avanza País - Partido de Integración Social (Puno)	0/13	0.00	5/13	38.40

Elaboración propia.

Decíamos que otra limitación concierne a los espacios representativos tanto en el ámbito nacional como en el regional y local. El ámbito de acción por excelencia de los partidos son el Congreso y los concejos regionales y municipales, respectivamente, y en este plano muy poco se ha hecho para fortalecer a los partidos y mejorar su desempeño. Así, en cuanto al Congreso nacional, los pocos cambios implementados que han buscado poner orden en su funcionamiento, a nuestro juicio, han tenido resultados. Veámos más arriba que la ley de barrera electoral parece haber tenido un efecto reductor sobre el número de partidos representados en el Congreso: al empezar el nuevo Congreso en julio 2006 teníamos una fragmentación menor que en 2001. En el Congreso 2001-2006, 11 partidos lograron representación, mientras que en el 2006-2011, solamente 7. En julio de 2006, al conformarse los grupos parlamentarios, registramos 5 grupos, con un número efectivo de

grupos parlamentarios de 3.73; si comparamos esto con julio de 2001, teníamos entonces 6 grupos, con un número efectivo de grupos de 4.01. De otro lado, los cambios en el reglamento del Congreso, que normaron un funcionamiento sobre la base de grupos parlamentarios, antes que de legisladores individuales, parece haber tenido efectos positivos: así, en el periodo 2001-2002 se presentaron 3,390 proyectos de ley; mientras que en el periodo 2006-2007, 1,475; en cuanto al número de leyes observadas por el poder ejecutivo, pasaron de 20 en el periodo 2005-2006, a 10 en el periodo 2006-2007.

El problema no está entonces en estas iniciativas, sino en la persistencia de la debilidad de los partidos. En julio 2007 tenemos 6, no 5 grupos parlamentarios, y además siete congresistas sin bancada; si consideramos a esos siete como una solo grupo, el número efectivo de grupos parlamentarios sube a 5.48, número mayor al del Congreso 2001-2006, que en mayo de 2003 tuvo un 4.77. ¿Por qué tenemos ahora un Congreso más fragmentado que antes? La respuesta está, principalmente, en la debilidad del partido que obtuvo más representantes, la UPP. En el Congreso 2001-2006, si bien Perú Posible tuvo muchas bajas (pasó de 47 a 41 representantes entre julio 2001 y mayo de 2003), ahora tenemos que UPP entró con 45 representantes, y un año después, solamente tiene 18, que además se dividieron en una elección tan crucial como la de la Mesa Directiva 2007-2008.

Uno de los momentos en que se hicieron evidentes los problemas de funcionamiento de los partidos en el Congreso ocurrió en la votación para la elección de la nueva Mesa Directiva para el periodo legislativo 2007-2008, en la que compitieron la lista presentada por el partido de gobierno, presidida por Luis González, y la presentada por Unidad Nacional, encabezada por Javier Bedoya. Puede verse que el APRA y la Alianza para el Futuro (fujimoristas) votaron disciplinadamente, y ambos mantienen los mismos parlamentarios que fueron electos. UPP no pudo definir una posición unitaria, y al final diez votaron por González, ocho por Bedoya, uno votó en blanco y otro viciado. El PNP sí votó disciplinadamente. Unidad Nacional colocó 17 parlamentarios en las elecciones, sin embargo en julio de 2007 su candidato, Javier Bedoya, solo obtuvo 12 votos de ese grupo; uno votó por González, uno estaba con licencia, otro suspendido por falta a la ética parlamentaria, y dos (miembros del Partido Renovación Nacional, ahora aliado con el gobierno) desertaron de la alianza. La Alianza Parlamentaria, formada por nueve miembros (de tres partidos distintos, unidos para formar un grupo parlamentario), que acordó votar por Bedoya, tuvo un miembro que votó por González, y otro que no asistió a la sesión sin justificación. Finalmente, tenemos cinco congresistas “no agrupados” (NA), que no lograron formar un grupo parlamentario (tres congresistas que abandonaron UPP y dos Unidad Nacional), que votaron por González.

Cuadro nº 4. Votación Mesa Directiva del Congreso 2007 - 2008

<b>Partidos</b>	<b>González</b>	<b>Bedoya</b>
Apra	36	0
AF	13	0
UPP	10	8
NA	5	0
PNP	0	22
UN	1	12
AP	1	7
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>49</b>

Este tipo de alineamiento político se repitió en otra coyuntura clave, la de la votación en el mes de octubre de 2007, de la moción de censura al ministro Alva Castro. En esa ocasión, se repitieron gruesamente los mismos alineamientos: en contra de la censura votó el APRA (28 votos), y dos de los no agrupados; a favor de la censura votó el PNP de manera disciplinada (22 votos); pero UPP apenas aportó once votos, Unidad Nacional 10, la Alianza Parlamentaria 7, y un voto de los no agrupados; el fujimorismo se abstuvo (diez votos); con lo cual Alva Castro evitó la censura (ver Tanaka y Vera, 2008).

En conclusión: a pesar de la implementación de algunas reformas parciales, ellas no han logrado cambiar sustancialmente el funcionamiento fraccionado del Congreso porque no se han implementado medidas efectivas para fortalecer a los partidos. No se cambió de manera sustancial la manera en que se eligen a los representantes (voto preferencial, principalmente<sup>12</sup>), con lo que la debilidad interna de las listas partidarias se mantiene, lo que se expresa elocuentemente en la fragmentación y escasa disciplina de los grupos parlamentarios.

En cuanto a lo regional y local, no solo no se ha hecho nada para mejorar el funcionamiento de los consejos ni los mecanismos de elección de sus miembros; sino que, además, se han creado instancias como los CCR, los CCL y los presupuestos participativos, que compiten con este en sus funciones de cumplir funciones de concertación, planeamiento y control que le son propias.

★ ★ ★ ★ ★

A continuación, analizaremos algunas características de los partidos nacionales y de movimientos regionales a partir del examen de las elecciones de 2006.

<sup>12</sup> Los electores pueden votar por dos candidatos dentro de una lista partidaria. Los votos preferenciales reordenarán la lista de candidatos propuesta por el partido político y definirán quienes ingresan al Congreso.

Anexo 1. Comparación entre los requisitos y obligaciones de los partidos políticos, movimientos regionales y organizaciones políticas de alcance local (Vergara, 2007)

	PARTIDOS POLÍTICOS	MOVIMIENTOS REGIONALES	ORG. POLÍTICAS DE ALCANCE LOCAL
<b>REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN:</b>	<p>1. Acta de fundación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Principios, objetivos y visión del país</li> <li>▪ Relación de los órganos directivos y de los miembros que los conforman</li> <li>▪ Denominación y símbolo partidario</li> </ul> <p>2. Relación de adherentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1% de los ciudadanos que sufragaron en la última elección nacional.</li> </ul> <p>3. Actas de constitución de comités partidarios en al menos 1/3 de las provincias del país, ubicadas en al menos 2/3 de los departamentos.</p> <p>4. El estatuto del partido</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Denominación y símbolo partidario</li> <li>▪ Descripción de la organización interna con al menos un órgano deliberativo donde está todos sus afiliados. Las formas de votación deben figurar en el estatuto.</li> <li>▪ Los requisitos para tomar decisiones internas válidas.</li> <li>▪ Los requisitos de afiliación y desafiliación.</li> <li>▪ Derechos y deberes de los afiliados</li> <li>▪ El órgano máximo es la asamblea general</li> <li>▪ Las sanciones deben ser vistas en al menos dos instancias.</li> <li>▪ Establecer el régimen patrimonial y</li> </ul>	<p>1. Relación de adherentes no menor de 1% de los ciudadanos que sufragaron en la última elección nacional dentro de la circunscripción en la que el movimiento pretenda presentar candidatos.</p> <p>2. Actas de constitución de comités en al menos la mitad más uno del número de provincias que integren la región o el departamento.</p>	<p>1. Relación de adherentes no menor de 1% de los ciudadanos que sufragaron en la última elección nacional dentro de la circunscripción en la que la organización política local pretenda presentar candidatos.</p> <p>2. Actas de constitución de comités en al menos la mitad más uno del número de distritos que integren la provincia.</p> <p>3. Si es a nivel distrital, tener un comité en el distrito</p>

	<p>financiero.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regular la designación de representantes legales y tesoreros</li> <li>▪ Disposiciones para la disolución de los partidos.</li> </ul> <p>6. Designación de personeros legales</p> <p>7. Designación del representante legal</p> <p>8. Dos años de plazo para recolectar las firmas desde que recogen los padrones.</p>		
<b>DEBE-RES:</b>	<p>1. Democracia interna</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elecciones internas para elegir candidatos</li> <li>▪ Órgano central encargado de dichas elecciones.</li> <li>▪ Órganos descentralizados en los comités partidarios.</li> <li>▪ Declaración de vida de los candidatos.</li> <li>▪ La elección de autoridades se realiza conforme el estatuto y lo acuerde el órgano máximo.</li> <li>▪ Cuota de género de 30%</li> </ul> <p>2. Planes de gobierno</p> <p>3. Registro de ingresos privados en libro de contabilidad.</p> <p>4. Sistema de control interno para actos de contenido económico</p> <p>5. Informe financiero anual.</p> <p>6. Llevar libros de contabilidad.</p>	<p>1. Declaración de vida de los candidatos</p> <p>2. Planes de gobierno</p>	<p>1. Declaración de vida de los candidatos.</p> <p>2. Planes de gobierno.</p>
<b>DERECHOS:</b>	<p>1. Financiamiento público para partidos que tienen representación en el Congreso</p> <p>2. Franja electoral.</p>	<p>Franja electoral a su nivel</p>	<p>Franja electoral a su nivel</p>



*Segunda parte. Los partidos nacionales y los movimientos regionales en las elecciones de 2006*

El año 2006 constituyó un excelente año para estudiar el funcionamiento efectivo de los partidos, los efectos del marco legislativo existente y de sus últimas modificaciones, cómo es que se hace política “realmente” en el país. Pudimos analizar el funcionamiento efectivo de los partidos políticos en el Perú a partir de los procesos electorales presidencial, congresal, regional y municipal del año 2006. En nuestra investigación nos interesaba analizar la manera en que los partidos funcionan nacionalmente, de qué manera se establecen contactos, alianzas, compromisos, entre las dirigencias nacionales-limeñas y las elites regionales y locales; cómo esas relaciones determinan el proceso de selección de los candidatos a los cargos de elección popular, las estrategias de campaña, la elaboración de plataformas de gobierno, y finalmente, los estilos de gobernar por parte de las autoridades electas. De otro lado, evaluaremos la legislación y las regulaciones vigentes, y estudiaremos de qué manera ellas estimulan o no las conductas actualmente existentes, entre otras cosas.

Para esto, y después de una revisión de los resultados de las elecciones de 2006, tomamos como unidades de análisis a las provincias capitales de Cajamarca, Huancayo y Cusco a propósito de las elecciones regionales de noviembre. Esto porque esa elección nos permite analizar las relaciones entre partidos nacionales, movimientos regionales y organizaciones políticas locales. De otro lado, la selección de estas tres ciudades responde al hecho de que en ellas nos permiten explorar ciudades en diferentes subregiones del país (sierra norte, centro y sur), y en donde encontramos la presencia de partidos nacionales antiguos, partidos nacionales nuevos, movimientos regionales y organizaciones locales medianamente competitivas. En Cajamarca tenemos un escenario en el que un movimiento regional independiente (Fuerza Social) gana la presidencia de la región y a su vez la mayoría de alcaldías provinciales de la jurisdicción, venciendo a partidos políticos nacionales como el MNI y el APRA. En Junín tenemos un escenario regional en el que los protagonistas -tanto a nivel regional como provincial- son movimientos regionales independientes. A nivel de la presidencia regional, los tres principales contendores fueron movimientos regionales; mientras que en el municipio de la capital provincial (Huancayo) fueron dos movimientos locales, más el partido aprista. Finalmente, en Cusco, tenemos a un partido nacional -Unión por el Perú- triunfando en el ámbito regional y en la mayoría de provincias de la región, incluyendo la capital provincial, venciendo a movimientos políticos regionales. Esta diversidad de situaciones nos permitió hacer contrastes reveladores de las dinámicas partidarias nacionales y subnacionales.

Veamos a continuación cada uno de los casos<sup>13</sup>.

## *2.1. Junín. Análisis de las elecciones regionales del 2006*

### *2.1.1. ¿La consolidación de un nuevo liderazgo regional?*

---

<sup>13</sup> Esta sección contó con la colaboración de Carlos Meléndez.



Vladimiro Huaroc del movimiento independiente regional Convergencia Regional Descentralista (CONREDES) fue elegido Presidente Regional de Junín con el 25.75% de los votos válidos, desplazando en el segundo y tercer lugar a otras candidaturas independientes, como son las de Alcides Chamorro (Movimiento Independiente Fuerza Constructora) y Vladimir Cerrón Rojas (Frente Patriota Peruano) con 17.66% y 16.43%, respectivamente.

La particularidad de los resultados electorales en Junín es el significativo respaldo que tienen las candidaturas independientes regionales en comparación con los partidos políticos nacionales. En este caso, fue el Partido Aprista Peruano la agrupación nacional que mayor votación obtuvo en la región, alcanzando sólo el 9.8% de los votos válidos, seguido de Restauración Nacional con 5.69%.

En el caso de Huaroc y CONREDES se trata de un movimiento de reciente creación, aunque Huaroc estuvo ligado a dos experiencias políticas recientes. La primera en el 2000 con la efímera candidatura presidencial de Jorge Santisteban (Causa Democrática) y la segunda con la candidatura presidencial de Susana Villarán (Partido por la Democracia Social), agrupación con el que su movimiento regional hizo alianza para las elecciones generales de abril de 2006. Su trayectoria como funcionario de la Defensoría del Pueblo en Lima le otorgaría las credenciales y la experiencia para intentar, con éxito, la presidencia del gobierno regional de Junín. Desplazó al segundo lugar a Alcides Chamorro (ex congresista 2001-2006 por el Frente Independiente Moralizador), que luego de la desaparición de este movimiento, formó una alternativa regional denominada Fuerza Constructora.

Si bien es cierto que Huaroc obtuvo el 25% de los votos a nivel regional, su desempeño fue parejo a nivel de todas las provincias. Obtuvo la victoria en 7 de las 9 provincias de Junín, perdiendo solo en Chanchamayo (donde se impuso Alcides Chamorro con 27.58%) y en Chupaca (donde ganó Cerrón con el 38.67%). Estos resultados dan muestra de una victoria en cuya consecución no se privilegiaron zonas específicas sino que se buscó una presencia territorial integral.

#### Resultados de las elecciones regionales 2006 - Junín

Candidato a la Presidencia Regional	Agrupación Política	% votos válidos
Vladimiro Huaroc	CONVERGENCIA REGIONAL DESCENTRALISTA - CONREDES	25.75
Alcides Chamorro Balvín	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE FUERZA CONSTRUCTORA	17.66
Vladimir Cerrón Rojas	FRENTE PATRIOTA PERUANO	16.43
Angel Mendoza Poves	PAP	9.84
Moisés Guía Pianto	RN	5.69
Jesús Capcha Carbajal	ALIANZA REVOLUCIONARIA INTEGRACIONISTA MORALIZADORA	4.66
Silvio Murakami Mori	UPP	3.99
Cirilo Ortega García	JUNIN SOSTENIBLE CON SU GENTE	3.88
William Arana Velarde	PNP	3.53
Manuel Santillán Romero	ALIANZA PARA EL PROGRESO	3.49
Edgardo Mosqueira Medrano	AGRUPACION INDEPENDIENTE SI	2.70

	CUMPLE	
Julio Tapia Silguera	UNIDAD NACIONAL	2.38

Resultado de las elecciones regionales del 2006 de las tres principales fuerzas políticas, por provincia

Provincia	CONREDES	FUERZA CONSTRUCTORA	FRENTE PATRIOTA PERUANO
Chanchamayo	26.57%	27.58%	7.86%
Chupaca	18.17%	12.67%	38.67%
Concepción	30.40%	13.13%	11.75%
Huancayo	23.43%	14.11%	23.16%
Jauja	28.40%	13.71%	12.72%
Junín	20.98%	8.42%	12.02%
Satipo	32.56%	29.26%	8.94%
Tarma	28.28%	20.53%	4.36%
Yauli	27.65%	21.73%	5.25%

La victoria regional de Huaroc se tradujo en una mayoría absoluta en el Consejo Regional. CONREDES, la agrupación política que lidera, cuenta con 6 de los 9 consejeros regionales. La oposición está dividida con un consejero por cada fuerza política: Fuerza Constructora, Frente Patriota y el APRA, éste último es la única agrupación política nacional que ha logrado participación a escala regional.

Conformación del Consejo Regional

Agrupación política	Num. consejeros
CONREDES	6
Fuerza Constructora	1
Frente Patriota Peruano	1
PAP	1
Total	9

### 2.1.2. Alcaldías provinciales

Los resultados de las elecciones municipales provinciales guardan coherencia con el esbozo del mapa regional. CONREDES consiguió las victorias edilas en las provincias de Concepción, Tarma y Yauli; Fuerza Constructora en Chanchamayo (donde venció Alcides Chamorro a nivel regional) y Satipo; y el Frente Patriótico en Chupaca (donde venció Cerrón). El núcleo duro de estas tres principales fuerzas regionales está ubicado en estas seis provincias.

Los alcaldes de CONREDES tienen una procedencia variopinta. Oscar Berríos de Concepción es un odontólogo, sin experiencia política, que solo tiene como antecedente una candidatura edil por el mismo movimiento el 2002. Luis Morales, alcalde de Tarma, ha sido un consultor de gobiernos locales –generalmente en Yauli—y tiene experiencia edil como regidor de Tarma durante los años 1996-2002 por

Vamos Vecino. Finalmente, el ingeniero César Gutiérrez cuenta con una experiencia profesional en empresas mineras (Pasco Peru Cooper Corporation, Centro Min, Doe Run) y ejerció la sub gerencia de Desarrollo Regional en el período 2003-2005.

