

Competencia electoral en el ámbito provincial

Escenarios y tácticas de oferta política durante
las Elecciones Regionales y Municipales



Competencia electoral en el ámbito provincial

Escenarios y tácticas de oferta política durante
las Elecciones Regionales y Municipales

Competencia electoral en el ámbito provincial. Escenarios y tácticas de oferta política durante las Elecciones Regionales y Municipales.-- Lima: ONPE, 2010

161 p. : ill.-- (Documento de trabajo; 23)

ISBN 978-9972-695-42-1

PERÚ / ELECCIONES MUNICIPALES / ORGANIZACIONES POLÍTICAS / CANDIDATURAS
PROVINCIALES

Competencia electoral en el ámbito provincial. Escenarios y tácticas de oferta política durante las Elecciones Regionales y Municipales

Serie: Documento de trabajo N.º 23

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Jr. Washington 1894, Lima 1

Teléfono: 417-0630

publicaciones@onpe.gob.pe

www.onpe.gob.pe

Todos los derechos reservados

Jefa de la ONPE: *Dra. Magdalena Chú Villanueva*

Elaboración y edición: *GIEE - SGIIE - Área de Información e Investigación Electoral*

Gerente: *Teresa Watanabe*

Subgerente: *Carlota Casalino*

Coordinadora: *Sandra Morales*

Omar Awapara, Gerson Fulcarima & David Velásquez

Corrección de estilo: *Odín del Pozo*

Diseño editorial: *Erick Ragas*

Diagramación: *Fernando Reátegui*

Fotografía: *Programa Democracia Activa - Perú*

Hecho el Depósito en la Biblioteca Nacional del Perú: 2010-17297

Primera edición

Lima, diciembre de 2010

500 ejemplares

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa

TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN.....	13
INTRODUCCIÓN.....	15
SIGLAS.....	17

Capítulo 1

Competencia electoral: consideraciones teóricas y el caso peruano

1.1 <i>Democracia y competencia electoral</i>	19
1.2 <i>Los actores de la competencia</i>	20
1.2.1 Los competidores: partidos políticos.....	20
1.2.2 La interacción entre los competidores: sistema de partidos.....	22
1.3 <i>El contexto de la competencia</i>	25
1.4 <i>La competencia electoral en el Perú</i>	27
1.4.1 El sistema de partidos peruano y su crisis (1980-2000).....	27
1.4.2 La competencia electoral después del año 2000.....	34
1.5 <i>Las reglas de juego vigentes durante las ERM 2006 y 2010</i>	39
1.5.1 Las leyes, los actores y los ámbitos de la competencia.....	39
1.5.2 Los costos de entrada.....	41
1.5.3 Los costos de permanecer en la competencia.....	43

Capítulo 2

Escenarios y actores de la competencia electoral en el ámbito provincial

2.1. <i>Los escenarios</i>	45
2.1.1 Indicadores económico-administrativos	45
2.1.2 Indicadores demográficos	49
2.1.3 Indicadores sociales.....	51
2.2 <i>Los actores políticos en competencia</i>	54
2.2.1 Edad.....	55
2.2.2 Grado de instrucción	57
2.2.3 Perfiles de los candidatos y sus escenarios	59
2.3 <i>Las organizaciones políticas</i>	62
2.4 <i>Incentivos o estímulos para presentarse a la competencia electoral</i>	69
2.4.1 Las variables del modelo de incentivos para presentarse a la competencia electoral.....	69
2.4.2 Descripción y resumen de las variables	72
2.4.3 Resultados de los modelos de regresión	78
2.4.4 Interpretación de los resultados.....	82

6

Capítulo 3

Estudios de caso: las tácticas de oferta política

3.1 <i>Criterios de selección y técnicas de recojo de información</i>	86
3.2 <i>Análisis de casos</i>	88
3.2.1 La provincia de Chiclayo.....	88
3.2.2 La provincia de Maynas.....	102
3.2.3 La provincia de Cusco	120
3.3 <i>La oferta electoral en las ERM 2010</i>	140
3.3.1 La provincia de Chiclayo.....	140
3.3.2 La provincia de Maynas.....	143
3.3.3 La provincia de Cusco	145
3.4 <i>Síntesis</i>	148
CONCLUSIONES	151
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES	157

TABLA DE
CUADROS, GRÁFICOS Y MAPAS

Cuadros

CUADRO 1.1 | p. 23

Tipos de sistemas de partidos según Sartori

Cuadro 1.2 | p. 26

Características del contexto de la competencia política

CUADRO 1.3 | p. 29

Resultados obtenidos por los partidos políticos en elecciones generales (1978-1995)

CUADRO 1.4 | p. 40

Leyes y modificatorias vigentes en los años 2006 y 2010

CUADRO 2.1 | p. 48

Provincias con mayores ingresos por concepto de canon (2005)

CUADRO 2.2 | p. 48

Provincias con mayores ingresos por concepto de canon (2009)

CUADRO 2.3 | p. 50

Las cinco provincias con mayor y menor población y electorado – ERM 2006

CUADRO 2.4 | p. 50

Las cinco provincias con mayor y menor población y electorado – ERM 2010

CUADRO 2.5 | p. 52

Las cuatro provincias con mayor IDH e IC

CUADRO 2.6 | p. 52

Las cuatro provincias con menor IDH e IC

CUADRO 2.7 | p. 54

Candidatos a las alcaldías y regidurías provinciales según sexo – ERM 2006

CUADRO 2.8 | p. 55

Candidatos a regidores según intervalo de edad – ERM 2006

CUADRO 2.9 | p. 56

Edad de los candidatos a alcalde según área de residencia, región natural y sexo – ERM 2006

CUADRO 2.10 | p. 56

Estadísticos de la edad de los candidatos a alcalde según categoría de pobreza de las provincias – ERM 2006

CUADRO 2.11 | p. 60

Conglomerados finales resultantes de la prueba de K-medias

8

CUADRO 2.12 | p. 61

Tipos de candidato-escenario – ERM 2006

CUADRO 2.13 | p. 64

Organizaciones políticas que participaron en las elecciones municipales provinciales según tipo (2002-2010)

CUADRO 2.14 | p. 64

Desempeño de las organizaciones políticas en las elecciones municipales provinciales según tipo – ERM 2006

CUADRO 2.15 | p. 65

Desempeño de las organizaciones políticas en las elecciones municipales provinciales según tipo – ERM 2010

CUADRO 2.16 | p. 67

Desempeño de los partidos políticos en las elecciones municipales provinciales – ERM 2006

CUADRO 2.17 | p. 68

Desempeño de los partidos políticos en las elecciones municipales provinciales – ERM 2010

CUADRO 2.18 | p. 72

Resumen de las variables utilizadas – modelo ERM 2006

CUADRO 2.19 | p. 73

Resumen de las variables utilizadas – modelo ERM 2010

CUADRO 2.20 | p. 78

N. ° de alcaldes provinciales que postulan a la reelección – ERM 2006 y 2010

CUADRO 2.21 | p. 80

Variables incluidas en los modelos de regresión

CUADRO 2.22 | p. 81

Tabla de coeficientes obtenidos – modelo ERM 2006

CUADRO 2.23 | p. 81

Tabla de coeficientes obtenidos – modelo ERM 2010

CUADRO 3.1 | p. 87

Número de candidatos según tipo de organización – ERM 2006

CUADRO 3.2 | p. 87

El Índice de Herfindabl – ERM 2006

CUADRO 3.3 | p. 89

Transferencias a la municipalidad provincial de Chiclayo (1998-2006)

9

CUADRO 3.4 | p. 91

Organizaciones políticas en Chiclayo – ERM 2006

CUADRO 3.5 | p. 103

Transferencias a la municipalidad provincial de Maynas (2004 - 2009)

CUADRO 3.6 | p. 105

Organizaciones políticas y candidatos en Maynas – ERM 2006

CUADRO 3.7 | p. 107

Votación por Fuerza Loretana en el ámbito provincial – ERM 2002

CUADRO 3.8 | p. 108

Votación por Yván Vásquez en el ámbito provincial – ERM 2002

CUADRO 3.9 | p. 109

Votación por Fuerza Loretana en el ámbito distrital – ERM 2002

CUADRO 3.10 | p. 111

Votación por Restauración Nacional en el ámbito provincial – ERM 2006

CUADRO 3.11 | p. 113

Votación por UNIPOL en el ámbito provincial – ERM 2002

CUADRO 3.12 | p. 122

Transferencias a la municipalidad provincial de Cusco (1998-2006)

CUADRO 3.13 | p. 124

Organizaciones políticas en Cusco – ERM 2006

CUADRO 3.14 | p. 134

Encuesta de opinión sobre la aprobación del alcalde provincial

CUADRO 3.15 | p. 142

Organizaciones políticas y candidatos en Chiclayo – ERM 2010

CUADRO 3.16 | p. 143

Organizaciones políticas y candidatos en Maynas – ERM 2010

CUADRO 3.17 | p. 147

Organizaciones políticas y candidatos en Cusco – ERM 2010

10

Gráficos

GRÁFICO 2.1 | p. 47

Evolución de las transferencias a gobiernos locales en millones de nuevos soles (2002-2009)

GRÁFICO 2.2 | p. 53

Relación entre el IDH 2006 y la población rural según provincias (%)

GRÁFICO 2.3 | p. 57

Distribución de candidatos a alcalde según grado de instrucción – ERM 2006

GRÁFICO 2.4 | p. 58

Grado de instrucción de los candidatos a alcalde (% acumulado) – ERM 2006

GRÁFICO 2.5 | p. 59

Grado de instrucción de los candidatos a regidor (%) – ERM 2006

GRÁFICO 2.6 | p. 63

N.º de organizaciones políticas que participaron en las elecciones municipales provinciales (2002-2010)

GRÁFICO 2.7 | p. 74

Frecuencias del N.º de candidatos – ERM 2006 y 2010

GRÁFICO 2.8 | p. 76

Distribución del voto en blanco en las provincias – ERM 2002 y 2006

GRÁFICO 2.9 | p. 77

Histograma del Índice de Herfindahl en las provincias

GRÁFICO 2.10 | p. 79

Matriz de correlaciones de las variables estudiadas – ERM 2006

GRÁFICO 2.11 | p. 80

Matriz de correlaciones de las variables estudiadas – ERM 2010

GRÁFICO 3.1 | p. 149

La ruta de los candidatos provinciales

Mapas

MAPA 3.1 | p. 88

Provincia de Chiclayo

MAPA 3.2 | p. 102

Provincia de Maynas

MAPA 3.3 | p. 121

Provincia de Cusco

PRESENTACIÓN

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), autoridad máxima en la organización y ejecución de comicios y otras consultas populares, atiene de la responsabilidad adquirida a través de la Ley de Partidos Políticos y presenta un estudio acerca de la competencia electoral en las Elecciones Regionales y Municipales.