Fuerza Constructora, el movimiento que lidera Chamorro, hizo alianza con personajes locales que le han permitido asentamiento en la región selvática del departamento. En cada una de las dos provincias en las que ganó, lo hizo a partir de liderazgos locales encarnados en dos personalidades fuertes y convocantes. En Chanchamayo, Liv Haug es una misionera evangélica y presidenta de fundaciones de carácter social que ha sido alcaldesa independiente del distrito de Perené entre 1996 y 2002. Fuerza Constructora le dio la oportunidad de dar el salto a nivel provincial. Algo similar pasó en Satipo con César Merea, oficial del Ejército que luego de ser Jefe de la Base Militar de Satipo hacia finales de los ochenta, se asentó en la provincia, como autoridad militar primero y luego fundando un centro de estudios secundarios “militarizado”. Este es su debut en política electoral.

El Frente Patriótico consiguió la alcaldía provincial de Chupaca con Luis Bardales, abogado y profesor de academia pre universitaria, quien ha sido regidor provincial en el período 2003-2006. Es de la confianza de Cerrón, el candidato regional, lo que le permitió consolidar esta provincia como bastión de este movimiento.

Las tres provincias restantes se tratan de los principales centros económicos de la región, de mayor densidad poblacional, y quedaron en manos de movimientos independientes de carácter provincial. En Huancayo, Freddy Arana (Junín Sostenible con su Gente) se impuso con tan solo el 16.89% de la votación, dada la alta fragmentación de candidaturas. Arana es un arquitecto identificado con la Universidad Nacional del Centro y director de algunas obras de impacto provincial y ya en el 2002 había sido candidato por Somos Perú. En Jauja, Alejandro Barrera (Alianza para el Progreso) ganó con el 26.4%. Barrea es un empresario local asociado a los negocios editoriales. Su cercanía con César Acuña –ha sido funcionario de la Universidad Particular César Vallejo—le ha dado las credenciales suficientes para ser el responsable político regional de Alianza para el Progreso en Junín. Ello, sumado a su experiencia como alcalde distrital 1996-2002 por Vamos Vecino, constituía su capital político para vencer en estas elecciones provinciales. Finalmente tenemos a Percy Chagua (Unidad Popular), en Junín, quien fue elegido con el 27.61% de los votos válidos. En este caso se trata de un locutor radial, quien aunque no ha ocupado cargos públicos, ejerce la vice presidencia ejecutiva regional del Movimiento Nueva Izquierda en la región.

Como se puede apreciar, las fuerzas políticas exitosas a nivel regional han logrado asentamiento regional en el corredor Tarma-La Concepción-Yauli (CONREDES) y en la zona selva de Satipo y Chanchamayo (Fuerza Constructora), pero no en la mayoría de ciudades de dinámica comercial y alta densidad poblacional (Junín, Huancayo y Jauja), donde han sido los movimientos provinciales locales los vencedores, por lo menos, a nivel edil.

Alcaldes provinciales elegidos en noviembre del 2006

Provincia	Alcalde Electo	Agrupación política	% votos
-----------	----------------	---------------------	---------

			válidos
Chanchamayo	Liv Margrete Haug Landmo	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE FUERZA CONSTRUCTORA	30.89
Chupaca	Luis Bastidas Vásquez	FRENTE PATRIOTA PERUANO	20.14
Concepción	Oscar Berríos Fuentes	CONREDES	31.49
Huancayo	Freddy Arana Velarde	JUNIN SOSTENIBLE CON SU GENTE	16.89
Jauja	Alejandro Barrera Arias	ALIANZA PARA EL PROGRESO	26.40
Junín	Percy Chagua Huaranga	ALIANZA ELECTORAL UNIDAD POPULAR	27.61
Satipo	César Augusto Merea Tello	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE FUERZA CONSTRUCTORA	36.00
Tarma	Luis Fernando Morales Nieva	CONREDES	23.70
Yauli	César Gutiérrez Revilla	CONREDES	21.40

### 2.1.3. Elecciones presidenciales y parlamentarias

Ollanta Humala fue el candidato presidencial ganador en la primera vuelta presidencial del 2006 en Junín, obteniendo un respaldo del 41% de los votos válidos, dejando muy lejos a Lourdes Flores (16.37%), Alan García (14.82%), y Martha Chávez (13.62%). Es muy importante resaltar que su candidatura venció en 8 de las 9 provincias, con la excepción de Yauli donde ganó García. También vale la pena subrayar que la candidatura fujimorista de Martha Chávez estuvo muy cerca de vencer a la de Humala en las provincias de Chanchamayo y Satipo donde la victoria del candidato de UPP fue, en ambos casos, por 2 puntos porcentuales sobre la candidata de Alianza para el Futuro. Fue precisamente en estas provincias donde tuvo las ventajas más estrechas.

En la segunda vuelta electoral, obtuvo el 62.81% de los votos válidos sobre los 37.19% de García. A nivel de provincias, logró imponerse en 8 de las 9. Nuevamente, fue en Yauli donde la candidatura de García obtuvo el 57% de los votos válidos, sobre el 42% de Humala, lo que supone a esta jurisdicción como una suerte de bastión aprista en Junín.

A nivel de votos válidos para el Congreso, Unión por el Perú obtuvo el 29%, venciendo a las listas del Partido Aprista (18%), Alianza para el Futuro (15%) y Unidad Nacional (13%). Esto se tradujo en 2 escaños para Unión por el Perú (Edgard Raymundo y Martha Acosta), Nidia Vílchez (Partido Aprista Peruano), Ricardo Pando (Alianza para el Futuro) y Elsa Canchanya (Unidad Nacional). En ningún caso se trata de re-elección parlamentaria.

No existen vínculos políticos entre los nuevos congresistas y las autoridades regionales y provinciales, ya que los partidos nacionales no lograron capitalizar a su favor el respaldo electoral de junio del 2006 en las elecciones subnacionales.

### 2.1.4. Sobre la dinámica política regional

Las elecciones regionales del 2006 han dado como resultado el surgimiento de un nuevo liderazgo regional, el que encabeza Vladimiro Huaroc a través de CONREDES. A pesar de un porcentaje electoral, en teoría limitado, su victoria recibió el apoyo de 8 de las 9 provincias de la región, y cuenta con tres alcaldes provinciales de sus propias filas, lo cual asegura niveles mínimos de coordinación para el desarrollo de propuestas regionales. Embrionariamente, tanto Fuerza Constructora (dirigida por Alcides Chamorro) y el Frente Patriótico (encabezado por Vladimir Cerrón) son alternativas que podrían madurar para un futuro, y que toman como punto de partida las provincias de Chanchamayo y Satipo (en el caso del primero) y de Chupaca en el caso del segundo, donde se ve claramente que sus respaldos electorales han podido complementarse con el triunfo en las elecciones edilas provinciales.

Sin embargo, estas tres alternativas políticas (la primera más consolidada que las restantes) no muestran contundencia en algunos centros económicos importantes de la región como Huancayo, Jauja y Junín, donde son alternativas independientes de corte localista las que se han impuesto al momento de las consultas en las urnas.

Las alternativas de propuestas regionales parten de la misma región y no existen vínculos con los partidos nacionales que, si bien es cierto lograron representación congresal, no pudieron reeditar estos respaldos en las elecciones regionales y provinciales, ni siquiera el Partido Aprista Peruano que había evidenciado algún tipo de asentamiento en algunas provincias como Yauli.

Se vuelve a reiterar un escenario donde los partidos políticos nacionales están fuera del juego regional, y donde los movimientos regionales inclusive están fuera del juego local en las ciudades principales. Los resultados en Junín evidencian como circuitos donde ciertos jugadores pueden participar con competencia, pero otros no; donde cada cual es eficiente sólo en su correspondiente nivel. Valdría la pena preguntarse qué sería de los partidos nacionales si los movimientos regionales pudieran presentar candidaturas al Congreso Nacional, medida que obviamente atomizaría aún más al legislativo. Resulta un desafío que los congresistas representantes de partidos nacionales consigan algún tipo de vínculo con sus realidades regionales ya que de otro modo, las demandas regionales no podrán acceder a los espacios de toma de decisiones nacionales o tendrán más dificultad de hacerlo por la vía de sus representantes regionales y ediles.

★ ★ ★ ★ ★

El caso de Huancayo ilustra una situación en la que los partidos nacionales aparecen débiles, pero existen movimientos regionales con perspectivas de consolidación. CONREDES es, en el contexto nacional, un movimiento regional que aparece con una importante proyección nacional. CONREDES ganó la elección regional en siete de nueve de las provincias; el triunfo es resultado de un trabajo previo, considerando que Huaroc fue candidato a la presidencia regional en 2002, en cuya elección quedó en tercer lugar. Sin embargo, en las elecciones municipales provinciales, si bien presentó candidatos en las nueve provincias, solamente ganó en tres; de otro lado, CONREDES ganó con el 25.75% de los votos, la quinta

votación ganadora más baja de los 25 gobiernos regionales (ver Meléndez y Vera, 2006).

¿Podrá CONREDES consolidarse como movimiento regional, y sentar las bases de una renovación de la representación política? Partiendo de las entrevistas realizadas en Huancayo (ver anexo), nuestra impresión es que la evidencia es mixta; a favor de CONREDES está el hecho de que ha logrado reunir un núcleo con experiencia política, vinculada a la izquierda. En contra, que CONREDES, en el ámbito regional, enfrenta a su manera los mismos problemas que enfrentan los partidos nacionales: la ausencia de una estructura organizativa que cubra todo el territorio de su actuación. Dado el colapso del sistema de partidos, dado el derrumbe de todas redes y estructuras, un núcleo central recluta una periferia, más o menos solvente y con experiencia política, y después se ve obligada a establecer alianzas con líderes en provincias y distritos, cada cual con un juego e intereses propios. Se establecen así alianzas electorales circunstanciales, pasadas las cuales cada uno de los actores vuelve a su ámbito particular.

La diferencia entre CONREDES y otros grupos regionales, en Junín y en otras regiones, es que el núcleo básico articulado por Huároc, es un grupo con experiencia y capacidad de manejo político. Conciente además que, si bien CONREDES tiene una débil dinámica como movimiento, su futuro se juega en sacar adelante una gestión regional exitosa; para esto, más decisiva parece ser la capacidad institucional y política del gobierno regional, antes que la consistencia política de CONREDES como movimiento. En otras palabras, no sería CONREDES la que explique una buena gestión regional, sino una buena gestión regional la que puede ayudar a consolidar el movimiento.

## 2.2. Cusco. Análisis de las elecciones regionales del 2006.

### 2.2.1. El predominio de Unión por el Perú en el Cusco

Cuando se fundó Unión por el Perú en 1995, tuvo al Cusco como uno de sus principales núcleos. Bajo el liderazgo de Daniel Estrada (ex alcalde provincial y congresista de la República), se aglutinó a diversos dirigentes políticos de las provincias cusqueñas en este proyecto político. Dicho partido entró en un proceso de declive hacia finales de la década de los años noventa al punto que sobrevivía como agrupación bajo el impulso de Estrada en esta zona del país. El fallecimiento de Estrada en 2003 produjo una crisis aún mayor en dicha organización, ya que se inició una disputa por la “herencia” de Unión por el Perú. Hugo Gonzales Sayán, uno de los seguidores de Estrada en el Cusco y por entonces director de un programa de noticias en la televisora local TVMundo, logró ser elegido secretario general departamental de Unión por el Perú en abril del 2003 y subsecretario nacional en el 2004, ubicándose así dentro de la dirigencia nacional de Unión por el Perú en momentos previos al contexto electoral del 2006. Para esto resultó clave que Gonzales haya quedado segundo, por estrecho margen, en las elecciones regionales de 2002, también siendo candidato por UPP.

Unión por el Perú, como se sabe, entró en una segunda etapa de crecimiento luego de su alianza con la candidatura presidencial de Ollanta Humala en el 2006. Luego del término de esta alianza para las elecciones regionales de ese mismo año, se había logrado revitalizar la dinámica interna de este movimiento. Es en este contexto que Gonzales Sayán postuló a la presidencia regional del Cusco obteniendo el 32.6% de los votos válidos, superando a Máximo San Román (ex Vice Presidente de la República, 1990-1992) que había logrado presentar su candidatura por el ya tradicional movimiento regional Inka Pachakúteq, quien alcanzó el 27.54% de los votos. Cabe enfatizar que, sumando el porcentaje alcanzado por estas dos candidaturas, y por la de Jorge Villasante (joven consejero regional del período 2003-2006) del Partido Aprista Peruano, se concentró el 70% de los votos regionales. Dos partidos nacionales y un asentado movimiento regional fueron los protagonistas de las elecciones regionales cusqueñas.

La victoria de la candidatura de Unión por el Perú obtuvo prácticamente un tercio del respaldo del electorado regional, lo que se tradujo además en triunfos en diez de las trece provincias de la región. En las provincias de Canchis y Urubamba la candidatura de Gonzales llegó al 40 y 44%, respectivamente. Sin embargo, cabe señalar que obtuvo el 29% del respaldo en la capital provincial (Cusco), donde se impuso San Román (Pachakuteq). Asimismo quedó en segundo lugar en Calca, donde fue vencido por este mismo movimiento. En Paucartambo fue la candidatura aprista de Villasante la que se impuso con el 29% de los votos válidos.

#### Resultados de las elecciones regionales 2006 - Cusco

Candidato a la Pres. Reg.	Agrupación política	% votos válidos
Hugo Gonzales Sayán	UPP	32.60
Máximo San Román Cáceres	MOVIMIENTO REGIONAL INKA PACHAKUTEQ	27.54

Jorge Villasante Aranibar	PAP	11.66
Alipio Ramos Villares	RN	9.97
William Carreño Perez	PNP	8.85
Carlos Cuaresma Sanchez	FRENTE INDEPENDIENTE MORALIZADOR	6.68
Carlos Suenaga Hironaka	AGRUPACION INDEPENDIENTE SI CUMPLE	1.65
Dante Quispe Ramos	PARTIDO MOVIMIENTO HUMANISTA PERUANO	1.00
José Becerra Campana	FREPAP	Denegado

Resultado de las elecciones regionales del 2006 de las tres principales fuerzas políticas, por provincia

Provincia	UPP	INKA PACHAKUTEQ	PAP
Acomayo	18.41%	12.89%	5.99%
Anta	33.80%	20.75%	15.02%
Calca	27.34%	35.87%	9.25%
Canas	32.76%	11.23%	14.23%
Canchis	39.94%	19.99%	6.77%
Chumbivilcas	34.01%	29.78%	10.30%
Cusco	29.30%	38.03%	13.53%
Espinar	25.17%	18.33%	15.53%
La Convención	43.12%	21.03%	6.03%
Paruro	30.74%	20.28%	14.56%
Paucartambo	26.58%	11.25%	28.05%
Quispicanchi	28.95%	21.00%	9.63%
Urubamba	44.40%	20.57%	8.74%
Regional	32.60%	27.54%	11.66%

A nivel del Consejo Regional, el voto regional por UPP se tradujo en 8 de los 13 consejeros regionales. El movimiento regional Inka Pachakuteq aparece como la principal fuerza de oposición regional, aunque ello no asegura necesariamente cohesión y coherencia entre sus integrantes. El Partido Aprista y Restauración Nacional –dos partidos nacionales—obtuvieron un consejero regional cada uno.

Conformación del Consejo Regional del Cusco

Agrupación política	Núm. Consejeros
UPP	8
Inka Pachakuteq	3
PAP	1
Restauración Nacional	1
Total	13

2.2.2. Las alcaldías provinciales.



La contundente victoria de Unión por el Perú a nivel regional fue refrendada por seis de las trece alcaldías provinciales en Canas, Canchis, Cusco, La Convención, Paruro y Urubamba. En el caso de la capital provincial, se conquistó la alcaldía gracias a la participación de Marina Sequeiros, ex alcaldesa del distrito limeño de San Miguel, e invitada por Unión por el Perú en estos comicios. En el caso de los otros alcaldes electos se trata de dirigentes intermedios de Unión por el Perú que lograron acceder a las alcaldías de sus respectivas provincias. Algunos cuentan con experiencia en cargos ediles. En Canas, Juan Francisco Meléndez tiene como experiencia una regiduría provincial durante el período 1995-1998. En Canchis, Mario Velásquez fue alcalde provincia durante el período 1990-1995. En cambio, otro grupo de ellos simplemente son debutantes en política electoral. Es el caso del licenciado en educación Hernán de la Torre (alcalde electo por La Convención), el docente universitario y zootecnista Adolfo Fernández (alcalde electo por Paruro) y el promotor de organizaciones no gubernamentales Benicio Rios (alcalde electo por Urubamba).

El movimiento regional Autogobierno Ayllu accedió a dos alcaldías: en Chumbivilcas con Domingo Benito y en Paucartambo con Mario Condori, en ambos casos con el 27% de los votos válidos. En ambos casos se trata de técnicos sin experiencia en política electoral. Benito Calderón es un ingeniero con amplia trayectoria en organismos del Estado como en el sector no gubernamental. A nivel político, nunca ocupó cargo público, pero ostenta la secretaría de organización de Ayllu en la región. En el caso de Condori, se trata de un ingeniero civil que ha sido por muchos años Jefe de Obras de municipios distritales de la región. Son dos técnicos que en base al trabajo directo con la ciudadanía han logrado sintonizar con sus demandas o, en todo caso, mostrarse como eficientes mediadores y gestores de obras públicas.