El documento contiene un análisis comparado acerca de los actores políticos, tanto organizaciones como candidatos, que buscaron asumir el gobierno de las diferentes localidades provinciales durante las ERM 2006 y 2010. Así, la información contenida es vasta y brinda una perspectiva detallada sobre los rasgos que definen la competencia electoral en el ámbito provincial de nuestro país.

La presente publicación forma parte de la serie «Documento de trabajo» y tiene por objetivo contribuir al debate público acerca de la influencia o el impacto que ejercen los cambios en las normas electorales sobre la competencia electoral subnacional, así como en las configuraciones político-partidarias que se gestan en el ámbito local.

Lima, diciembre de 2010
Área de Información e Investigación Electoral
Oficina Nacional de Procesos Electorales

INTRODUCCIÓN

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), en cumplimiento de la Ley de Partidos Políticos, apoya el fortalecimiento de nuestro sistema democrático a través de la asistencia técnica en los procesos de democracia interna de los partidos políticos y de la supervisión de sus fondos. No obstante, en virtud de las modificaciones introducidas a la Ley de Partidos Políticos, mediante la Ley N.º 29490,¹ la ONPE comenzó a desarrollar ambas actividades con movimientos de alcance regional o departamental. Ello, sumado a las modificaciones realizadas a la Ley de Elecciones Regionales, a través de la Ley N.º 24970,² estableció un escenario particular para las Elecciones Regionales y Municipales 2010.

En ese sentido, el presente documento es una primera aproximación realizada por la ONPE con el objetivo de tener una visión más certera sobre los escenarios y actores políticos pertenecientes al ámbito regional o local, donde los respectivos órganos institucionales intervienen para la organización de los procesos electorales. De esa manera, la información recolectada sobre organizaciones políticas y la dinámica de la competencia electoral en las circunscripciones provinciales de nuestro país, así como el análisis de las organizaciones políticas de alcance regional y provincial, forman parte de un diagnóstico preliminar destinado a consolidar la relación que la ONPE mantiene con este tipo de agrupaciones.

En el plano académico, el presente documento está dirigido a llenar un vacío sobre los estudios de las organizaciones políticas en el Perú. Si bien hasta la actualidad

¹ La referida ley fue publicada el 25 de diciembre de 2009.

² Publicada el 14 de diciembre de 2009.

las pesquisas sobre agrupaciones políticas han dado prioridad al estudio de los partidos políticos —en cierta medida, interés condicionado por el debilitamiento de estas instituciones en la década de 1990—, poco se ha explorado acerca de los otros tipos de organización política como son los movimientos regionales o las organizaciones locales (provinciales y distritales). Esto se tratará de un modo más específico en el primer capítulo, en el cual se abordan los aspectos teóricos de ambos conceptos y se decide trabajar con una noción amplia de lo que son las organizaciones políticas. En ese sentido, la calidad de la información y el análisis que se presenta en este documento coloca a la ONPE como una institución central en el debate sobre las reformas políticas necesarias para fortalecer el sistema democrático a través de la institucionalización de un sistema de partidos.

Así, este documento tiene como eje central de análisis las Elecciones Regionales y Municipales 2006 debido a que fue el primer proceso que se realizó luego de la promulgación de la Ley de Partidos, la cual tiene como objetivo principal fortalecer la institucionalidad de las diferentes organizaciones políticas. Sin embargo, se ofrece también información de los demás procesos electorales realizados hasta la fecha; es decir, los llevados a cabo en los años 2002 y 2010, comicios que son presentados de modo comparado.

16 El documento se ha estructurado en tres capítulos. En el primero de ellos se plantea un breve marco teórico, en el cual se define lo que entendemos por partido político u organización política y la interacción resultante entre estos (sistema de partidos). Asimismo, proponemos una caracterización del sistema de partidos peruano, para lo cual señalamos los sucesos o hechos históricos que han marcado la constitución del mismo. En la parte final de este acápite se analiza el marco legal que reguló la participación de las organizaciones políticas en las Elecciones Regionales y Municipales de los años 2006 y 2010, para lo que se resalta el trato diferenciado que se hizo de las organizaciones formalmente reconocidas: partido político, movimiento regional, y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital.

En el segundo capítulo se muestra una descripción de los escenarios y actores, tanto organizaciones políticas como candidatos, que entraron en competencia en el ámbito provincial en las Elecciones Regionales y Municipales de los años 2006 y 2010. Además, se utilizan recursos estadísticos para ubicar los factores que determinan la postulación de los candidatos a las alcaldías y regidurías provinciales.

En el último capítulo indagamos, a partir de tres estudios de caso, la relación entre el marco formal y la oferta política, lo que nos permitirá determinar las tácticas que las organizaciones aplicaron para definir sus candidatos provinciales en la justa electoral. Se trata de un análisis cualitativo que busca mostrar los vínculos existentes entre los diferentes tipos de organizaciones políticas y sus líderes.