Asimismo, Restauración Nacional obtuvo dos alcaldías provinciales: en Acomayo (Moisés Ramos) y en Quispicanchis (Domingo Huittoccollo) con el 31 y 28% de los votos, respectivamente. En el caso de Ramos, se trata de un abogado y contador, ex alcalde distrital en dicha provincia entre 1996-2002 por el movimiento fujimorista Vamos Vecino. En el caso de Huittoccollo también se trata de un ex alcalde distrital, esta vez del PAP durante el 2003-2006. Restauración Nacional ha sabido retomar las trayectorias políticas de alcaldes distritales y permitirles dar el salto a la provincia, aunque les haya costado abandonar sus filiaciones primigenias.

Wilbert Rozas logró la re-elección en Anta, esta vez por el Partido Socialista con el 28% de los votos válidos. Cabe señalar que Rozas lleva quince años como alcalde: diez años como alcalde distrital de Limatambo (1992-2002), y acaba de iniciar su segundo período como alcalde provincial de Anta (2002-2006), caracterizando sus gestiones por un fuerte componente de participación ciudadana. Lindley Salinas se impuso en Espinar por Renacimiento Andino con el 24% de los votos válidos. Su adscripción política se trataría de un nuevo emblema más ya que fue alcalde distrital de Pallpata durante el período 1996-1998 por Acción Popular y durante el lapso 1999-2002 por Somos Perú. Este ex miembro de la Guardia Civil acaba de dar el salto a nivel provincial. Finalmente, el abogado Ciriaco Condori de Inka Pachakuteq ha logrado pasar de ser un asesor municipal en Lares al nuevo alcalde provincial de Calca con el 24% de los votos válidos.

## Alcaldes provinciales elegidos en noviembre del 2006

Provincia	Alcalde Electo	Agrupación Política	% votos válidos
Acomayo	MOISES RAMOS VILLARES	RESTAURACION NACIONAL	31.09
Anta	WILBERT ROZAS BELTRAN	PARTIDO SOCIALISTA	28.57
Calca	CIRIACO CONDORI CRUZ	MOV. REG. INKA PACHAKUTEQ	24.07
Canas	JUAN FRANCISCO MELENDEZ	UPP	21.76
Canchis	MARIO VELASQUEZ ROQUE	UPP	27.20
Chumbivilcas	DOMINGO BENITO CALDERON	AUTOGOBIERNO AYLLU	27.39
Cusco	MARINA SEQUEIROS	UPP	21.42
Espinar	LINDLEY SALINAS PEREZ	RENACIMIENTO ANDINO	24.49
La Convención	HERNAN DE LA TORRE DUEÑAS	UPP	30.83
Paruro	ADOLFO FERNANDEZ BACA	UPP	34.96
Paucartambo	MARIO CONDORI HUALLPA	AUTOGOBIERNO AYLLU	27.85
Quispicanchi	DOMINGO HUITTOCCOLLO	RESTAURACION NACIONAL	28.78
Urubamba	BENICIO RIOS OCSA	UPP	46.27

## 2.2.3. Las elecciones presidenciales y parlamentarias.

En la primera vuelta de las elecciones presidenciales del 2006, Ollanta Humala se impuso ampliamente en Cusco con el 54% de los votos válidos, seguido de lejos por Alan García (Partido Aprista Peruano) con el 14% y por Lourdes Flores con el 11%. La victoria de Humala fue amplia en las trece provincias, alcanzando en Acomayo y en Chumbivilcas sus más altos porcentajes: 70 y 68%. Cabe indicar que su más baja votación, a nivel provincial, la obtuvo en Cusco con el 46%, que además fue la única provincia en la que la candidatura de Lourdes Flores superó a la de García: 19 y 15%, respectivamente. El Partido Aprista obtuvo su más alta votación en Chumbivilcas y Paucartambo (16 y 15%), precisamente en esta última es mayor respaldo obtuvo su candidato regional.

En la segunda vuelta presidencial, la victoria de Humala fue más contundente ya que se impuso con el 73% sobre los 27% que alcanzó García. Chumbivilcas y La Convención fueron las provincias donde dieron más respaldo a Humala (82 y 83%, respectivamente) y nuevamente fue Cusco donde el respaldo fue el menor en la región: 60%. Se comprueba además el significativo enraizamiento aprista en Paucartambo, donde García obtuvo el 28% de los votos válidos.

A nivel de votos congresales, Unión por el Perú obtuvo el 39% de los votos válidos, lo que se tradujo en cuatro escaños, ocupados por: Oswaldo Luizar, María Sumire, Víctor Mayorga e Hilaria Supa. El Partido Aprista Peruano ocupó el escaño restante gracias al 19% de votos válidos obtenidos, lo que permitió la elección de Luis Wilson, ex candidato a presidencia regional el 2002 y uno de los principales dirigentes apristas en el Cusco.

#### 2.2.4. Sobre la dinámica política regional

Cusco es la región donde más posibilidades existen de que una agrupación política nacional, con fuerte arraigo local, consiga una gestión coherente, coordinada y estructurada desde los niveles regionales, locales y parlamentarios. En teoría, Unión por el Perú no sólo ha alcanzado la presidencia regional con un fuerte respaldo (un tercio de la votación), lo que además se traduce en un consejo regional mayoritario, sino que cuenta con seis de las trece alcaldías provinciales, incluyendo la capital provincial, y con cuatro de los cinco representantes parlamentarios por la región.

Unión por el Perú ha logrado una importante hegemonía en el Cusco, desdibujando del mapa a importantes movimientos locales que venían creciendo en los últimos años como Inka Pachaqutik y Ayllu. Inclusive el Partido Aprista Peruano ha disminuido considerablemente su poder local con tan sólo un congresista, un consejero regional y ningún alcalde provincial, a pesar de su importante asentamiento en Paucartambo.

Sin embargo, cabe preguntarse: ¿es el mapa político regional upepista motivo suficiente para garantizar una gestión regional coherente? El perfil de sus integrantes combina una interesante mezcla: algunos con experiencia en la gestión pública, y los debutantes muy cercanos a la gestión a través de sus desempeños como asesores, jefes de obras, promotores de desarrollo. A pesar de ello, se requiere de un liderazgo convocante que pueda darles coherencia, lo cual tendrá que demostrar el Presidente Regional Gonzales en los próximos años.

En las entrevistas lo primero que llama la atención es que UPP no es propiamente un partido nacional. En Cusco parece claro que Hugo Gonzales es más que UPP, es un personaje conocido por su trayectoria en los medios de comunicación, y es él el responsable de los votos, no el partido; esto se confirma al comparar el desempeño electoral de UPP en Cusco y todas las demás regiones del país en 2006; y también al analizar el funcionamiento de UPP en el congreso nacional. En realidad, UPP en Cusco gira en torno a la figura de Gonzales, quien de alguna manera es el heredero del trabajo y las redes políticas articuladas por Daniel Estrada en Cusco. Si bien Gonzales es una de las figuras principales de UPP, su actual funcionamiento subordina a la base cusqueña, liderada por éste, lo que ha llevado a que esta desarrolle un funcionamiento autónomo, con escaso contacto con la UPP “nacional”, y con los congresistas cusqueños de la UPP.

Vistas así las cosas, UPP en Cusco es en realidad un movimiento regional, que recoge cierta identidad y ciertas redes creadas por Daniel Estrada, y articuladas por Hugo Gonzales. Se trata de un movimiento con cierto asentamiento territorial en la región, pero tampoco muy firme; una expresión de esto es por ejemplo la desarticulación entre el gobierno regional y el minicipio provincial del Cusco, a pesar de ser parte, formalmente, de la UPP.

## 2.3. Cajamarca

### 2.3.1. Resultados elecciones regionales

En el ámbito regional, Cajamarca destaca por una suerte de coexistencia entre movimientos regionales y partidos nacionales, donde se impone finalmente uno de los primeros. Cabe destacar, sin embargo, que Jesús Coronel fue candidato a la presidencia regional en 2002, como candidato de Unidad Nacional, ocasión en la que quedó en tercer lugar, aunque con una diferencia pequeña respecto al ganador, Luis Pita, del partido aprista (y antes había sido candidato al Congreso nacional por Cajamarca, con las banderas del FIM). Esto indica que Coronel ya era una figura reconocida en la región; lo interesante es que decidió, entre 2002 y 2006 formar una organización propia, antes que consolidar su liderazgo al interior de Unidad Nacional. El proceso de organización de Fuerza Social se ajusta a lo descrito en la primera sección este trabajo, que alude a cómo para una figura regional es más rentable formar un grupo regional propio antes que adherirse a un partido nacional, después de la ley de partidos. Volveremos sobre esto más adelante.

Los partidos nacionales que presentaron candidatura fueron: UPP, PNP, APRA, UN, SC, AP. Fuerza Social no solo ganó la elección, sino que destaca claramente entre los movimientos regionales cajamarquinos. Si comparamos el triunfo de Fuerza Social con el de otras regiones, encontramos que Cajamarca se halla exactamente “a media tabla”: 12 gobiernos regionales fueron electos obteniendo más del 30% de los votos, y otros 12 con menos del 27% (Meléndez y Vera 2006). ¿Cuán arraigado y sólido fue el triunfo de Fuerza Social en Cajamarca? Para responder esta pregunta un buen indicio es analizar los resultados en el ámbito de los municipios provinciales.

#### Resultado de las Elecciones Regionales 2006

Candidato	Partido	% Votación Válida
Jesús Coronel Salirrosas	FUERZA SOCIAL	29.196
Gregorio Santos Guerrero	MOVIMIENTO NUEVA IZQUIERDA	17.376
Luis Gasco Bravo	PAP	14.624
Javier Bobadilla Leiva	PNP	7.940
Mesías Guevara Amasifuen	ACCION POPULAR	6.809
Luis Guerrero Figueroa	MOVIMIENTO DE INNOVACION CAJAMARCA	6.753
Enrique Alva Anduaga	UPP	6.409
Roger Malpica Tirado	AGRUPACION INDEPENDIENTE SI CUMPLE	4.484
Carlos Tirado Soto	UNIDAD NACIONAL	3.975
José Oblitas Guerrero	ALIANZA PARA EL PROGRESO	2.434

### 2.3.2. Alcaldes provinciales

En el plano municipal provincial, Fuerza Social aparece, junto con Cusco, Ica y San Martín, como uno de los grupos políticos más exitosos, si medimos su posible implantación considerando el porcentaje de provincias de la región que fueron ganadas en la contienda municipal provincial. Fuerza Social presentó candidatos para las 13 municipalidades provinciales cajamarquinas, y ganó en 7 de ellas.

Partidos nacionales y movimientos regionales, elecciones provinciales 2006 (primeros once, según porcentaje de alcaldías provinciales ganadas)

Presidencia Regional	nº de alcaldías provinciales	% alcaldías provinciales	nº candidaturas presentadas	% candidaturas presentadas
UPP (Cusco)	8/13	61.50	13/13	100.00
PRI (Ica)	3/5	60.00	5/5	100.00
Nueva Amazonía (San Martín)	6/10	60.00	10/10	100.00
Fuerza Social (Cajamarca)	7/13	53.80	13/13	100.00
Movimiento Independiente Innovación Regional (Ayacucho)	5/11	45.50	11/11	100.00
Frente Amplio Regional (Huanuco)	4/11	36.40	7/11	63.60
Movimiento Independiente Obras Siempre Obras (Madre de Dios)	1/3	33.30	3/3	100.00
Movimiento Independiente Nuestro Ilo-Moquegua (Moquegua)	1/3	33.30	2/3	66.60
Convergencia Regional Descentralista -CONREDES (Junin)	3/9	33.30	9/9	100.00
PAP (La Libertad)	4/12	33.30	12/12	100.00
Fuerza Loretana (Loreto)	2/7	33.30	7/7	100.00

Fuerza Social ganó en las provincias de Cajabamba, Celendín, Cutervo, Hualgayoc, San Miguel, San Pablo y Santa Cruz.

#### Alcaldes provinciales electos 2006

Provincia	Alcalde Electo	Agrupación Política	% Votación Válida
Cajabamba	CARLOS URBINA BURGOS	Fuerza Social	51.077
Cajamarca <sup>14</sup>	MARCO AURELIO LA TORRE SANCHEZ	UPP	19.686

Celendín	JUAN DE DIOS TELLO VILLANUEVA	Fuerza Social	41.617
Chota	LORENZO RUBIO CASTRO	Fuerza Democrática	41.138
Contumaza	CARLOS MUGUERZA ALVA	Defensa y Desarrollo	30.774
Cutervo	WILSON DELGADO OLIVERA	Fuerza Social	23.233
Hualgayoc	ESTEBAN CAMPOS BENAVIDES	Fuerza Social	44.666
Jaen	JAIME MANUEL VILCHEZ OBLITAS	AP	23.166
San Ignacio	CARLOS MARTINEZ SOLANO	Fuerza Campesina	32.696
San Marcos	FLAVIO MACHUCA ROMERO	Alianza para el Progreso	27.4
San Miguel	GUILLERMO ESPINOZA RODAS	Fuerza Social	25.245
San Pablo	MOISES GUTIERREZ CABANILLAS	Fuerza Social	26.853
Santa Cruz	MANUEL APOLINAR RUIZ BRAVO	Fuerza Social	25.95

### 2.3.3. Elección presidencial y de Congreso

Cajamarca destacan entre los tres casos estudiados, por tener una presencia más importante de los partidos nacionales. En las elecciones regionales de 2002, el ganador fue el partido aprista, y el segundo lugar fue del candidato de Perú Posible. En las de 2006, después de Fuerza Social se ubicaron el MNI, el PAP, el PNP y AP. En la elección presidencial (primera vuelta) de abril de 2006 muestran una mayoría relativa del candidato de UPP, Ollanta Humala, seguido por Alan García; en tercer lugar, Keiko Fujimori, y en cuarto lugar Lourdes Flores. En cuanto a la votación congresal, UPP obtuvo dos representantes, mientras que AF, el PAP y UN obtuvieron uno cada uno.

#### Resultado elecciones presidenciales 2006

Partido	% Votación Válida
UPP	28.41
PAP	21.12
AF	18.41
UN	14.35
FC	9.16
RN	2.59

#### Congresistas elegidos 2006

Partido	Congresista Electo	Votación Absoluta
AF	Cecilia Chacon	17515
PAP	Alejandro Rebaza	21112
UN	Rosa Florian	12072

<sup>14</sup> Candidatos a la alcaldía provincial de Cajamarca: Marco Aurelio La Torre, Unión por el Perú; Emilio Horna, Partido Aprista Peruano; Walter Pereyra Díaz, Acción Popular; César Zamora, Agrupación Sí Cumple; Francisco Arroyo Cobián, Unidad Nacional; Elías Alvarez Vilca, Alianza para el Progreso; Rubén Vilchez, Fuerza Social; Armando Loli Salomón, Innovación Cajamarca; César Aliaga, MNI; Pedro Vigo Limay, Somos Perú; Fernando Silva Marton, Justicia Nacional; Jorge Machuca Cedrán, PNP; César Amaya Alvarez, Progreseemos Perú.

UPP	Eduardo Espinoza	16837
UPP	Werner Cabrera	13627

La pregunta es si esta mayor presencia relativa de los partidos nacionales afecta positivamente la representación y legitimidad de los actores políticos en la región; a diferencia de Junín, donde tenemos un predominio de grupos regionales, y de Cusco, donde, si bien UPP tiene por el momento cierta hegemonía política, en realidad parecemos estar más ante un movimiento regional, que toma un registro nacional, antes que un partido nacional con una importante base regional.

#### *2.3.4. Sobre la dinámica política regional*

En el caso de Cajamarca encontramos cierta presencia de partidos nacionales. Tenemos al partido aprista, con cierta presencia histórica que se remonta a varias décadas; tenemos grupos de izquierda, principalmente el partido comunista Patria Roja, con influencia en el magisterio, en las universidades, y en las rondas campesinas. Acción Popular y otros partidos cuentan con núcleos locales, si bien pequeños, son el eje de la acción partidaria. Otros partidos nacionales tienen redes más imprecisas, como el fujimorismo, que recluta candidatos entre funcionarios y allegados al gobierno del presidente Fujimori. En el otro extremo, partidos como UPP o el PNP prácticamente no tienen presencia en Cajamarca, y se ven obligados a reclutar candidatos entre líderes locales.

Creemos que sí puede afirmarse que una mayor presencia de los partidos nacionales en Cajamarca permite el desarrollo de una dinámica política con una racionalidad más clara: es decir, las relaciones entre los actores locales y sus conflictos, en términos generales, están vinculadas a estrategias y prácticas de los partidos nacionales. Esto no significa que dejen de existir conflictos o problemas; sin embargo, creemos que, en términos generales, ellos se alinean detrás de las lógicas de los actores políticos nacionales, lo que les imprime una mínima racionalidad.

Acaso el problema en Cajamarca es que la implantación de los partidos nacionales no es suficiente, lo que todavía abre espacio para una dinámica dispersa y fragmentada, lo que dificulta la negociación de los conflictos. En diversas investigaciones relacionadas a la situación de Cajamarca, los conflictos asociados a la presencia de empresas mineras, la debilidad de los espacios de concertación y promoción del desarrollo, un tema recurrente es la debilidad y problemas de representatividad tanto de organizaciones sociales como de la escasa presencia de liderazgos políticos que orienten y canalicen las demandas de la población. Así, uno de los problemas más recurrentes es que la debilidad de los actores políticos, y su insuficiente implantación en el territorio, hace que sea muy difícil establecer acuerdos y pactos que luego sean respetados y asumidos por las partes en pugna. Por el contrario, cuando existen organizaciones políticas articuladas a los grupos sociales enfrentados, cabe la posibilidad de negociar los conflictos o, al menos de tener claro cuál es la racionalidad de los actores. Así por ejemplo, es claro que el fujimorismo tiene en Cajamarca una posición más cercana a las empresas mineras, mientras que el MNI tiene presencia entre organizaciones de ronderos que las

cuestionan. En el medio, el APRA ha tendido a oscilar: siguiendo la línea del partido, se muestra favorable a las empresas, pero siguiendo los humores y descontentos regionales, puede terminar sumándose a las filas de quienes la cuestionan, como ocurrió en los sucesos del cerro Quilish en agosto - setiembre de 2004.