SIGLAS

AP	Acción Popular
APP	Alianza para el Progreso
BPA	Bloque Popular Amazónico
CTAR	Consejo Transitorio de Administración Regional
ERM	Elecciones Regionales y Municipales
FL	Fuerza Loretana
FOCEP	Frente Obrero, Campesino, Estudiantil y Popular
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
FSP	Fuerza Social Progresista
FREDEMO	Frente Democrático
IC	Índice de Carencias
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IH	Índice de Herfindahl
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IU	Izquierda Unida

JNE	Jurado Nacional de Elecciones
LEM	Ley de Elecciones Municipales
LER	Ley de Elecciones Regionales
LOE	Ley Orgánica de Elecciones
LPP	Ley de Partidos Políticos
MIL	Movimiento Independiente Integración Loretana
OPAL	Organización política de alcance local
OPAP	Organización política de alcance provincial
PAP	Partido Aprista Peruano
PCP	Partido Comunista Peruano
PMHP	Partido Movimiento Humanista Peruano
PNP	Partido Nacionalista Peruano
PPC	Partido Popular Cristiano
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PSR	Partido Socialista Revolucionario
RN	Restauración Nacional
UDP	Unidad Democrática Popular
UI	Unidad de Izquierda
UNSAAC	Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco
UPP	Unión por el Perú
VALOR	Movimiento Independiente Regional Vamos Loreto

CAPÍTULO I

COMPETENCIA ELECTORAL:
CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y EL CASO PERUANO*1.1 Democracia y competencia electoral*

Democracia como concepto político no es unívoco. Incluso dentro de las ciencias sociales el concepto democracia ha estado sujeto a diversas definiciones en las cuales se notan determinadas herencias intelectuales y políticas.³ Sin detenernos en este punto, en este documento nos remitiremos a la dimensión del concepto de democracia como régimen político que permite la elección de élites políticas —y sus propuestas— para que tomen el control del Estado en un contexto de competencia. Tal dimensión del concepto ha sido denominada como modelo pluralista-competitivo y desarrollado principalmente por autores como Weber, Schumpeter, Mosca, Pareto y Michels. Para estos autores, la democracia es el procedimiento por el cual una sociedad de masas, anónima e individualista, resuelve el *impasse* de la participación política del «pueblo soberano» en la constitución de la autoridad política. De allí que este modelo se enfoque en las distintas formas de selección de las élites gobernantes, es decir, los diversos modos mediante los cuales ocupan sus posiciones y acceden al poder. Para ellos, la democracia es «aquél régimen político en el cual se adquiere poder de decisión a través de la lucha competitiva de élites plurales por conseguir el apoyo (voto) de la población» (DEL ÁGUILA 1997: 149). En ese contexto, las elecciones toman un lugar central en la constitución de un régimen democrático, como la forma privilegiada por la que las sociedades modernas participan en la autorización y selección de sus gobernantes.

³ Una visión general de los debates del siglo XX acerca del concepto de democracia puede encontrarse en Santos & Avritzer (2003), mientras que las tradiciones incorporadas en el concepto moderno de democracia pueden consultarse en Held (2002).

Es debido a la importancia que toma el mecanismo de selección de gobernantes por medio de las elecciones, que se han establecido condiciones necesarias para garantizar que las decisiones de los ciudadanos sean respetadas y que permitan afirmar que un régimen es democrático. Se reconocen como requisitos necesarios: sufragio universal; elecciones libres, recurrentes y competitivas; más de un partido en contienda; y diversas y alternativas fuentes de información (MORLINO 2008: 2).

Las condiciones indicadas nos permiten señalar que la democracia no solo precisa de un mecanismo de selección de gobernantes sino también de la existencia concreta de dos o más proyectos políticos que representen o expresen las demandas de la mayoría de los ciudadanos. En las sociedades modernas dichos proyectos han adoptado la forma de partidos políticos y periódicamente procuran la anuencia de los ciudadanos para poder ejercer o administrar el poder político.

Entonces, aquello que denominamos «competencia electoral» no solo incluye el mecanismo de selección utilizado —es decir los procesos electorales— sino también la pluralidad de competidores que participan —léase los partidos políticos—, las estrategias y tácticas que estos despliegan durante la campaña electoral, así como las reglas que rigen la competencia y el escenario que deriva de la misma. En ese sentido, podría definirse a la competencia electoral como la concreción última del supuesto básico de la democracia: el pueblo es el titular del poder y lo transfiere a sus gobernantes periódicamente a través de un proceso electoral competitivo.

20

1.2 *Los actores de la competencia*

1.2.1 *Los competidores: partidos políticos*

Los partidos políticos —desde una perspectiva teórica— son elementos consustanciales al sistema democrático. En la actualidad no se puede hablar de democracia sin asumir implícitamente que la competencia por el poder político solamente es posible gracias a la existencia de los partidos. Ello en la medida que en las sociedades industriales con democracias consolidadas han demostrado ser mecanismos insoslayables para la promoción de la participación de la ciudadanía, la canalización de demandas sociales, la conducción política y la resolución pacífica del disenso. No obstante, actualmente existe una pluralidad de perspectivas respecto a su naturaleza y las funciones que estas agrupaciones deben desempeñar en la sociedad.

De una manera general, las definiciones ensayadas para el concepto partido político han resaltado indistintamente la relación que estas agrupaciones establecen con el Estado o la sociedad civil (WARE 2004: 32). De tal forma, aquellos enunciados que consideran partidos políticos a cualquier organización que a través de elecciones busca el poder político estarían solamente resaltando su conexión con el

Estado. Sartori ha adjetivado a esta definición como mínima y la ha formulado en los siguientes términos: «[...] un partido es cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos» (2003: 90).

Sin embargo, existen también otras propuestas que subrayan la intensa relación que los partidos establecen o deberían establecer con la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, para Nohlen, un partido político es «[...] en la acepción más general del concepto, un grupo de ciudadanos del mismo parecer que se han fijado como objetivo el hacer valer sus ideas políticas comunes» (2006: 1005). Aquí también podríamos ubicar la perspectiva sistémica de Klaus von Beyme para quien un partido político es una determinada organización que cumple —o debería cumplir— las siguientes funciones: búsqueda de objetivos (ideología y programas); articulación y agregación de intereses sociales; movilización y socialización de los ciudadanos en el sistema, sobre todo con ocasión de las elecciones; y reclutamiento de élites y de formación de gobiernos (1986: 16).