#### 2.4. *Hacia una visión de conjunto*

En términos generales, ¿qué podemos concluir de los estudios de caso en cuanto al funcionamiento efectivo de los partidos nacionales y de los movimientos regionales? ¿Qué lecciones nos dejan en términos de cómo mejorar la representación política?

La evidencia recogida sugiere que el punto de partida necesario para entender el funcionamiento de las organizaciones políticas en el Perú es partir de la herencia que dejó el colapso del sistema de partidos y la “década de la antipolítica” (Degregori) del fujimorismo. Esto implica partir del hecho de que ninguna organización política cuenta con una red de activistas o núcleos de militantes o activistas capaz de cubrir todo el ámbito de actuación. Las organizaciones políticas están constituidos por un núcleo central, relativamente pequeño, con contactos frágiles con algunos núcleos en algunos otros lugares, constituyendo una red relativamente precaria. Creo que esto se aplica a todos los grupos políticos, incluyendo al APRA. Para funcionar, los grupos políticos necesitan movilizar, al menos mínimamente alguna red de relaciones: que consiga candidatos, financiamiento, que pueda armar una campaña. Los partidos más antiguos cuentan con redes de militantes, activistas y ex funcionarios públicos, con una mínima identidad política (el APRA, AP, el PPC, los partidos de izquierda, el fujimorismo). Otros grupos, más recientes, constituyen un núcleo básico sobre otras redes: militares (PNP, por ejemplo), evangélicos (Restauración Nacional); otros, sobre redes más personalistas (Solidaridad Nacional, por ejemplo). Los partidos nacionales, más allá de algunos núcleos esporádicos, no cuentan con un cuadro de militantes o simpatizantes suficientes para cubrir toda la cantidad de candidatos que necesitan, por lo que tienen que ir a buscarlos movilizando las redes con las que cuentan.

Esto cuenta tanto para los partidos nacionales, con núcleos afincados básicamente en Lima, que buscan relacionarse con núcleos en el conjunto del país; como para los movimientos regionales, con núcleos básicamente afincados en las capitales de las regiones, que buscan relacionarse con núcleos en las provincias y distritos de la región. En este último caso, los núcleos se establecen en torno a “personalidades” regionales, conocidas ya sea porque han sido antes autoridades o representantes políticos (ex congresistas, ex alcaldes, ex funcionarios públicos, tanto en el ámbito nacional como el regional).

Lo que nos lleva al plano de la política local. En todas las provincias del país, encontramos que se hace intensamente política, pero no a través de partidos nacionales o movimientos regionales consolidados. La política se hace alrededor de notables locales o de intermediarios políticos o *brokers*. Los primeros son, como dijimos, personajes con experiencia política previa, o personajes locales sin experiencia política, pero con algún reconocimiento en sus localidades ya sea por



su trabajo como empresarios, periodistas, educadores, profesionales en general; los segundos son activistas que conectan el mundo de las elites locales con los organizaciones populares. Los primeros son clave como referentes electorales para el gran público; los segundos para ganar la adhesión de segmentos populares específicos. Ambos actúan con lógicas e intereses propios, bastante desvinculados de los de los partidos, aunque siempre en relación con ellos.

Si existieran partidos y un sistema de partidos consolidado, estos personajes buscarían hacer política a través de ellos; sin embargo, no solamente no necesitan hacer política sin los partidos nacionales, sino que además, como vimos, la ley de partidos desincentiva este tipo de asociación. Asociarse con un partido nacional es costoso: generalmente el partido impone alguna “cuota” al candidato individual, que puede expresarse en dinero, como en la imposición de cupos en la confección de las listas, ya sea para candidatos al congreso, como a las regiones o municipios, que den cabida a otros cuadros o núcleos partidarios. Si a esto sumamos los requisitos que estipula la ley de partidos, es fácil entender por qué los líderes regionales prefieren crear un movimiento regional antes que vincularse con un partido nacional; la única excepción es la elección de Congreso nacional, en la cual la ley no permite la postulación de movimientos regionales, salvo que establezcan alianzas entre ellos, los que aumenta los costos y desincentiva la fragmentación.

En este marco, tenemos de un lado a diversos núcleos políticos en busca de líderes locales, buscando preferentemente aquellos con un reconocimiento o conexiones con grupos que les den opciones de triunfo; a los que invitan a candidatear a sus listas; de otro lado, tenemos líderes locales y brokers que evalúan qué les conviene más para ser electos: candidatear con alguna organización de mayor nivel, que les de cierta cobertura y proyección, pero que les impone algunas restricciones y compromisos, o armar una candidatura propia, que debe pagar los costos de una iniciativa individualista. De esta lógica exacerbadamente pragmática solamente se libran, relativamente, los partidos más antiguos, con algún anclaje ideológico o programático mínimo, y que cuentan ya con una mínima red de cuadros y lealtades que pone algunos límites a la lógica descrita. La ausencia de lealtades fuertes explica que sea común encontrar en la trayectoria política de muchos personajes constantes cambios en cuanto a sus filiaciones partidarias.

Ahora bien, los esfuerzos más prometedores son aquellos en los cuales este tipo de lógica o se basa en redes preexistentes (como la de UPP en Cusco), o cuando el núcleo central hace esta tarea de coordinación con tiempo, no en la víspera de las elecciones (como Fuerza Social en Cajamarca o CONREDES en Junín). Mientras más tarde e improvisadamente se entre a la arena política, pues no se logrará reclutar a los mejores candidatos, ni se logrará armar el aparato necesario para llevar a cabo una buena campaña.

De esta descripción surgen un par de implicancias de política, que me parece importante resaltar. La primera es que es una ilusión pensar en un esquema según el cual existe algo así como “comunidades” que se expresan a través de liderazgos legitimados y representativos. Encontramos por el contrario siempre una gran fragmentación, e intensas disputas intra comunitarias. La segunda es que los incentivos actuales promueven la desarticulación entre iniciativas nacionales, regionales y locales, y que además el problema de la debilidad y escasa

implantación de los partidos nacionales también afecta, en su ámbito respectivo, a los movimientos regionales y organizaciones políticas locales. De esto se desprende, a nuestro juicio, que es equivocado suponer que abrir las puertas del sistema político a una mayor participación de movimientos regionales o liderazgos locales no es la solución a los problemas de representación del sistema político ni una alternativa a las falencias actuales de los partidos nacionales.

A manera de resumen, podríamos señalar:

- Los problemas de representación se encuentran no sólo en los partidos nacionales, también en los movimientos regionales y organizaciones locales, por lo que apostar a los últimos como remedio de los problemas del sistema político resulta contraproducente; este camino podría llevar a mayores niveles de fragmentación y desorganización. Después de las elecciones regionales de noviembre de 2006, algunos comentaristas especulaban sobre la renovación de la representación política sobre la base de liderazgos regionales. Sin embargo, lo avanzado hasta el momento nos permite afirmar que ni los partidos nacionales ni los movimientos regionales han logrado establecer vínculos más estables con la ciudadanía, capaces de trascender coyunturas electorales específicas. Esto se expresa en la práctica inexistencia de una vida política interna más allá de las campañas. Según varios entrevistados, sólo es posible hacer política en la medida en que se tiene algún cargo público, y hacer política desde un cargo público implica esforzarse en hacer buenas gestiones. Y esto último se presenta hartamente complicado, dadas las limitaciones institucionales del aparato público en todos los niveles. La capacidad institucional del Estado es una variable clave para dar cuenta de los problemas de representación.

- El aparente éxito electoral que han tenido los movimientos regionales en las elecciones de noviembre de 2006, venciendo a las representaciones locales de los partidos nacionales, no significa necesariamente un asentamiento sólido de aquellos como fuerzas políticas que representan el sentir de las regiones. Estaríamos, en el mejor de los casos, ante pactos eficientes expresados en alianzas electorales, que lograron establecer líderes regionales -Coronel en Cajamarca, Huaroc en Junín- con actores políticos locales. Los primeros supieron reclutar candidatos con algún arrastre y capacidad de convocatoria, y los segundos encontraron atractivo seguir a una lista con expectativas razonables de triunfo y capacidad de "arrastre" de votos (tanto Coronel como Huaroc fueron candidatos con buenos desempeños en las elecciones regionales de 2002). Así, no estamos necesariamente ante proyectos políticos integrales, sino de pactos electorales exitosos que no aseguran buenas relaciones entre la presidencia regional y los alcaldes, aunque hayan sido electos por la misma lista. Estaríamos ante operadores políticos eficientes al momento de plantear una campaña electoral y fijar las condiciones de las alianzas, antes que de caudillos locales indiscutibles o creadores de propuestas políticas integrales de amplio consenso regional.

- Los movimientos regionales tienen una ventaja significativa con respecto a los partidos nacionales que se evidencia en los resultados electorales. Las disposiciones legales, por un lado, y la burocracia y estructura orgánica, por otro, generan obstáculos para la designación de candidaturas regionales en los partidos políticos nacionales. Estos están obligados -de acuerdo con la Ley de Partidos

Políticos— no sólo a cumplir con los requisitos de democracia interna, sino a establecer un sistema de selección de candidaturas -regionales y provinciales— centralizado, lo cual implica amplias negociaciones que toman tiempo, recursos y energía para la designación de sus candidaturas subnacionales. En cambio, la legislación es laxa para los movimientos regionales, haciendo más fácil la negociación y designación de candidaturas; con menos dificultad para establecer sus alianzas, cuentan con más tiempo para realizar una eficiente campaña electoral en la totalidad de las jurisdicciones correspondientes. Paradójicamente, encontramos que, cuánto más institucionalizadas estén las normas y las rutinas dentro de una organización política, mayor será el desgaste en la selección de candidaturas, lo que a la larga termina perjudicando el desempeño electoral.

- La ley de partidos y sus requisitos, supuestamente exigentes, que buscaban encauzar la competencia electoral, han tenido efectos muy insuficientes. Esto requiere, en primer lugar, modificar la ley para que se pueda cumplir lo que establece, y no sea simplemente letra muerta; en segundo lugar, debería plantearse una reforma de conjunto, que extienda la lógica de la ley, que busca imponer requisitos más exigentes a los actores políticos, también a los movimientos regionales y organizaciones locales. Y es importante buscar mecanismos de articulación, no de competencia, entre los actores políticos nacionales, regionales y locales.

Anexo. Personas entrevistadas:

*Cajamarca (16 al 20 de abril 2007)*

Nelson Odar  
Secretario de Organización de Fuerza Social  
Asesor Presidencia Regional

Wilser Carmona  
Regidor Municipalidad Provincial de Cajamarca - Coordinador Campaña Regional de  
Fuerza Social

Aníbal Balcázar  
Vice Presidente Región Cajamarca

Ginés Cabanillas  
Regidor Municipalidad Provincial de Cajamarca  
Secretario de Organización de Unión por el Perú en Cajamarca.

Javier Bobadilla  
Candidato a la Presidencia Regional por Fuerza Regional

Andrés Villar  
Militante de Fuerza Regional

Pastor Paredes  
Coordinador Regional de Servicios Educativos Rurales

César Aliaga  
Secretario General Comité Provincial de Cajamarca - Movimiento Nueva Izquierda.  
Candidato a la alcaldía provincial de Cajamarca

Jorge Olivera  
Secretario de Comunicaciones - Movimiento Nueva Izquierda

Jorge Arroyo  
Secretario General Comité Provincial de Cajamarca Partido Aprista Peruano  
Regidor de la Municipalidad Provincial de Cajamarca

Pelayo Roncal  
Secretario General Departamental de Cajamarca Acción Popular  
Sub-gerente de Planificación del Gobierno Regional

Javier Pereyra  
Candidato a la alcaldía de Cajamarca por Acción Popular

César Zamora  
Candidato a la Presidencia Regional de Cajamarca por Sí Cumple

*Junín (7 al 11 de mayo de 2007)*

Freddy Arana  
Alcalde de Huancayo

William Sandoval  
Asesor de la Alcaldía de Huancayo

José Zárate  
Candidato a la Alcaldía de Huancayo por CONREDES

Vladimiro Huaroc  
Presidente Regional de Junín (CONREDES)

José Reátegui  
Asesor de la Presidencia Regional de Junín

Dora Verástegui  
Consejera Regional por Fuerza Constructora

Víctor Cerrón  
Consejero Regional Frente Patriota

Alcídes Chamorro  
Candidato a la Presidencia Regional de Junín por Fuerza Constructora

Guillermo Rejas  
Candidato a la Vice-Presidencia Regional de Junín por el Frente Patriota

Abdón Vílchez  
Secretario de Organización del Partido Aprista Peruano - Comité Provincial de Huancayo.

Iván la Negra  
Dirección de Ambiente. Gobierno regional.

*Cusco (26 al 29 de junio de 2007)*

Hugo González  
Presidente Región Cusco

Mario Ochoa  
Vice Presidente Región Cusco

Jesús Manyá  
Asesor. Presidencia de la región Cusco.

Percy Mosqueira  
Gerencia municipal. Municipalidad de Cusco

Inés Fernández  
COINCIDE

Bernardo Dolmos  
Federación Departamental de Trabajadores del Cusco

Carlos Valencia  
Candidato Presidente Regional Cusco en Acción

Fernando Romero  
Gerencia de Planeamiento Gobierno Regional

Carlos Chevarría  
Asociación Arariwa

Oscar Paredes  
Regidor Municipalidad Provincial Inca Pachacutec

Washington Román  
Asamblea Regional de Cusco

Víctor Boluarte  
Candidato Presidente Regional Partido Aprista Peruano

Carlos Paredes  
Partido Regional Ayllu

### *Tercera parte. Análisis cuantitativo de datos electorales*

A partir de las elecciones generales del 2006 hemos estudiado el funcionamiento y composición de la “oferta política” en un contexto institucional influido por los efectos de las reformas políticas implementadas en los últimos años. Para complementar este panorama, en esta sección nos ocuparemos del comportamiento de la “demanda política”. A partir del análisis de los resultados de las elecciones presidenciales y de dos encuestas de opinión, discutiremos cuáles son las preferencias electorales de los ciudadanos y qué elementos determinan la decisión del voto, para aproximarnos a cómo funciona la dinámica representativa y explorar de qué manera los partidos podrían “engancharse” (linkage) mejor con la ciudadanía. El objetivo de esta parte del trabajo será responder, en la medida de lo posible, cuáles son los factores sociales, económicos, étnicos, etc. que más influyen en la forma en que votan los ciudadanos en las elecciones.

Los análisis políticos de las elecciones presidenciales del 2006 han llamado la atención sobre la gravedad de las fracturas sociales que se expresaron en la popularidad que adquirió el líder antisistema, Ollanta Humala. El discurso de crítica radical a los sistemas político y económico que Ollanta Humala predicó fue recogido con gran entusiasmo por los sectores sociales menos favorecidos por el crecimiento macroeconómico del país y más excluidos de las formas de representación que componen los partidos políticos tradicionales. Esta interpretación sobre los resultados electorales del 2006 supone que los individuos votan por líderes antisistema cuando la oferta del sistema político es limitada y cuando su situación social no está siendo tomada en cuenta por este. Ellos encuentran que, a diferencia de la oferta política del sistema de partidos tradicionales, los líderes antisistema ofrecen algunas salidas a la situación de los más excluidos y responden mejor a la complejidad social del país.

Ciertamente, los factores estructurales son elementos clave que ayudan a entender por qué los líderes antisistema obtienen votación en determinados sectores sociales más que en otros, pero afirmamos que la traducción de estos clivajes en resultados electorales depende, en gran medida, de las características de los actores políticos, de los elementos de sus discursos y del contexto político en que estos se enmarcan. En otras palabras, la aparición de estos clivajes sociales en los resultados electorales no es espontánea ni autónoma sino que, al contrario, es concretada en última instancia por los factores de contexto y de discurso político que compongan la escena política. Proponemos que para explicar el fenómeno del líder antisistema, además de las variables estructurales, existen características del contexto que intervienen decisivamente en el voto que los ciudadanos emiten.

Dado que los resultados electorales dependen en gran medida de los discursos y estrategias de los actores políticos, y de otros factores de contexto de la competencia electoral, resulta importante consolidar a las organizaciones políticas representativas. Un sistema político con organizaciones más fuertes y representativas, permitiría prevenir el surgimiento de nuevos líderes antisistema que acentúen la volatilidad y fragmentación del sistema de partidos políticos. Sin negar el potente impacto de los factores estructurales en los resultados electorales, creemos que es importante también explorar la importancia de otro tipo de

variables, puesto que esto puede llevarnos a un entendimiento más completo del comportamiento electoral de los peruanos. Un énfasis desmedido en la importancia de factores estructurales “no representados” por el sistema político podría llevar al error de proponer una apertura política, lo que a nuestro juicio debilitaría más el sistema político.

El presente trabajo se sustenta de un análisis de los resultados de las elecciones a nivel nacional y de las encuestas de opinión realizadas por el PNUD en 2005 y por LAPOP en 2006 (citar). En la primera parte, analizaremos cuál es la relación entre los factores geográficos, étnicos y económicos y los resultados electorales de los últimos años. Exploraremos la hipótesis de la continuidad del voto de sectores indígenas, pobres y rurales a favor de candidatos “contestatarios”: UPP-PNP (Ollanta Humala) en 2006, Perú Posible (Alejandro Toledo) en 2001, Cambio90 (Alberto Fujimori) en 1990, Izquierda Unida (Alfonso Barrantes) en 1985, y el conjunto de las agrupaciones de izquierda (PTR, FOCEP, UDP, IU, UNIR), en 1980. En la segunda parte analizaremos con más profundidad las elecciones del 2006 y, específicamente, las características de la votación por Ollanta Humala en primera y segunda vuelta. Esta vez, en lugar de resultados electorales a nivel provincial y regional, utilizaremos los casos de la encuesta de LAPOP; analizaremos algunas de las características sociales y variables de opinión del encuestado, en tanto variables independientes y la pregunta sobre el candidato por el que votó el encuestado como variable dependiente, para construir modelos de regresión que nos indiquen el peso relativo de los factores geográficos, étnicos, económicos y subjetivo-políticos en el comportamiento de los electores.

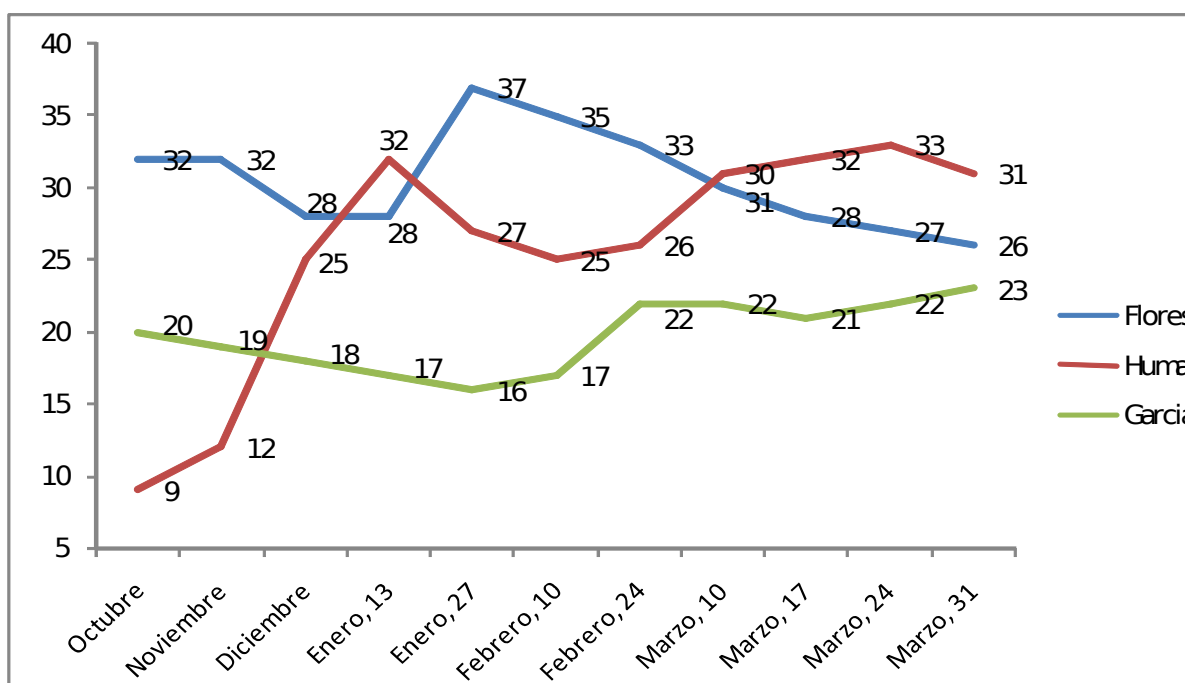


### 3.1. La elección presidenciales de 2006: continuidad y cambio

Las elecciones presidenciales del 2006 se caracterizaron por el inesperado ascenso en las encuestas del líder antisistema Ollanta Humala (UPP-PNP), aunque finalmente Alan García (APRA) ganó las elecciones en segunda vuelta. Los analistas políticos llamaron la atención sobre la particularidad del apoyo electoral de Ollanta Humala; con base en las encuestas nacionales de intención de voto se sugería que era un sector social caracterizado por el descontento con su situación económica y que no se sentía representado por los partidos políticos tradicionales.

Ollanta Humala apareció como un serio contendor para ganar las elecciones recién a finales de 2005, a unos cuatro meses de las elecciones del 9 de abril. Mientras que en octubre del 2005 contaba con un magro 8% de intención de voto, en enero del 2006 alcanzó el 32%, superando a Lourdes Flores (Unidad Nacional). Ollanta Humala mantuvo este apoyo electoral hasta ganar las elecciones del 9 de abril con 30.61%, dejando fuera de la contienda a Lourdes Flores, quien había encabezado la intención del voto durante la mayor parte de la campana (ver gráfico). Lourdes Flores había venido descendiendo en las encuestas de intención de voto en los últimos meses del 2005, y de forma estrepitosa pasó de 37% en enero del 2006 a 26% en marzo del 2006. El 23.81% de los votos que obtuvo en las elecciones de abril no le alcanzó para pasar a segunda vuelta, dejando el camino libre a Alan García para ganar definitivamente las elecciones en junio del 2006.

Gráfico 1:  
Evolución de la intención de voto (Octubre 2005- Marzo 2006)

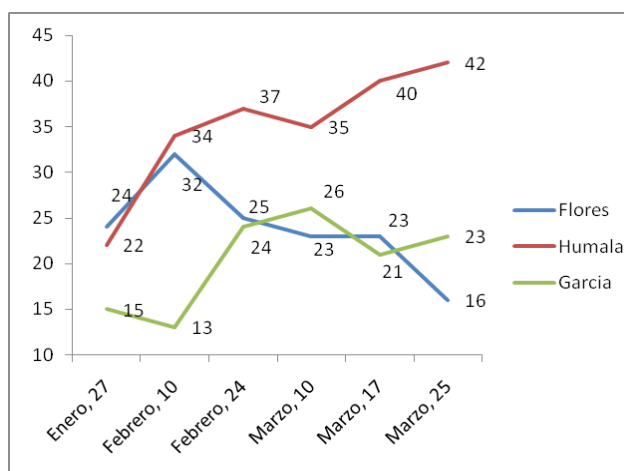


Fuente: Apoyo Opinión y Mercado

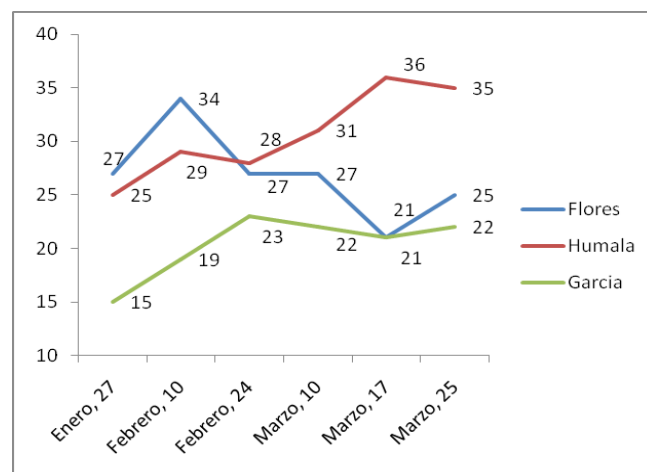
El imprevisto ascenso en la intención de voto por Ollanta Humala, que fue inicialmente interpretado como una sorpresa, terminó por procesarse desde el

análisis político como un fenómeno habitual, que se habría repetido en las elecciones presidenciales de los últimos veinte años: el líder antisistema. La característica más resaltante del líder antisistema es que, además de aparecer en escenarios políticos sumamente impredecibles, suele arrastrar a su favor el apoyo electoral de los sectores sociales menos favorecidos de los clivajes clásicos: rural/urbano, interior/Lima, tradicional/moderno, indígena/mestizo. En las elecciones del 2006, según las encuestas nacionales de intención de voto, los más pobres apoyaron a Ollanta Humala y se vieron atraídos por su discurso de confrontación y crítica al sistema político y económico. La intención de voto de los sectores socioeconómicos E y D estuvo abrumadoramente a favor de Ollanta Humala, mientras que otros candidatos como Lourdes Flores o Alan García no lograron captar su atención.

**Gráfico 2:**  
**Evolución de la intención de voto del nivel socioeconómico E**



Fuente: Apoyo Opinión y Mercado



Fuente: Apoyo Opinión y Mercado

**Gráfico 3:**  
**Evolución de la intención de voto del nivel socioeconómico D**

En cuanto a la distribución geográfica de la intención del voto, el apoyo de Ollanta Humala también refleja una procedencia particular y centralizada en zonas típicamente pobres. Durante la campaña de la segunda vuelta en mayo del 2006, Ollanta Humala recibe indiscutiblemente las intenciones de voto más altas en la sierra centro, sierra sur y en la selva (ver cuadro). Por su lado, Alan García lo hace en la costa norte, Arequipa y la costa sur, y la sierra norte, que son las regiones tradicionalmente más desarrolladas en el campo de lo económico. Finalmente, la cuestión étnica se trató como un tema que intervenía en gran medida sobre la intención de voto por Ollanta Humala, dado que la reivindicación de sectores excluidos desde un ángulo nacionalista fue uno de los elementos centrales su discurso político. En este sentido, los resultados electorales irían a revelar más tarde que Ollanta Humala tuvo especial respaldo electoral en los cinco departamentos con las poblaciones indígenas más grandes del país.

Cuadro No. 1: Distribución geográfica de la intención de voto (Octubre 2005- Mayo 2006)

Encuesta Nacional APOYO	Oct. 2005			Feb. 2006			Mar. 2006			15 May.2006		26 May.2006	
	Flores	García	Humala	Flores	García	Humala	Flores	García	Humala	García	Humala	García	Humala
Lima	29	19	4	43	12	20	36	20	21	60	40	62	38
Interior urbano	-	-	-	32	22	26	22	24	35	56	44	51	49
Interior rural	-	-	-	29	18	32	18	25	40	62	48		
Costa norte	32	27	2	31	30	19	28	33	21	64	36	65	35
Arequipa y costa sur	19	12	15	40	19	27	19	22	43	52	48	51	49
Sierra norte	28	10	8	28	23	25	22	32	30	64	36	56	44
Sierra centro	33	9	9	35	8	36	15	21	42	52	48	46	54
Sierra sur	26	11	19	20	15	44	14	17	54	39	61	33	67
Selva	19	20	6	31	15	30	15	15	43	48	52	46	54

Fuente: Apoyo Opinión y Mercado

Dada la forma inesperada en que Ollanta Humala aparece y el abrumador respaldo de sectores sociales desfavorecidos que recibe, algunos analistas políticos han encontrado muchas similitudes con otras candidaturas en los procesos electorales de los noventa y ochenta. Primero, un líder político que emerge a unos meses de los comicios, con un discurso sumamente crítico del sistema político actual, y con la promesa tajante de cambiarlo todo. Segundo, un sector social fundamentalmente excluido de procesos económicos nacionales y de representación en los proyectos políticos nacionales apoya mayoritariamente al candidato antisistema.

Algunas de características podrían describir los fenómenos políticos de Alejandro Toledo (Perú Posible) en el 2001, de Alberto Fujimori (Cambio 90) en 1990 y 1995, e incluso de las izquierdas en 1980 y 1985 si hablamos de las características sociales de sus representados. La hipótesis que estos analistas sostienen es que existe un voto antisistema que se ha expresado recurrentemente en las elecciones presidenciales de los últimos veinte años.

Para poner a prueba la hipótesis del voto antisistema, vamos a realizar un análisis detallado de los porcentajes de votación a nivel regional de Ollanta Humala, Alejandro Toledo, Alberto Fujimori, Alfonso Barrantes y las izquierdas, entre los años 2006 y 1980. En primer lugar, evaluaremos si existe una relación entre el voto antisistema de Ollanta Humala y el de las demás candidaturas. Para ello, nos apoyaremos en la prueba estadística de correlación de Pearson entre las variables de los resultados electorales de los candidatos ya mencionados para establecer si efectivamente hay similitudes entre sus apoyos electorales y el de Ollanta Humala. En segundo lugar, examinaremos la relación entre las variables de porcentaje de población rural, porcentaje de población indígena, e Índice de Desarrollo Humano con los porcentajes de votación que estas candidaturas obtuvieron a nivel regional y provincial. Para ello también utilizaremos el índice de correlación de Pearson, aplicándolo entre las características de ruralidad, etnicidad e IDH como variables independientes y el porcentaje del voto como variable dependiente. De este modo, tendremos mejores elementos para inferir en qué consiste la similitud de sus apoyos electorales y cuáles son los elementos que configuran el voto antisistema.

### *3.1. 1. Correlación entre elección 2006 y elecciones 2001-1980*

Como ya lo hemos mencionado, para la primera parte vamos a aplicar una prueba de correlación entre las variables del porcentaje del voto de Ollanta Humala a nivel regional y el porcentaje de votos a nivel regional de los candidatos que representan el voto antisistema en los años anteriores: Toledo en 2001, Fujimori en 1995, Fujimori en 1990, Barrantes en 1985 y PTR, FOCEP, UDP, IU y UNIR en 1980. La prueba de correlación de Pearson que utilizamos nos permite conocer si existe una relación estadísticamente significativa entre dos variables. Esta prueba arroja un coeficiente Pearson que puede ir de -1 a 0 si la relación es inversa y de 0 a 1 si es directa. Los resultados de este primer ejercicio señalan que existe una relación significativa entre la votación de Ollanta Humala y todas las votaciones anteriores entre el 2001 y 1980, con excepción del caso de la votación por Fujimori en las elecciones de 1995.

Si comparamos el voto de Ollanta Humala en la segunda vuelta de las elecciones del 2006 con el voto de Alejandro Toledo (Perú Posible) en la segunda vuelta del 2001, encontramos que existe una relación muy fuerte (.8) entre ambas. Esto quiere decir que ambas votaciones aumentan en proporciones similares en determinadas regiones. Por ejemplo, Ayacucho, Huancavelica y Cusco se encuentran entre las cinco las regiones con mayor votación tanto para Ollanta Humala en el 2006, como para Alejandro Toledo

en el 2001<sup>15</sup>. Sin embargo, si comparamos nuevamente a Humala y Toledo pero según sus resultados en primera vuelta encontramos una relación mediana (.59). Luego, si extendemos la comparación del voto de Humala en segunda vuelta con el voto de Alberto Fujimori en segunda vuelta en 1990 vemos que la intensidad de la correlación desciende (.45) y la significancia también (.05). Si repetimos el ejercicio para compara sus votaciones en primeras vueltas, la correlación sigue descendiendo (.41) y la significancia (.05) se mantiene.

Si insistimos en la comparación del voto de Humala con las izquierdas en los ochentas encontramos que la relación se muestra potente. La correlación entre Humala en primera vuelta y Barrantes en primera vuelta de 1985 es alta (.77) y la significancia también (.01). La relación entre estas votaciones es la más fuerte después de la relación entre el voto de Humala y Toledo en segundas vueltas del 2006. Finalmente, si seguimos yendo más atrás en el tiempo y comparamos la votación de Humala en primera vuelta del 2006 y la votación de los partidos de izquierda PTR, FOCEP, UDP, IU y UNIR en primera vuelta de las elecciones de 1980, encontramos que existe una relación mediana (.4) pero significativa (.05).

Cuadro No. 2:  
Correlación entre el voto de Ollanta Humala 2006  
y el voto de Alejandro Toledo, Alberto Fujimori, Alfonso Barrantes e Izquierdas.

Porcentaje de votos a nivel regional	UPP-PNP, 2006 1era vuelta (O. Humala)	UPP-PNP, 2006 2da vuelta (O. Humala)
Izquierdas, 1980 (PTR, FOCEP, UDP, IU, UNIR)	.405(*)	.275
Izquierda Unida, 1985 (A. Barrantes)	.771(**)	.694(**)
Cambio90, 1990: 1era vuelta (A. Fujimori)	.416(*)	.277
Cambio90, 1990: 2da vuelta (A. Fujimori)	.568(**)	.451(*)
C90NM, 1995 (A. Fujimori)	.267	.334
Perú Posible, 2001: 1era vuelta (A. Toledo)	.509(**)	.531(**)
Perú Posible, 2001: 2da vuelta (A. Toledo)	.768(**)	.807(**)

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01.

\* La correlación es significativa al nivel 0,05.

Dado que el análisis estadístico nos indica que existen relaciones significativas entre la distribución del voto de Toledo (Perú Posible), Fujimori (Cambio 90), Barrantes (Izquierda Unida) e izquierdas (PTR, FOCEP, UDP, IU, UNIR) y el voto de Humala (Partido Nacionalista), podemos afirmar que existe

<sup>15</sup> Las votaciones de Toledo y Humala en Ayacucho: 68% y 83.4%, en Apurímac 62% y 73.8%, en Huancavelica 69.5% y 76.4%. Fuente: Meléndez y García "Las tradiciones y las nuevas tendencias electorales: análisis comprado de la 2da vuelta" En: Argumentos N.5.

un caudal electoral que podría estarse manifestando de forma similar y recurrente en las elecciones presidenciales. Sin embargo, esta es una aproximación muy general y no significa que los electores que votan a favor de estos candidatos sean los mismos (sociológicamente hablando), o que lo hagan por las mismas razones. Por lo tanto, es necesario hacer un análisis más profundo para encontrar las características comunes más importantes de los votantes a favor de estos candidatos presidenciales.

### *3. 1. 2. Correlación ruralidad y elecciones 2006-1980.*

Uno de los rasgos que más resaltó del perfil del electorado que apoyó a Ollanta Humala fue su procedencia rural. Esto se explicaría porque Humala desarrolló una campaña electoral dirigida a las poblaciones menos favorecidas ubicadas sobre todo en las aéreas rurales, quienes no se han beneficiado con el tipo de desarrollo económico del país. Siguiendo la hipótesis de un caudal electoral que se manifiesta de la misma forma a lo largo de los años, vamos a poner a prueba que las votaciones de Humala, Toledo, Fujimori, Barrantes e izquierdas se correlacionan con la ruralidad. Para analizar esto estadísticamente, utilizaremos los datos de población rural a nivel regional de la encuesta del PNUD realizada en el año 2005 y de los censos nacionales realizados en los años 2006, el 1993, y el 1981, además de los porcentajes de votación a nivel regional.