Como podemos observar estas dos últimas propuestas señalan explícitamente el componente ciudadano que deberían tener los partidos políticos. Para Nohlen, son los ciudadanos organizados interesados en la política los que en última instancia dan origen a un partido político y, por consiguiente —siguiendo ahora a Klaus von Beyme—, las funciones de agregación o movilización ciudadana deberían ser el resultado lógico de cualquier actividad partidaria.

21

Asimismo, existen otras definiciones que toman en cuenta aspectos como la durabilidad de la organización o su alcance nacional. La Palombara, por ejemplo, ha señalado que una organización solamente puede ser considerada un partido político si cumple los siguientes requisitos: (a) que tenga una organización duradera y estable, (b) que esté articulada de tal manera que en el ámbito local desarrolle vínculos regulares con la organización nacional, (c) que presente una voluntad explícita por alcanzar, ejercer y conservar el poder político, y (d) que busque el apoyo popular para conseguir sus fines (citado por ABAL 2002: 37).

En el presente estudio, debido a que buscamos analizar ciertos rasgos de la competencia electoral entre las diferentes organizaciones políticas, nos parece adecuado, en términos metodológicos, asumir la definición mínima pero resaltando el carácter estable que debería tener la dimensión organizativa de dichas organizaciones. En ese sentido, consideramos —siguiendo a Abal— que un partido político es:

[...] una institución, con una organización que pretende ser duradera y estable, que busca explícitamente influir en el Estado, generalmente tratando de ubicar a sus representantes reconocidos en posiciones del gobierno, a través de la competencia electoral o procurando algún otro tipo de sustento popular. (2002: 38)

1.2.2 *La interacción entre los competidores: sistema de partidos*

Existe otra premisa básica cuando nos referimos a un sistema democrático, y es que el mismo solamente se da cuando se configura un escenario de competencia con un mínimo de dos partidos. En efecto, un partido único imposibilita la existencia de aquello «[...] que hace que una poliarquía sea “democrática”: competencia electoral y elecciones libres» (SARTORI 2003: 76).

La aceptación de un mínimo de dos partidos como regla general de la democracia supone la existencia de un sistema de partidos. Sartori es uno de los teóricos que más prolijamente ha escrito sobre este concepto. De acuerdo con él podemos hablar de sistema solamente en los casos donde: «[...] (i) el sistema exhiba propiedades que no correspondan a una consideración separada de los elementos que lo componen, y (ii) el sistema sea resultado de, y consista en, las interacciones estructuradas de sus partes componentes, lo cual implica que esas interacciones establecen los límites, o al menos la limitación, del sistema [...]» (2003: 66-67).

Esta definición de sistema le permite a Sartori proponer que un sistema de partidos podría entenderse como «[...] la forma en que se emparentan los partidos entre sí, con cómo cada uno de los partidos es función (en el sentido matemático) de los demás partidos y reacciona [...], a los demás partidos» (2003: 67). En suma, sistema de partidos sería la manera más o menos permanente o recurrente en que estas agrupaciones políticas interactúan en un determinado escenario. Nohlen apunta en el mismo sentido cuando señala que un sistema de partidos podría entenderse como «[...] la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado» (1998: 42).

Sin embargo, pese a que hay consenso en torno a la definición de sistema de partidos, existen diversas propuestas para clasificarlos. De acuerdo con Abal hay por lo menos cinco variables que han sido usadas como criterios de clasificación; estas serían: el número de partidos del sistema, la estructura de conflictos sociales sobre las que se desarrolla el sistema partidario, la estructura de la competencia misma del sistema, el nivel de penetración de los partidos en la sociedad y la ideología de las organizaciones partidarias (2002: 51).

Respecto a la clasificación de los sistemas de partidos basada en la estructura de los conflictos sociales, la perspectiva más representativa es la formulada por Lipset y Rokkan (2002). Grosso modo, ellos sostienen que el carácter de los sistemas de partidos es producto de la resolución de los antagonismos derivados de la estructura social de cada sociedad. En su perspectiva, existen por lo menos cuatro fracturas —o *cleavages*— que han definido los tipos actuales de sistema de partidos: centro-periferia, Estado-Iglesia, terratenientes-empresarios y propietarios-trabajadores.

Por otro lado, de acuerdo con la estructura de la competencia, los sistemas de partidos podrían ser: (a) cerrados y predecibles o (b) abiertos e impredecibles. En esta perspectiva serían tres los factores que se deberían tomar en cuenta para tipificar un determinado sistema de partidos: «(a) la alternancia en el gobierno, que puede ser: completa, parcial o inexistente; (b) la innovación o familiaridad de las fórmulas de gobierno que se ponen en práctica, y (c) la accesibilidad al gobierno restringida a algunos partidos o no [...]» (ABAL 2002: 52).

De todos los criterios señalados el más usado ha sido el numérico, aunque algunas veces junto con otras variables. En este rubro podemos ubicar, por ejemplo, los clásicos trabajos de Duverger (1965) y Sartori (2003). El primer autor propone dos tipos clásicos: el sistema de partido único —que es propio de un régimen totalitario— y los sistemas democráticos, donde incluye como subtipos al sistema dual —o bipartidario— y al multipartidario. La relevancia de la propuesta de Duverger reside en la explicación que ofrece sobre la configuración de un sistema bipartidario o multipartidario en las democracias. En su perspectiva, la adopción de uno u otro sistema depende básicamente del sistema electoral. En efecto, para él es altamente probable que el sistema electoral de mayoría simple origine un sistema de partidos dual, mientras que uno proporcional configure un sistema multipartidista. Sartori —a diferencia de la propuesta de Duverger— elabora una tipología bidimensional donde incluye no solamente el número de partidos del sistema, sino también la distancia ideológica que existe entre los mismos. De esa manera, para Sartori existirían no menos de siete sistemas de partidos diferentes.

23

CUADRO 1.1

TIPOS DE SISTEMAS DE PARTIDOS SEGÚN SARTORI

	De acuerdo al número de partidos	De acuerdo a la distancia o intensidad ideológica
1	De partido único	Monopolio total
2	De partido hegemónico	Jerarquía (monopolio relajado)
3	De partido predominante	Concentración unimodal (prevalencia sin alteración)
4	Bipartidista	Concentración equilibrada (concentración bipolar)
5	De pluralismo limitado o moderado	Fragmentación baja o segmentación despolarizada
6	De pluralismo extremo o polarizado	Polarización con alta fragmentación
7	De atomización	Dispersión

Fuente: SARTORI (2003: 158, 161).

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

No obstante, Sartori afina su propuesta y mediante un proceso de verificación empírica —donde menciona diversos casos de países ubicados principalmente en el mundo occidental— divide sus tipos en dos grandes rubros: (a) sistemas competitivos y (b) sistemas no competitivos. En el primer grupo se ubican cuatro tipos: el pluralismo polarizado, el pluralismo moderado, el bipartidista y el de partido predominante; mientras que en el segundo, estarían el sistema de partido único y el de partido hegemónico.

Sartori reconoce que su propuesta responde básicamente a escenarios donde existe un sistema de partidos establecido (democracias consolidadas) e indica que es necesario otro abordaje teórico para casos caracterizados por tener «comunidades políticas fluidas» (2003: 288-295). En tales escenarios —y basado principalmente en el ejemplo africano— él prefiere hablar de cuasi-partidos y la imposibilidad de aplicar ciertas categorías a esos casos, pues no sería correcto —en términos metodológicos— «[...] incorporar a las comunidades políticas carentes de diferenciación estructural y de consolidación en las categorías de Occidente, ni pueden ellas proporcionar categorías para el Occidente» (2003: 317).

24

Existen algunas propuestas que han pretendido caracterizar el sistema de partidos de los países latinoamericanos. Por ejemplo, McDonald & Ruhl (1989) clasificaron los diversos sistemas de partidos políticos de nuestra región en función de la importancia o peso político que tendrían respecto a un tipo de poder fáctico: los militares. Así, según estos autores, existen en nuestra región cuatro tipos de sistemas: (a) donde los partidos son actores dominantes (Costa Rica, Colombia, Venezuela y México), (b) donde los partidos han jugado un rol importante pero no son dominantes (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, entre otros), (c) donde los partidos tienen un papel secundario (Perú, Ecuador, El Salvador, entre otros), y (d) donde los partidos juegan un rol marginal (Paraguay, Panamá y Haití).

Al respecto, Cavarozzi & Abal (2002) proponen que en América Latina no siempre se establece un sistema de partidos consolidado, ya que los partidos políticos no generan identificaciones fuertes ni lealtades sólidas. Así, no son reconocidos como participantes legítimos en la competencia por el voto de los electores, lo cual establece una vía alternativa frente a los clásicos sistemas de partidos. Los autores reconocen tres vías alternativas en la configuración partidaria latinoamericana: (a) sistema de partidos, cuando los partidos se implantan fuertemente y se reconocen recíprocamente como competidores, (b) partidos sin sistema, que se da cuando hay hegemonías unipartidarias, y (c) políticos sin partido, cuando los partidos son débiles y maleables. En esta última vía se encontraría el caso peruano, en donde la transición a un régimen político de masas se dio sin que los partidos políticos jugaran un papel central, pues los militares funcionaron como los «guardianes» del sistema político.

Para este trabajo proponemos ciertos requisitos que consideramos ineludibles al hablar de sistema de partidos políticos. En primer lugar, para que exista un sistema de partidos, las condiciones de competencia deben permitir el pluralismo político. En segundo lugar, las unidades constitutivas del sistema deben interactuar de acuerdo con determinadas reglas, las que están establecidas en la Constitución y en la legislación. En tercer lugar, esta interacción debe asegurar la representación en la esfera política de la pluralidad de identidades (ideológicas, políticas o afectivas), demandas o intereses recogidos por los partidos de la ciudadanía y de los grupos sociales. Dicha representación permite al sistema en su conjunto establecer el vínculo entre la esfera política y la sociedad. Pero la representación de las unidades del sistema solo es posible en la medida que estos actores sean lo suficientemente durables en el tiempo y tengan un apoyo ciudadano relativamente constante, que les dé el carácter de una fuerza política y que permita a los demás actores reconocerlos como un interlocutor con el que se puede establecer relaciones de conflicto o cooperación. Así, en cuarto lugar, la interacción debe establecerse entre fuerzas políticas relativamente estables. Ello no implica inmovilismo pero sí un mínimo de predictibilidad tanto para los actores políticos como para los sociales. En ese escenario, las fuerzas sociales y políticas establemente representadas en la esfera política interactúan para dar forma a la política del Estado, tomando decisiones de corto, mediano y largo plazo con incidencia en los ciudadanos y grupos sociales. Asimismo, estos pueden sancionar o premiar electoralmente a los partidos en la medida que se sientan o no representados. De esa manera, desde la sociedad se establecen mecanismos de control que permiten una interacción con determinados niveles de representación y eficacia política.