Como se observa en la tabla No. 3, la correlación entre ruralidad y el voto antisistema no es una constante. Si bien el voto de Humala y de Toledo se correlacionan significativamente con la población rural a nivel de regiones, esta no es característica que se vuelva a repetir para las elecciones de 1995, 1990, 1985 y 1980. Para el caso de Humala, el índice de correlación entre el voto de segunda vuelta a nivel regional y el tamaño de la población regional, ya sea según la encuesta del PNUD o el censo nacional, es alto (.59 y .52). Sin embargo, si tomamos la votación de Humala en primera vuelta la fuerza de la correlación desciende (.45) o incluso pierde significancia (.38). En el caso de la votación a nivel regional por Alejandro Toledo (Perú Posible) del 2001, la correlación con el porcentaje de población rural en cada región sólo es significativa para el caso de la segunda vuelta, con un Pearson de .47 (según el dato de la encuesta del PNUD) y .41 (según el dato del Censo 2005).

En el caso de la votación por Alberto Fujimori en las elecciones de 1995 la relación con el tamaño de la población rural en las regiones pierde total significancia y se muestra muy débil (.25). El hecho de que el rasgo rural de la votación de Fujimori desaparezca puede deberse a que en ese momento había logrado conseguir simpatizantes también en las grandes ciudades. Tomando en cuenta que en aquel año la aprobación de Fujimori se había consolidado y se había extendido su discurso contrario a los partidos y a la política, se explica que aquella votación Fujimorista haya diversificado su procedencia. Un dato adicional es que en el 1995, el apoyo a la reelección de Alberto Fujimori fue abrumador, llegando a un 62.4% a nivel nacional. En el caso de Fujimori en 1990, tanto para primera como para la segunda vuelta, la

votación y la población rural no muestran una correlación significativa, esto quiere decir que el porcentaje de votación que Fujimori obtuvo en determinadas regiones no se relacionó necesariamente con el porcentaje de población rural en esas regiones. Aunque el coeficiente de Pearson es más alto que en el caso de 1995, sigue señalando una relación débil y no significativa (.39).

Cuadro No. 3:  
Correlación entre el voto de Ollanta Humala, Alejandro Toledo, Alberto Fujimori y Alfonso Barrantes y el porcentaje de población rural.

Porcentaje de votos a nivel regional	Población rural PNUD 2005	Población rural Censo 2005	Población rural Censo 1993	Población rural Censo 1981
Izquierdas, 1980 (PTR, FOCEP, UDP, IU, UNIR)	-.099	-.221	-.215	-.236
Izquierda Unida, 1985 (A. Barrantes)	.179	.100	.126	.109
Cambio90, 1990: 1era vuelta (A. Fujimori)	-.091	-.161	-.173	-.166
Cambio90, 1990: 2da vuelta (A. Fujimori)	.359	.348	.394	.372
C90NM, 1995 (A. Fujimori)	.269	.287	.258	.258
Perú Posible, 2001: 1era vuelta (A. Toledo)	.346	.278	.306	.305
Perú Posible, 2001: 2da vuelta (A. Toledo)	.472(*)	.413(*)	.433(*)	.431(*)
UPP, 2006 : 1era vuelta (O. Humala)	.454(*)	.388	.463(*)	.427(*)
UPP, 2006 : 2da vuelta (O. Humala)	.591(**)	.526(**)	.588(**)	.552(**)

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01.

\* La correlación es significativa al nivel 0,05.

En el caso de la votación por Izquierda Unida en 1985 tampoco se repite el voto rural. La supuesta similitud entre los interlocutores de los discursos de IU y de Humala no se observa en el caso de la población rural. Según nuestra prueba estadística, la relación entre la población rural a nivel de regiones y el voto por IU a nivel de regiones es muy débil (.10) y no es significativa. Esto podría explicarse porque en el 1985 el APRA ganó las elecciones presidenciales con un 53% a nivel nacional frente a un 25% de IU, y logró apoyo electoral importante en los departamentos que habían sido tradicionalmente bastiones de izquierda, como Ayacucho, Cusco o Puno<sup>16</sup>. En esas elecciones, gran parte de los departamentos con mayores poblaciones rurales se inclinaron por el APRA en lugar de su natural candidato de izquierda. Lo mismo pudo haber sucedido con los partidos de izquierda en 1980 (PTR, FOCEP, UDP, IU, UNIR), cuyo voto no muestra una relación estadísticamente significativa con la población rural a nivel de regiones.

<sup>16</sup> Meléndez y García.

### 3. 1. 3. Correlación etnicidad y elecciones 2006-1980

Si continuamos con la mirada detallada del voto de Humala y de otros candidatos que pudieron representar las fracturas sociales del país, seguimos encontrando discrepancias sustanciales entre estos y las variables estructurales medidas a nivel regional. Los analistas políticos han llamado la atención sobre la variable étnica que estos candidatos exaltan en los electores y que podría favorecerlos con apoyos electorales amplios entre la población identificada como indígena. Para poner a prueba la hipótesis de la etnicidad de la votación de las candidaturas de Humala, Toledo, Fujimori, Barrantes e izquierdas, tomamos el dato del porcentaje de la población que se identifica como “nativo de origen quechua o aimara”<sup>17</sup> en la encuesta del PNUD del año 2005, así como la variable “lengua nativa indígena” medida por los censos nacionales de 1993 y 2006, tomada de Sulmont 2008.

En el caso de Humala, definitivamente, la correlación del voto a nivel regional y la población indígena en las regiones es significativa (.01) y mediana (.52). Incluso si tomamos la votación de Humala en primera vuelta, la relación con la población rural se hace más fuerte, llegando a .61 en el coeficiente de Pearson. Encontramos como generalidad que el voto de Humala demuestra una relación significativa y medianamente fuerte con la población indígena, lo cual puede indicar que Humala es generalmente apoyado por la población indígena. Sin embargo, si miramos en las elecciones pasadas, no encontramos nada parecido, salvo en los casos de Fujimori en segunda vuelta de 1990 e Izquierda Unida en 1980, aunque con correlaciones muy inferiores.

En el caso de la votación por Toledo de 2001 el factor étnico no se presentó como un componente influyente. La correlación entre el voto de Toledo y la población indígena es baja (.38) y no alcanza el mínimo de significancia de .05. En primera vuelta, el voto de Toledo empeora en su relación con la población indígena, porque el coeficiente no es significativo y es muy bajo (.16). Una explicación a este fenómeno es que las elecciones del 2001 estuvieron fuertemente marcadas por la clausura de un largo periodo de autoritarismo, luego de once años del gobierno de Fujimori, que culminó en medio de escándalos de corrupción y manipulación de las instituciones democráticas, con graves consecuencias para la confianza ciudadana en el sistema político. En este contexto, Alejandro Toledo logró encarnar la oposición al autoritarismo, lo que lo llevó finalmente a la presidencia. Su liderazgo durante la etapa más convulsionada le dio réditos políticos para afrontar las elecciones del 2001 y ganarlas. Llegó a obtener votaciones por sobre el 40% en regiones como Lima, Lambayeque, La Libertad y Callao. El voto de Toledo pues fue, antes que pro-indígena, anti-autoritarismo.

---

<sup>17</sup> La pregunta se formula ¿Usted se considera... blanco de origen europeo, negro de origen africano, amarillo de origen asiático, nativo de origen quechua o aimara, nativo de origen selvático, o mestizo?



En el caso de la votación por Fujimori en 1995 y en 1990 (primera vuelta), no hubo una correlación significativa con la población nativa quechua o aimara en las regiones. Sin embargo, sí se muestra una relación muy fuerte (.8) y estadísticamente significativa entre la votación de Fujimori en segunda vuelta de 1990 y la población indígena, todo a nivel regional. Esto puede estar relacionado a la fuerte campaña de exaltación de elementos de cultura popular que Fujimori utilizó como principal herramienta en su contienda electoral de segunda vuelta frente a Vargas Llosa. Asimismo, encontramos una relación significativa, aunque sólo mediana (.5), entre el voto de IU en 1985 y la población nativa, siempre a nivel regional. Para los demás casos de izquierda en los ochenta, como el de PTR, FOCEP, UDP, IU y UNIR en 1980, no se encuentra la manifestación de un factor étnico en la votación a nivel regional.

Cuadro No. 4:  
Correlación entre el voto de Ollanta Humala, Alejandro Toledo, Alberto Fujimori y Alfonso Barrantes y el porcentaje de población indígena.

Porcentaje de votos a nivel regional	% Población nativa quechua o aimara <sup>1819</sup>	% Lengua materna indígena <sup>20</sup>
Izquierdas, 1980 (PTR, FOCEP, UDP, IU, UNIR)	.346	.380(**)
Izquierda Unida, 1985 (A. Barrantes)	.505(*)	.504(**)
Cambio90, 1990: 1era vuelta (A. Fujimori)	.368	.226(**)
Cambio90, 1990: 2da vuelta (A. Fujimori)	.803(**)	.
C90NM, 1995 (A. Fujimori)	.100	-.019
Perú Posible, 2001: 1era vuelta (A. Toledo)	.168	.608 (**)
Perú Posible, 2001: 2da vuelta (A. Toledo)	.381	.
UPP-PNP, 2006 : 1era vuelta (O. Humala)	.618(**)	.754(**)
UPP-PNP, 2006 : 2da vuelta (O. Humala)	.525(**)	.

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01.

\* La correlación es significativa al nivel 0,05.

Para corroborar nuestros resultados hemos comparado con el trabajo de Sulmont 2008, quien para medir el factor étnico en su relación con los votos utiliza la “lengua nativa indígena” a nivel provincial. Así, para el caso del voto de Humala en primera vuelta, Sulmont también encuentra una relación medianamente fuerte (.75) con la etnicidad. Sin embargo, para los

<sup>18</sup> Encuesta PNUD 2005 “La democracia en el Perú”. ¿Usted se considera? Solo respuesta: Nativo de origen quechua o aimara.

<sup>19</sup> Donde el 38.9% se llenó por observación y el 61.1% a través de un diálogo.

<sup>20</sup> Tomado de Sulmont, David “El elector del siglo XXI. Análisis del comportamiento electoral en el Perú contemporáneo”. Variables a nivel provincial tomadas del censo 1993 y 2006.

demás casos de Toledo en 2001 (primera vuelta), Fujimori 1990 (primera vuelta) e izquierdas en 1985 y 1980, sí encuentra correlaciones significativas aunque no fuertes, salvo en el caso de Toledo y Humala. Estos resultados diferentes, pueden deberse a dos razones: o bien el nivel provincial está señalando con más detalle la relación entre el voto y la etnicidad que una mirada a nivel regional pierde de vista, o bien la variable población que se identifica como nativo y la población que señala que habla un idioma nativo señalan dos aspectos muy diferentes de la etnicidad en la población y de su importancia en su comportamiento electoral. En todo caso, es una dimensión que merece más atención en los estudios políticos y mejores estadísticas para medirla con más precisión y en toda su complejidad.

### 3. 1. 4. Correlación IDH y elecciones 2006 -1980

Para analizar la relación entre el voto de los candidatos que supuestamente representaron la fractura social del país, utilizamos las estadísticas del Índice de Desarrollo Humano del PNUD en los años 1995, 2000 y 2005 a nivel provincial<sup>21</sup>. Según estos datos, el IDH y el voto de Humala, Toledo y Fujimori 1990 (primeras vueltas) se correlaciona de forma significativa con los IDH para las provincias en esos años. En el caso de Humala es una relación mediana (.47), para el caso de Toledo es una relación mas bien baja (.37) y para el caso de Fujimori es aun más baja (.22). Esto puede querer decir que el IDH no es una característica principal en el voto de los líderes antisistema y de otros candidatos que representaron al malestar de los sectores menos favorecidos. Quizás estos bolsones electorales no se caractericen principalmente por tener un IDH bajo, sino por alguna otra característica estructural o de contexto.

Cuadro No. 5:  
Correlación entre el voto de Ollanta Humala, Alejandro Toledo, Alberto Fujimori y Alfonso Barrantes y el Índice de Desarrollo Humano.

Porcentaje de votos a nivel provincial	IDH <sup>22</sup>
Izquierdas, 1980 (PTR, FOCEP, UDP, IU, UNIR)	-.009
Izquierda Unida, 1985 (A. Barrantes)	-.125
Cambio90, 1990: 1era vuelta (A. Fujimori)	0.224 (**)
Cambio90, 1990: 2da vuelta (A. Fujimori)	-
C90NM, 1995 (A. Fujimori)	-.093
Perú Posible, 2001: 1era vuelta (A. Toledo)	-.372 (**)

<sup>21</sup> Sulmont 2008

<sup>22</sup> Tomado de Sulmont, David "El elector del siglo XXI. Análisis del comportamiento electoral en el Perú contemporáneo" (Para las elecciones de 1980 a 1996 se usó el dato de 1995, para la del 2001 en del año 2000, y para el 2006 el del año 2005).

Perú Posible, 2001: 2da vuelta (A. Toledo)	-
UPP-PNP, 2006 : 1era vuelta (O. Humala)	<b>-.477 (**)</b>
UPP-PNP, 2006 : 2da vuelta (O. Humala)	-

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01.

\* La correlación es significativa al nivel 0,05.

### 3. 1.5. La intervención de los factores políticos.

Para resumir este análisis estadístico, los factores de ruralidad, etnicidad y situación socioeconómica se presentan con persistencia en las elecciones presidenciales que hemos examinado (2001, 1995, 1990, 1985, 1980). En el caso de Ollanta Humala, por ejemplo, fueron factores que determinaron fuertemente el voto. Sin embargo, una mirada a las demás elecciones presidenciales en los últimos veinte años nos demuestra que no son clivajes que expliquen inevitablemente los resultados electorales, y que según el contexto político pueden manifestarse de formas distintas. Por ejemplo, la relación entre la población rural y el voto no se observa en el caso de Fujimori en los noventa ni de las izquierdas en los ochentas. Luego, la relación entre la población indígena y el voto tampoco se observa en los casos de Alejandro Toledo en el 2001, de Alberto Fujimori en 1995, o de las izquierdas en 1980. Finalmente, si bien el IDH y el voto tienen regularmente una relación significativa, esta no es fuerte ninguno de los casos.

Aunque estos elementos estructurales puedan ser factores de peso en la decisión del voto, en varios casos existen factores referentes a la competencia electoral y a los temas que están presentes en la opinión pública que van a influir decisivamente. Es el caso de Alberto Fujimori en 1995, que no obtuvo votos de una población particularmente rural o indígena, como se esperaría del respaldo de un líder antisistema, con un discurso anti-política como él. Una posible explicación es que en esa elección no se desarrolló en un contexto de competencia electoral, debido al colapso del sistema de partidos y los efectos del golpe de estado en 1992. Es el caso, también, del apoyo electoral de Toledo que estuvo sesgado, más que por un clivaje indígena/no indígena, por uno de autoritarismo/democracia, puesto que era el tema de agenda pública que más preocupaba a los electores en el momento de las elecciones del 2001, luego de la traumática experiencia con Alberto Fujimori.

Esto quiere decir que además de los clásicos clivajes rural/urbano, indígena/mestizo y socioeconómico, existen factores de contexto que pueden dar forma a los resultados electorales. En gran medida, depende de las posiciones políticas que toman los actores, de los discursos de campaña que utilizan, y de los temas en agenda de la escena política en el momento de las elecciones, para que los clivajes sociales de carácter estructural se manifiesten de determinada manera en los resultados electorales. Estos factores tienen mayor peso en sistemas políticos muy volátiles, donde son pocos los partidos que mantienen un respaldo electoral sólido, y más bien la

gran mayoría de ciudadanos define su voto en el calor de la campaña. Este tipo de sistemas políticos está conformado por electores muy indecisos ante propuestas políticas poco programáticas, y candidatos muy independientes de sus partidos políticos.

Estas características se observaron en las elecciones presidenciales del 2006, donde surgió de forma inesperada la figura de Ollanta Humala, con discurso antisistema que reunió en su apoyo electoral a gran parte de los sectores sociales más desfavorecidos. Aunque según los resultados electorales, efectivamente, Humala recibió los votos de los sectores sociales rurales, indígenas y de bajo nivel socioeconómico, al inicio de la campaña esto no se perfilaba de ese modo. El respaldo de la intención de voto por Humala apareció en enero, y en los meses previos Lourdes Flores había encabezado la intención de voto incluso en los sectores sociales indiscutiblemente humalistas. En octubre del 2005, las regiones de la sierra sur tenían una intención de voto mayoritaria hacia Lourdes Flores (26%), y en febrero del 2006 las regiones de la selva se mostraban con alta intención de voto por Lourdes Flores (31%) (Ver cuadro No.1). Esto quiere decir que estos electores no siempre votan por los líderes antisistema y que más allá de su condición socioeconómica, o el ámbito rural o urbano, o la identidad indígena, otros factores específicamente de carácter político importan en su decisión del voto.

### 3.2. Las variables que explican el voto “contestatario” en la elección presidencial de 2006

Luego de analizar los elementos estructurales en los resultados electorales de las elecciones presidenciales entre los años 2006 y 1980, nos proponemos examinar más detenidamente estos factores en el voto por Ollanta Humala en las elecciones del 2006. Para esta tarea utilizaremos la encuesta nacional elaborada por el *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), aplicada a 1500 personas en el Perú en el año 2006. La encuesta nos permitirá llegar a un nivel individual de análisis, conociendo las preferencias electorales de los encuestados así como varias de sus características sociales, económicas, étnicas, y opiniones. Nuestro objetivo es conocer cuáles son las características que impactan más en el voto por Ollanta Humala en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en el 2006.