25

1.3 *El contexto de la competencia*

Los partidos —como organizaciones— establecen patrones de conducta en función de su inserción en un determinado ambiente. Por un lado, dicho ámbito genera presiones sobre el partido, o por el contrario puede ejercer presión para modificar su entorno. Sin embargo, parece más corriente que el partido se adapte a las situaciones cambiantes. Así, el comportamiento de los partidos está determinado por las características ambientales, que les imponen una estrategia de adaptación o les permiten posibilidades de manipulación, y por el grado de institucionalización, pues mientras más institucionalizado esté un partido menor será su tendencia a adaptarse pasivamente al ambiente (PANEBIANCO 1990: 383).

Las características de los ambientes pueden ser de complejidad/simplicidad; estabilidad/inestabilidad y están relacionados entre sí. Asimismo, un ambiente complejo tiende a ser inestable, y cuando se superan algunos niveles se hace hostil (percibido así por la organización).

CUADRO 1.2

CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO DE LA COMPETENCIA POLÍTICA

Complejidad / Simplicidad	Depende de la cantidad de variables que la organización tiene que procesar. El nivel de complejidad incide en el grado de incertidumbre que debe manejar el partido e influye positivamente en la complejidad, especialización organizativa, al mismo tiempo que la conflictividad.
Estabilidad / Inestabilidad	Depende de las oscilaciones y cambios del entorno. Ambientes inestables generan incertidumbre a la organización. Algunas, en ambientes inestables, tienden a descentralizar las decisiones para la adaptación a tales ambientes.
Liberalidad / Hostilidad	«Un mismo ambiente puede ser muy hostil hacia determinadas organizaciones y muy "liberal" respecto a otras». La hostilidad ataca la supervivencia de la organización, lo que viene aparejado de una mayor cohesión interna.

Fuente: PANEBIANCO (1990: 384-388).

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

26

Según Panebianco, el ambiente en el que se desenvuelven los partidos está compuesto por dos dimensiones: constricciones institucionales y escenarios. Las primeras son factores relativamente estables que configuran los escenarios, como la legislación nacional, el grado de centralización del Estado, las relaciones Ejecutivo-Legislativo y, especialmente, el sistema electoral. Las respuestas de los partidos siempre son diversas y dependen del grado de institucionalización, por lo que son moldeables los poco institucionalizados. Por su parte, los escenarios son los diversos espacios en los que simultáneamente los partidos intervienen y se relacionan (intercambian o compiten) con otras instituciones. De estos obtienen los recursos necesarios para su funcionamiento y constituyen espacios de incertidumbre que los partidos tienen que afrontar. Los más decisivos son el Parlamento y el escenario electoral (PANEBIANCO 1990: 390-395).

En el escenario electoral, es decir, en la competencia electoral, los partidos establecen determinados comportamientos para afrontar las situaciones de incertidumbre. Las características de un escenario electoral podrían generar situaciones de incertidumbre y por tanto la aplicación de una estrategia o de una táctica. Estas características obedecen al modelo general de factores de los ambientes: estabilidad/inestabilidad, ello sucede dependiendo del grado de volatilidad del electorado; complejidad/simplicidad, en función del número de competidores y de su fuerza de atracción de electorado cautivo de otros partidos; y, hostilidad/liberalidad, cuando las condiciones de la competencia pueden hacer desaparecer electoralmente al partido (PANEBIANCO 1990: 396-405).

En tales contextos, los actores partidarios toman decisiones al interior y al exterior de su organización para adaptarse a los cambios ambientales. Nosotros esta-

mos considerando que cuando un partido ensaya un comportamiento que articula distintos escenarios, con una línea política de mediano plazo, está efectuando una «estrategia» de adaptación. Dicha estrategia, en tanto que es duradera, muestra un posicionamiento del partido frente a una pluralidad de escenarios. De igual manera, nos estaremos refiriendo a una «táctica» cuando el partido establece un comportamiento de corto plazo y se localiza en un escenario. Para este estudio proponemos que los partidos se adaptaron a los condicionantes del escenario de las Elecciones Regionales y Municipales (ERM) 2006 a través de diversas tácticas.

1.4 *La competencia electoral en el Perú*

Teniendo claros los conceptos que emplearemos en el presente estudio, pasaremos a ver algunos marcos básicos sobre competencia electoral y partidos políticos en el Perú. Empezaremos haciendo una sucinta revisión de la situación de los partidos en las décadas de 1980 y 1990, así como en el escenario postransición. Trataremos de presentar —en la sección correspondiente— a los actores más importantes que participaron en la competencia electoral regional municipal de 2006. Luego nos detendremos en el análisis de las leyes y reglas que enmarcaron dicha competencia, para al final mostrar los escenarios sociales e institucionales —no electorales— que constituyeron el contexto de la elección y las tácticas de los actores que compitieron en dicho proceso.