El análisis estadístico de los datos de la encuesta de LAPOP se hará en dos pasos. En primer lugar, identificaremos cuatro grupos de variables, de tipo geográfico, étnico, socioeconómico y subjetivo-político. Haremos un modelo de regresión logística binomial<sup>23</sup> por cada grupo de variables, ingresando las preguntas del mismo tipo como variables independientes y el voto por Humala en segunda vuelta como variable dependiente (0= Alan García; 1= Ollanta Humala). En primer lugar analizaremos la regresión del voto de Humala con las preguntas sobre la ubicación geográfica, luego con las preguntas sobre la identificación étnica, luego con las preguntas que revelan la posición económica, y finalmente con aquellas que miden la percepción de los individuos respecto de su situación económica. Para contrarrestar la sobrerrepresentación de las variables de un solo tipo, introduciremos dos variables de control, el nivel de información política<sup>24</sup> que manejan los individuos y el género, en cada uno de nuestros modelos de regresión.

En segundo lugar, buscaremos evaluar cual es el peso relativo de cada grupo de variables, geográfica, étnica, socioeconómica y subjetiva-política, en un solo modelo de regresión logística binomial del voto de Humala en segunda vuelta (0= Alan García; 1= Ollanta Humala). Continuando con el trabajo con base en cuatro tipos de variables intervinientes en la decisión del voto a favor de Humala, vamos a analizar cómo funcionan todas estas en forma conjunta. La hipótesis que pondremos a prueba es el peso de las variables sociales, de la ubicación geográfica y la identificación étnica, como aquellas que más diferencias producen entre los electores a la hora de emitir sus votos. Un modelo de regresión como el que proponemos permitirá conocer si estas condiciones sociales son las que más importancia tienen para explicar la cantidad de votos que Humala recibió.

---

<sup>23</sup> En los modelos de regresión logística, el coeficiente B indica la proporción en la cual la variable dependiente cambia por cada unidad de variación en la variable independiente. Si un aumento en la variable independiente produce un respectivo aumento en la variable dependiente, entonces el coeficiente B tendrá signo positivo. Si el aumento en la variable independiente produce en cambio una disminución en la variable dependiente, entonces el coeficiente B tendrá un signo negativo. Definición tomada de Zarate y Carrión.

<sup>24</sup> Con qué frecuencia ve noticias por televisión?

### 3. 2. 1. Primer grupo: variables geográficas

Para analizar las fracturas geográficas y regionales utilizamos cuatro preguntas del cuestionario, (1) El ámbito: urbano o rural; (2) el tamaño del lugar donde habita: lima metropolitana, ciudad grande, ciudad mediana, o ciudad pequeña; (3) el lugar de residencia durante la niñez: el campo, el pueblo o la ciudad; y (4) la región donde vive: sierra sur o el resto del país. Según señalaban las primeras encuestas de intención de voto, Humala era profundamente popular en los ámbitos rurales, especialmente en la sierra sur. Asimismo, en la primera parte de este informe, hemos encontrado fuertes correlaciones entre la población rural y los resultados electorales de Humala, a nivel de regiones.

Nuestro primer modelo de regresión arroja resultados interesantes. Según se observa en la tabla No.6, la variable sobre las regiones de la *sierra sur* tiene más influencia que los demás indicadores geográficos del voto. El coeficiente B de .99 indica que un cambio de aumento en la variable independiente sierra sur, produce un incremento en la probabilidad del voto por Humala, y la significancia de .00 indica que la relación entre esta variable y el voto es significativa a un nivel de .01. Luego, la variable *lugar donde habitó durante la niñez* también tiene una significancia casi perfecta (.00), y un coeficiente B alto (.77), lo cual confirma la relación entre a una temprana socialización en el campo y una mayor propensión a votar por Ollanta Humala. Por el contrario, las dos variables restantes son las que menos influencia tienen en la tendencia a votar por Humala. La variable *ámbito rural* tiene un signo positivo que indica que un aumento en la variable ámbito rural produciría un aumento en la probabilidad del voto por Ollanta Humala, sin embargo, la significancia de .85 nos dice que es un dato poco confiable. Del mismo modo sucede con la variable *tamaño del lugar*, donde a pesar de que el signo negativo de la relación con el voto es esperable, pues mientras más grande la ciudad menor la probabilidad del voto por Humala, la significancia es muy baja.

Cuadro No. 6:  
Variables geográficas y el voto por Humala

VARIABLES INDEPENDIENTES	B	Significancia
(1) Ámbito = rural	.045	.851
(2) Tamaño lugar		.093
(2) Tamaño lugar = área metropolitana	-.217	.344
(2) Tamaño lugar = ciudad grande	.220	.343
(2) Tamaño lugar = ciudad mediana	-.112	.679
(3) Habito durante niñez		.000
(3) Habito durante niñez = campo	.772	.000
(3) Habito durante niñez = pueblo	.601	.001

(4) Región = sierra sur	.986	.000
Sexo = mujer	.425	.001
Frecuencia mira noticias TV		.048
Frecuencia mira noticias TV = todos los días	-.707	.035
Frecuencia mira noticias TV = una o dos veces por semana	-.456	.198
Frecuencia mira noticias TV = rara vez	-.314	.378
Constante	.477	.219
R2 Nagelkerke	.126	

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01.

\* La correlación es significativa al nivel 0,05.

Todo esto quiere decir que cuando hablamos de las determinantes geográficas del voto, la condición de ser residente de alguna región de la *sierra sur* y de haber tenido una socialización en el campo durante la niñez, son las dos características que influyen con más fuerza sobre el voto a favor de Humala. Entre estas cuatro variables, las diferencias entre habitar en la sierra sur o no, y haberse socializado de niño en el campo o no, explican de mejor modo el apoyo electoral de Ollanta Humala. Aquellos que vivan en un ámbito rural no estarán tan proclives a votar por Ollanta Humala como si además vivieran en un departamento de la sierra sur o hubieran habitado también de niños en el campo. Asimismo, quienes provengan de una ciudad pequeña no serán tan simpatizantes de Ollanta Humala como si además habitaran en un departamento de la sierra sur o tuvieran una experiencia de campo en su niñez. Esto sugiere que en el apoyo a Humala existe un componente regional importante, y que se expresa también cierta reivindicación por experiencias tempranas de exclusión.

### 3. 2. 2. Segundo grupo: variables étnicas

La fractura étnica es otra de las variables que tuvo mucha influencia en el voto por Ollanta Humala. El discurso de exaltación nacionalista y de cambio radical pudo despertar mayor simpatía entre la población indígena, quienes típicamente viven con mayor crudeza la exclusión del sistema que Ollanta Humala denunciaba. De hecho, Ollanta Humala obtuvo alrededor de 75% de votos en los cinco departamentos predominantemente indígenas, mientras que Alan García no llegó al 25%<sup>25</sup>.

Para medir la etnicidad contamos con dos tipos de preguntas de la encuesta de LAPOP. Algunas son preguntas directas sobre el grupo étnico con que se identifica la persona, o identifica a sus padres, como (5) “¿Usted considera que es una persona: blanca, mestiza, indígena, u otra<sup>26</sup>” o (6) “¿Usted considera a su madre es o era una persona: blanca, mestiza, indígena u otra?” Mientras, que otras indagan sobre el manejo de lenguas nativas, tanto quechua como idiomas selváticos, del encuestado o de sus

<sup>25</sup> Pajuelo, Ramón. Participación política indígena en la sierra peruana. Lima, IEP: 2006. (Pág. 67).

<sup>26</sup> Todas las repuestas recodificadas.

padres, como (7) “¿Cuál es su lengua materna: solo castellano, o nativo / castellano?” y (8) “Hablando del idioma que sus padres conocían ¿sus padres hablan o hablaban: solo castellano, o nativo / castellano?”.

El modelo de regresión logística arroja que hay una influencia importante de parte de las variables de lenguaje sobre el voto por Ollanta Humala. El coeficiente B de la variable *lengua materna* (.55) indica que un aumento referente a los encuestados que hablan un idioma nativo, acompañado o no del castellano, produce un aumento en la probabilidad del voto por Ollanta Humala. Lo mismo ocurre con la *variable lengua de los padres* (.73), donde cuanto más los padres manejan un idioma nativo, acompañado o no por el castellano, habrá más probabilidades en el voto por Ollanta Humala. Todo esto quiere decir que en la medida en que las personas tienen una base lingüística nativa, aunque hayan atravesado una experiencia de migración en la que hayan recogido también el castellano, la inclinación a votar por Ollanta Humala será fuerte. Esto es coherente con lo visto en el acápite anterior, la probabilidad de votar por Humala es más alta entre quienes vivieron en entornos rurales durante su niñez.

Por otro lado, la regresión también arroja que las variables de auto-identificación étnica, en la cual se les pide a los encuestados señalar cuál es su grupo étnico y el de sus padres, no tienen un peso considerable en la decisión del voto. Los coeficientes B de .19 y .47 son bajos y no tienen significancia estadística (.66 y .23). Es interesante anotar que aunque Ollanta Humala manejó un discurso que apelaba al pasado prehispánico y las culturas originarias, la población auto-identificada como indígena tiene preferencias políticas diversas, donde el voto por Ollanta Humala no fue determinante. De modo que, la variable auto-identificación étnica nativa no explica significativamente el apoyo electoral de Ollanta Humala.

Cuadro No. 6:  
Variables étnicas y el voto por Humala

VARIABLES INDEPENDIENTES	B	Significancia
(5) ¿Usted se considera blanco, mestizo, indígena, otro?		.852
(5) ¿Usted se considera? = otro	-.082	.839
(5) ¿Usted se considera? = indígena	.187	.661
(5) ¿Usted se considera? = mestizo	.154	.502
(6) ¿Considera que su padre es blanco, mestizo, indígena, otro?		.259
(6) ¿Considera que su padre? = otro	.485	.231
(6) ¿Considera que su padre? = indígena	.470	.229
(6) ¿Considera que su padre? = mestizo	.348	.071
(7) Lengua materna = nativo/castellano	.553	.010
(8) Lengua de los padres = nativo/castellano	.728	.000
Sexo = mujer	.395	.002
Frecuencia mira noticias TV		.005
Frecuencia mira noticias TV = todos los días	-.699	.034



Frecuencia mira noticias TV = una o dos veces por semana	-.412	.243
Frecuencia mira noticias TV = rara vez	-.130	.717
Constante	-.726	.055
R2 Nagelkerke	.126	

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01.

\* La correlación es significante al nivel 0,05.

### 3. 2. 3. Tercer grupo: variables socioeconómicas

Algunos análisis señalan que las diferencias económicas han influido fuertemente en los resultados electorales, los departamentos menos favorecidos por el desarrollo macroeconómico de los últimos años habrían votado mayoritariamente a favor de Ollanta Humala, quien prometía un cambio radical en el modelo económico. En la intención del voto de los niveles socioeconómicos E y D (ver gráficos No.2 y No. 3) Humala obtiene las intenciones más altas en relación a García y Flores. En los resultados del análisis estadístico de la primera parte de este informe, se señala que existe una correlación significativa y mediana, entre el IDH de las regiones y el porcentaje del voto por Humala en las regiones.

Para esta parte, hemos tomado como indicadores económicos dos variables de la encuesta de LAPOP, (9) el nivel de riqueza material (bienes del hogar) que puede ir de 0 a 13 bienes del hogar; y (10) el nivel del ingreso familiar mensual (en soles), que nosotros hemos codificado en nivel socioeconómico E, D, C, B y A<sup>27</sup>. En la regresión logística del voto de Ollanta Humala y los factores socioeconómicos, sólo la variable que mide la riqueza material del hogar tiene una influencia significativa en la probabilidad del voto por Humala. Es decir, un aumento en el número de bienes materiales del hogar repercutirá en una menor probabilidad del voto por Ollanta Humala. Mientras que el ingreso familiar mensual correspondiente al nivel socioeconómico E y D no explica significativamente la probabilidad del voto por Ollanta Humala.

Cuadro No. 7:  
Variables económicas y el voto de Humala

VARIABLES INDEPENDIENTES	B	Significancia
(9) Riqueza material	-.103	.004
(10) Ingreso familiar mensual		.108
(10) Ingreso familiar mensual = NSE E	.788	.183
(10) Ingreso familiar mensual = NSE D	.864	.145
(10) Ingreso familiar mensual = NSE C	.910	.123
(10) Ingreso familiar mensual = NSE B	.304	.610

<sup>27</sup> Según la clasificación de los ingresos familiares mensuales promedio en NSE A=3,293 dólares; NSE B 794 dólares; NSE C =314 dólares; NSE D= 176 dólares; NSE E= 123 dólares.

Sexo = mujer	.483	.000
Frecuencia mira noticias TV		.021
Frecuencia mira noticias TV = todos los días	-.694	.035
Frecuencia mira noticias TV = una o dos veces por semana	-.493	.157
Frecuencia mira noticias TV = rara vez	-.180	.606
Constante	-.257	.704
R2 Nagelkerke	.078	

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01.

\* La correlación es significativa al nivel 0,05.

### 3. 2. 4. Cuarto grupo: variables subjetivas-políticas

El cuarto modelo es quizás una de las sorpresas más grandes de nuestro análisis cuantitativo del voto de Humala en la segunda vuelta de las elecciones del 2006. Nuestro modelo está compuesto por dos variables subjetivas sobre la situación económica personal y del país, (11) “Cómo calificaría la situación económica actual del país: muy mala/mala, regular, muy buena/buena?” y (12) “Como calificaría en general su situación económica: muy mala/mala, regular, muy buena/buena?”; dos variables sobre la evaluación retrospectiva de la situación económica, (13) “Considera usted que la situación económica actual del país es peor, igual, o mejor que hace 12 meses?”; y (14) “Considera que su situación económica actual es peor, igual, o mejor que hace 12 meses?”; y finalmente, una variable sobre el ingreso subjetivo: (15) “El salario o sueldo que usted percibe y el total del ingreso familiar: no les alcanza, les alcanza?”.

En ninguno de los casos, salvo en la evaluación retrospectiva de la situación económica personal y del país, existe una relación estadísticamente significativa con el voto por Ollanta Humala. El ingreso subjetivo presenta un coeficiente relativamente bajo (-.05) no significativo, además de tener un signo negativo inesperado. Además, la percepción sobre la situación económica del país y la personal no tienen tampoco un coeficiente B relativamente alto (.06 y -.21) ni significativo (.86 y .50).

Cuadro No. 8:  
Variables subjetivas y el voto de Humala

Variables independientes	B	Significancia
(11) Situación económica del país		.761
(11) Situación económica del país = muy mala/mala	-.213	.495
(11) Situación económica del país = regular	-.223	.461
(12) Situación económica personal		.739
(12) Situación económica personal = muy mala/mala	.055	.862
(12) Situación económica personal = regular	-.069	.805

(13) Evaluación retrospectiva economía del país		.025
(13) Evaluación retrospectiva economía del país = peor	.618	.009
(13) Evaluación retrospectiva economía del país = igual	.502	.015
(14) Evaluación retrospectiva economía personal		.107
(14) Evaluación retrospectiva economía personal = peor	.461	.044
(13) Evaluación retrospectiva economía personal = igual	.185	.334
(15) Ingreso subjetivo (alcanza o no)	-.053	.700
Sexo = mujer	.531	.000
Frecuencia mira noticias TV		.000
Frecuencia mira noticias TV = todos los días	-1.049	.001
Frecuencia mira noticias TV = una o dos veces por semana	-.721	.040
Frecuencia mira noticias TV = rara vez	-.297	.407
Constante	-.174	.709
R2 Nagelkerke		.075

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01.

\* La correlación es significativa al nivel 0,05.

Es muy interesante que la evaluación retrospectiva de la situación económica nacional y personal sí tenga una influencia significativa en la decisión del voto por Ollanta Humala. Los coeficientes B de .46 y .62 denotan que un cambio en la evaluación negativa (peor) de la situación económica provocaría un aumento en la probabilidad del voto por Ollanta Humala. Es posible, pues, que aunque una persona perciba que la situación del país no es buena, o que lo que gana no le alcanza para vivir, aquello que más influya en su decisión del voto sea la percepción de una involución en la situación económica. El voto de Ollanta Humala estuvo fuertemente influido por quienes evaluaron que su economía personal y la nacional ha empeorado en los últimos doce meses.

También es importante resaltar que esta evaluación retrospectiva tan significativa para comprender el voto por Ollanta Humala, es una estimación que los individuos hacen tomando en cuenta el corto plazo. Mientras que los discursos de campaña electoral llaman a evaluar el desempeño de los últimos gobiernos en el campo de la política económica, como fue el caso de Ollanta Humala en radical crítica al modelo económico de Alejandro Toledo y de Alberto Fujimori, los electores realizan una evaluación en referencia a los cambios económicos de los últimos meses. Esto quiere decir que aunque los indicadores macroeconómicos hayan ido mejorando en los últimos años, la percepción del elector no se forma en directa relación con este hecho, sino en base a los cambios más recientes y perceptibles. Es interesante notar que esta evaluación basada en el corto plazo va a contracorriente del énfasis puesto en variables histórico-estructurales para dar cuenta del voto humalista.

### 3. 2. 5. Modelo de regresión final del voto de Humala

Hemos analizado en qué consisten los factores étnicos, geográficos, económicos y subjetivo-políticos, y hemos precisado de que manera cada uno influye en la explicación del voto por Ollanta Humala en la segunda vuelta de las elecciones del 2006. Para poder estimar cuál es el peso real de cada uno de estos factores, tomando en cuenta las interacciones que se dan entre ellos, haremos una última regresión logística binomial que incluya a los cuatro grupos de variables: las geográficas, las étnicas, las socioeconómicas y las subjetivas. Los resultados señalan que hay tres variables muy importantes que intervienen en la definición del voto. Según los coeficientes B, las variables que más impacto tienen en el voto por Ollanta Humala son (8) la lengua de los padres, (14) la evaluación retrospectiva de la economía personal, y (3) el lugar donde habitó el entrevistado durante la niñez, en ese orden de importancia.

Cuadro No. 9:  
Regresión final del voto de Humala

VARIABLES INDEPENDIENTES	B	Significancia
(1) Ámbito = rural	.165	.535
(2) Tamaño lugar		.003
(2) Tamaño lugar = área metropolitana	-.387	.132
(2) Tamaño lugar = ciudad grande	.181	.472
(2) Tamaño lugar = ciudad mediana	-.248	.396
(3) Hábito durante niñez		.003
(3) Hábito durante niñez = campo	.515	.008
(3) Hábito durante niñez = pueblo	.633	.001
(4) Región = sierra sur	.288	.267
(5) ¿Usted se considera blanco, mestizo, indígena, otro?		.861
(5) ¿Usted se considera? = otro	.009	.984
(5) ¿Usted se considera? = indígena	.205	.659
(5) ¿Usted se considera? = mestizo	.191	.432
(6) ¿Considera que su padre es blanco, mestizo, indígena, otro?		.409
(6) ¿Considera que su padre? = otro	.127	.775
(6) ¿Considera que su padre? = indígena	.320	.447
(6) ¿Considera que su padre? = mestizo	.352	.093
(7) Lengua materna = nativo/castellano	.305	.238
(8) Lengua de los padres = nativo/castellano	.765	.000
(9) Riqueza material	-.020	.633
(10) Ingreso familiar mensual		.178
(10) Ingreso familiar mensual = NSE E	.568	.357

(10) Ingreso familiar mensual = NSE D	.666	.280
(10) Ingreso familiar mensual = NSE C	.740	.227
(10) Ingreso familiar mensual = NSE B	.130	.833
(11) Situación económica del país		.332
(11) Situación económica del país = muy mala/ mala	-.449	.204
(11) Situación económica del país = regular	-.507	.139
(12) Situación económica personal		.614
(12) Situación económica personal = muy mala/ mala	-.326	.355
(12) Situación económica personal = regular	-.191	.538
(13) Evaluación retrospectiva economía del país		.117
(13) Evaluación retrospectiva economía del país = peor	.365	.163
(13) Evaluación retrospectiva economía del país = igual	.465	.039
(14) Evaluación retrospectiva economía personal		.013
(14) Evaluación retrospectiva economía personal = peor	.671	.008
(13) Evaluación retrospectiva economía personal = igual	.202	.336
(15) Ingreso subjetivo (alcanza o no)	-.194	.227
<b>Sexo = mujer</b>	<b>-.488</b>	<b>.001</b>
Frecuencia mira noticias TV		.257
Frecuencia mira noticias TV = todos los días	-.433	.245
Frecuencia mira noticias TV = una o dos veces por semana	-.285	.468
Frecuencia mira noticias TV = rara vez	-.022	.956
Constante	-.904	.300
R Nagelkerke	.204	

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01.

\* La correlación es significante al nivel 0,05.

Veamos, cuando la variable lengua que hablan los padres sufre un cambio, digamos a favor del conocimiento de un idioma nativo (acompañado o no del castellano), la probabilidad del voto por Ollanta Humala es mayor (B de .765), y la significancia de esta relación es casi perfecta (.00). En segundo lugar, cuando la evaluación retrospectiva cambia hacia una percepción negativa (peor) de la situación económica del país, las probabilidades del voto por Ollanta Humala se amplían (B de .671), con una significancia al .008. Luego, una variable menos potente, pero aun presente, en la explicación del voto es el lugar en que habitó de niño el encuestado, que presenta un coeficiente B de .633 para quienes vivieron en un pueblo, y .515 para quienes vivieron en el campo.

Es importante señalar que entre los resultados de la auto-identificación étnica y el manejo de lenguas nativas ocurre un fenómeno interesante que

merece mayor atención. A pesar de que la lengua que los padres hablan es fuertemente significativa en su intervención en los resultados electorales a favor de Humala, la variable que indaga directamente sobre la identificación étnica del encuestado no emerge como una característica que impacte los resultados electorales por Humala. Es posible que si el votante no se identifica a sí mismo como indígena, esta característica no describa completamente a los electores de Humala tanto como el pasado lingüístico lo hace. En alguna medida, manejar idiomas nativos abarca un espectro más variado de la etnicidad de una persona, puesto además recoge la experiencia de migración y aprendizaje del castellano del encuestado, y es probable que por esta razón los resultados en esta pregunta sean más acertados. Sin embargo, es lógico afirmar que dado que los electores no se reconocen a sí mismos como indígenas es probable que la interpelación que Humala hizo a este grupo social no haya tenido la resonancia que otros elementos de la campaña electoral. Una hipótesis a explorar con mayor profundidad es que el discurso de Humala resultó atractivo sobre todo a quienes han sufrido diversas experiencias de exclusión (asociadas a un origen rural, a ser hijo de padres quechuablanes), y no tanto a quienes se consideran parte de una población indígena.

Uno de los hallazgos más interesantes de este ejercicio es observar las variables que no intervienen significativamente en el voto por Ollanta Humala. Por ejemplo, el clivaje geográfico “sierra sur / el resto de las regiones” no resulta significativo en nuestro modelo de regresión que incluye además a los indicadores de tipo económico, étnico y subjetivo-político. En otras palabras, más que en dónde vives, cuenta qué tipo de experiencias sociales has tenido, para entender la lógica del voto. Si bien es claro que la sierra sur alberga la mayor proporción de indígenas del país y los departamentos con las tasas económicas de desarrollo, más bajas, en nuestro modelo de regresión logística la condición socioeconómica tampoco es uno de los factores de mayor fuerza explicativa, ni la auto-identificación étnica tiene una relación significativa con el voto. Los dos valores más importantes en el análisis de los resultados electorales de Humala, según nuestro modelo de regresión, son la lengua que hablen los padres y la evaluación retrospectiva que los votantes hagan de las mejorías económicas personales en el corto plazo. Es interesante resaltar que la evaluación que tienen los votantes de la marcha de la economía personal en el último año es una variable marcada por la coyuntura, no por factores de “larga duración”. Algo similar podría decirse al notar que otra variable significativa en la determinación del voto es la del género, donde las mujeres tienden a votar en menor proporción por Ollanta Humana. Esto podría deberse a que su perfil autoritario, de militar retirado, tiende a generar rechazo entre las mujeres.

En conclusión, en la definición de las preferencias electorales de 2006 pesaron ciertamente factores estructurales, pero también, con igual intensidad, factores marcados por la coyuntura político-social específica al momento en el cual se desarrolló la campaña. Al mismo tiempo, el análisis realizado muestra que, si bien es cierto en términos generales que existe cierta continuidad histórica en cuanto a un voto “contestatario”, y que ese voto responde a variables regionales, étnicas y de clase, un análisis más

profundo muestra que la manera en que esas variables intervienen varía de manera muy importante de elección en elección; y que, aún en el caso de la elección presidencial de 2006, más que variables étnicas, geográficas y de clase en sentido estricto, lo más importante para entender el voto ha sido una dinámica política que, sobre la base de los sentimientos que deja una dinámica de crecimiento económico muy desigual, apeló a reivindicar los intereses de sectores con un pasado marcado por la exclusión, antes que por la pobreza misma. En suma, tanto los factores estructurales como los subjetivo-políticos y coyunturales importan a la hora que los individuos definen sus preferencias electorales; digamos que las estrategias políticas activan o dan forma a elementos estructurales que, sin las primeras, no necesariamente se expresan.

Este ejercicio es metodológicamente riesgoso y debe ser afinado; aquí presentamos conclusiones preliminares. Sin embargo, este debate es importante por las implicancias que tiene sobre las recomendaciones de política: si creemos que existen elementos estructurales que se expresan “naturalmente” y de manera constante y sistemática de elección en elección, que esos elementos dan cuenta de situaciones de exclusión de naturaleza regional, clasista y étnica, entonces la línea de recomendaciones iría por abrir el sistema político, para dar paso a representaciones regionales (apostar a movimientos regionales), étnicas (mediante el impulso de cuotas étnicas, por ejemplo) o clasistas (promover la renovación política para que nuevos sectores se expresen). Por el contrario, si entendemos que la coyuntura política inmediata, y no solo factores de “larga duración” son importantes, y que son las estrategias de comunicación política que desarrollan los actores la clave que da cuenta de qué manera se “activan” o no elementos estructurales, entonces se sigue que el fortalecimiento de esos actores políticos, y el incentivo de conductas cooperativas dentro del sistema político son lo importante. En esta línea van las recomendaciones de política que proponemos a continuación.

## *Conclusiones*

*¿Qué hacer entonces para fortalecer los partidos y crear un sistema de partidos? Hacia una agenda mínima de reformas*<sup>28</sup>

A mi juicio, de todo lo anterior se deduce que el problema con las reformas implementadas hasta el momento ha sido su carácter parcial, y su aplicación inconsecuente. Por lo tanto, la primera recomendación consiste en insistir en la filosofía de la ley de partidos: de lo que se trata es de elevar las barreras de entrada al sistema político, hacer exigente el mantenerse en sistema, y hacer expeditiva la salida por medio de controles y sanciones efectivas, para así depurarlo de actores sin respaldo ciudadano, y mantener y fortalecer los esfuerzos más serios y articulados de construcción partidaria; así como incentivar la convergencia de esfuerzos para entrar al escenario político, de modo que limite el espacio para opciones meramente personalistas. A las sugerencias en este sentido que pueden encontrarse en este volumen, yo solo quisiera incluir una más, no mencionada: que todos los partidos políticos, necesariamente, participen en las elecciones con sus propios símbolos, aún cuando sean parte de una alianza. Esto permitiría evitar confusiones en el elector (se evitaría que la constitución de una alianza o el simple cambio de nombre de esta sugiera la creación de algo nuevo cuando no lo es), y además, permitiría aplicar la barrera electoral a todas las organizaciones sin excepción, evitando una inflación innecesaria de organizaciones políticas con registro, pero sin representatividad.

Otra sugerencia que se desprende del análisis precedente es que la lógica de la ley de partidos debe extenderse de los partidos nacionales a los movimientos regionales y organizaciones políticas locales; es decir, los requisitos para ingresar al sistema y permanecer en él deben ser más exigentes, y deben también ser eficaces los mecanismos de control y sanción que lleven a la pérdida del registro. De otro lado, en la medida en que se requiere también articular los espacios nacional, regional y local, debería también ser obligatorio, para los partidos nacionales, presentar candidatos a las elecciones regionales; para los movimientos regionales, a las elecciones municipales provinciales; y para las organizaciones locales provinciales, a las elecciones distritales. En la medida en que se cumpla con esta lógica, se desincentivará la fragmentación, y se podrá avanzar en la construcción de menos organizaciones, pero mejor asentadas en el territorio nacional.

Un asunto adicional que debería considerarse es concretar algo estipulado en la ley de partidos, el financiamiento público a los mismos. Esta es una iniciativa que debería liderar y especificar el Jurado Nacional de Elecciones o la Oficina Nacional de Procesos Electorales, no tanto los partidos representados en el Congreso, donde resultan juez y parte del asunto.

---

<sup>28</sup> Un texto con un conjunto de recomendaciones, todas muy razonables, aunque relativamente menores (no por ello menos necesarias) de cambios a la legislación electoral puede verse en Medina *et.al.*, 2007.



Veamos ahora algunas recomendaciones que se desprenden del análisis realizado, en lo que respecta al funcionamiento de los espacios representativos. En cuanto al Congreso, urge atender la manera en que los congresistas son electos, en tanto esto afecta decisivamente la disciplina de los grupos parlamentarios. Por ello, cuatro medidas son claves: la eliminación del voto preferencial (que debe ser acompañado por mecanismos efectivos de democracia interna); sancionar el transfuguismo mediante la pérdida de la representación, y así fortalecer el funcionamiento del Congreso sobre la base de bancadas; tercero, hacer muy fuerte, estricta y expeditiva la sanción a los congresistas por las violaciones al código de ética parlamentario. Esto último es un tema particularmente sensible para la opinión pública; cuarto, profesionalizar más el funcionamiento del Congreso, fortaleciendo el trabajo de los asesores parlamentarios sobre la base de bancadas y sobre la base de un número más funcional y estable de comisiones (en el momento actual, el número de comisiones tiene más que ver con el reparto de presidencias entre los grupos parlamentarios, que con criterios técnicos y funcionales).

Hemos insistido en que la reforma política tiene que abordar transversalmente todos los espacios representativos, del Congreso nacional a los consejos regionales y municipales. En cuanto a los consejos regionales y locales, fortalecer las organizaciones políticas en los ámbitos subnacionales requiere fortalecer los ámbitos por excelencia en donde se desenvuelven, que son estos consejos. Para que los consejos puedan cumplir mejor sus funciones de fiscalización, control y negociación política, sería aconsejable eliminar el premio de mayoría actualmente existente (en la actualidad, el ganador de la elección tiene automáticamente mayoría en el consejo, lo que desincentiva la concertación y hace que el consejo pierda importancia), por lo menos a nivel de regiones y de las principales provincias (según el tamaño del consejo). De otro lado, para que los consejos regionales puedan tener mejores vínculos con los ciudadanos, es fundamental repensar su composición, actualmente atada al número de provincias del departamento, y con una contradicción intrínseca entre una representación por provincias (con una circunscripción uninominal implícita), el premio de mayoría, y un criterio de proporcionalidad.

En la medida en que funcionen mejor los Consejos Regionales, podemos pensar también en complementar esta dimensión representativa con una participativa, para lo cual necesitamos una institucionalidad estatal con funciones y competencias bien definidas. Los presupuestos participativos y los Consejos de Coordinación Regional debieran cumplir papeles complementarios a los que desempeñan los Consejos Regionales, expresando intereses sociales que no alcanzan cabida dentro de estos. Solamente trabajando simultáneamente sobre las dimensiones representativa y participativa, teniendo claro que el eje central es la primera, es que podremos avanzar en la mejora de la representación política en los espacios subnacionales.

En el debate público actual hay algunas otras reformas que se proponen para mejorar la representación política que vale la pena reseñar, al menos brevemente: uno, el voto voluntario; dos, la renovación por tercios o

mitades del Congreso; tres, la revocatoria de congresistas; cuatro, la reinstauración del bicameralismo. En términos generales, creemos que ninguna de estas medidas logrará por sí sola mejorar la representación política, porque el centro del problema está en el funcionamiento de los partidos, no tanto en las reglas de juego del sistema político. El voto voluntario podrá tener efectos en términos de favorecer a los grupos políticos con mayor capacidad de movilización, pero no logrará mayor legitimidad en quienes resulten electos. En cuanto a la renovación del Congreso, introduciendo cambios en la duración de los mandatos de los congresistas, o estableciendo calendarios distintos en la elección de las diversas circunscripciones, puede “sincerar” relativamente la composición del Congreso adecuándola a los humores ciudadanos, pero también se corre el riesgo de generar problemas de gobernabilidad.

En cuanto a la revocatoria, dada la debilidad de las identidades partidarias, se corre el riesgo de que ellas sean alentadas por los candidatos que reemplazarían al congresista revocado, antes que por quienes buscan una mejora en la representación; finalmente, el bicameralismo podría mejorar y racionalizar el funcionamiento del Congreso, pero nuevamente, si los partidos no son capaces de reclutar mejor a sus candidatos y de presentar plataformas coherentes, podríamos tener simplemente más de lo mismo. En otras palabras, insisto, la clave está en el fortalecimiento de los partidos.

Finalmente, el análisis estadístico realizado en la tercera parte muestra elocuentemente que la oferta política debe atender preferentemente la problemática de la exclusión. Enfrentar este problema exige entrar al terreno de las propuestas de política pública que los partidos deberían encabezar, tema que va más allá de los propósitos de este trabajo. Ciertamente, no por ello deja de ser un tema fundamental.

## Referencias bibliográficas

- Kenney, Charles  
2003 "The Death and Rebirth of a Party System, Peru 1978-2001". En: *Comparative Political Studies*, 36, p. 1210-1239.
- Levitsky, Steven, y Maxwell Cameron  
2003 "Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru". En: *Latin American Politics and Society*, 45:3.
- Lissidini, Alicia  
2007 "Democracia directa en latinoamérica: entre la participación y la delegación". Ponencia presentada en el seminario "La democracia directa en América Latina". Buenos Aires, marzo.
- Medina, Percy, *et.al.*  
2007 *La otra reforma: 40 soluciones elementales para la legislación electoral*. Lima, Transparencia - IDEA.
- Meléndez, Carlos, y Sofía Vera  
2006 "¿Si 'todos perdieron', ¿quién ganó? Los movimientos regionales en las elecciones de noviembre de 2006". En: *Argumentos*, año 1, nº 8, p. 7-11. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Payne, Mak, *et.al.*  
2003 *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C., BID - IDEA.
- Pease, Henry  
2008 "Cómo fortalecer los partidos políticos". En: *El Comercio*, 29 de enero.  
2007 "Bases para la reforma política". Exposición en el Seminario "Reforma del Estado en el Perú". Lima, Pontificia Universidad Católica, noviembre.
- Pease, Henry, *et. al.*  
2007 *Partidos políticos y sistemas de partidos en el Perú*. Documento de Trabajo nº 7. Lima, Pontificia Universidad Católica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, Alfaguara.
- Remy, María Isabel

- 2006 "Fríos electorales". En: *Argumentos*, año 1, nº 7, noviembre. Boletín del Instituto de Estudios Peruanos.
- 2006a "Qué esperar del próximo congreso". En: *Argumentos*, año 1, nº 5, julio. Boletín del Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, Martín
- 2005 *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- 2004 "Situación y perspectivas de los partidos políticos en la región andina: el caso peruano". En: Miriam Kornblith *et.al.*, *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*. Lima, IDEA (p. 93-112).
- 2004a "El gobierno de Alejandro Toledo, o cómo funciona una democracia sin partidos". En: *Política*, vol. 42, otoño. Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Chile (p. 129-153).
- Tanaka, Martín, y Carlos Meléndez
- 2005 "¿De qué depende el éxito de las experiencias de participación ciudadana?" En: Patricia Zárate, ed., *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, p. 165-192.
- Vergara, Alberto
- 2007 "El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato". Ponencia presentada en el XXVI Congreso de la *Latin American Studies Association*. Montreal, septiembre.