27

1.4.1 *El sistema de partidos peruano y su crisis (1980-2000)*

La década de 1980 se inició como un período de apertura de un nuevo y esperanzador ciclo democrático. Dicha etapa se abrió después de varios años de gobierno militar (1968-1980) que dejó al país en recesión económica y con un Estado con limitadas capacidades redistributivas, desbordado por las demandas de actores sociales que ganaron organización y protagonismo en la década anterior. El viraje se produjo en 1978 con la convocatoria a una Asamblea Constituyente para la dación de una Constitución que ordenara la vida política peruana postoligárquica. Este ciclo se extendió desde el año 1980 en el que se convocó a elecciones generales y culminó en el año 1992, con el autogolpe del 5 de abril que mantuvo al país en interregno de facto hasta 1993. En este docenio democrático, se sucedieron siete procesos electorales, entre elecciones generales y municipales, que permitieron la competencia y alternancia democrática de los partidos políticos.

Los protagonistas indiscutibles de este ciclo fueron los partidos políticos. Algunos de ellos tenían larga data, como el Partido Aprista Peruano (PAP), fundado en la década de 1930; Acción Popular (AP), en la década de 1950; y el Partido Popular Cristiano (PPC), en la década siguiente. Los otros, es decir, la mayoría de los parti-

dos de izquierda, tuvieron su origen en los años setenta y pronto se nuclearon en el partido Izquierda Unida (IU). Entre tales agrupaciones se conformó una oferta electoral dividida según criterios ideológicos en tres tercios: a la derecha se encontraban AP y el PPC, al centro (o centro-izquierda) el PAP, y a la izquierda un grupo de partidos pequeños que luego conformarían IU.

El sistema democrático debía asumir tres grandes retos. El primero era revertir la crisis económica que venía de la década anterior, mientras que el segundo reto fue el desafío que plantearon los grupos subversivos (el Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru). El tercer reto correspondía a la atención del régimen político a las demandas y expectativas de una ciudadanía movilizada por mejores condiciones de vida en la década anterior y que había incorporado además a sectores históricamente excluidos, con la ampliación del derecho de sufragio.

Para Nicolás Lynch (1999), en este período se formó un protosistema de partidos políticos que no logró consolidarse por condiciones estructurales ni por la dinámica de los actores de esa coyuntura. Según este autor, el peso del modelo de representación populista que enarbolaban los partidos históricos (PAP, AP y PPC), surgido en la lucha antioligárquica, fue insuficiente para adaptarse al nuevo contexto que imponía la ola democratizadora de 1980 y los retos de la crisis económica y la violencia política. Tanto las formas de interacción, como su relación con la ciudadanía y el propio sistema democrático, hicieron que el sistema de partidos en su totalidad perdiera la capacidad de representación y de gobernabilidad, y que este vacío de representación fuera ocupado por un actor ajeno al sistema apoyado por poderes fácticos.

Por su parte, Martín Tanaka (1998) afirma que en ese período existió un sistema de partidos que pudo representar eficazmente las demandas del electorado y de los grupos de interés y los movimientos sociales, aspectos que permiten a Tanaka caracterizar la dinámica de los actores partidarios como electoral-movimentista. El colapso del sistema no estuvo entonces relacionado con una crisis de representación, sino con una crisis de gobernabilidad signada por la hiperinflación y la violencia terrorista que los partidos no supieron resolver. Asimismo, el colapso también se debió a la inadecuación de los partidos a una nueva lógica que incorporaba la arena de la opinión pública como un elemento central de la competencia política.

Nuestra posición recoge algunos aspectos de ambos autores. Coincidiremos con Tanaka en que en este período sí se logró consolidar medianamente un sistema de partidos, en la medida que los actores partidarios lograron representar a los ciudadanos electoralmente y a los grupos de interés y movimientos sociales. Pero al mismo tiempo concederemos a Lynch que la representación frente a la ciudadanía

en general fue limitada y decreciente, aunque eficaz en la intermediación con los grupos de interés y los movimientos sociales. Lo que muestran los resultados electorales de dicha década es una importante capacidad del sistema de partidos de absorber las preferencias ciudadanas expresadas en las elecciones. Salvo en el año 1989, los partidos en su conjunto obtienen votaciones por encima del 90% de los votos válidos. Ello no quiere decir que en este período no existieran candidaturas de independientes; sin embargo, su porcentaje electoral fue marginal. Respecto a ello, Tanaka ha afirmado que el espectro ideológico que ofrecieron los partidos fue lo suficientemente atractivo como para que en ningún momento de la década de 1980 la demanda del electorado se dirigiera fuera del sistema de partidos. Sin embargo, esto no niega que esa capacidad haya tenido una tendencia decreciente ante el distanciamiento de los partidos políticos respecto a la ciudadanía, específicamente a través del procesamiento de las demandas ciudadanas y la efectivización de esas demandas convertidas en políticas. Según Lynch, la insatisfacción de las demandas y la incapacidad de los partidos de modelar la política en una interacción más cooperativa fue fundamental para la ruptura progresiva del débil vínculo que existía entre la ciudadanía y los partidos.

Para este último autor, dicho fenómeno explica la volatilidad de los procesos electorales de la década. Los partidos que triunfan en una elección son derrotados en la siguiente. Pero esta insatisfacción de la población no está dirigida solamente a los partidos de gobierno, sino también a los de oposición:

29

En el curso del período los ciudadanos van cambiando sus preferencias electorales, de acuerdo a la actuación que desarrollan los partidos, principalmente en el gobierno pero también en la oposición, en función de la satisfacción de sus expectativas. Este cambio de preferencias de un proceso electoral a otro llama la atención en el caso del Perú por la forma drástica en que sucede. A este cambio de preferencias en forma drástica es a lo que denominaremos «volatilidad electoral», queriendo referir con ello al corto tiempo que la ciudadanía mantiene su preferencia por determinado partido político antes de ensayar el apoyo a una nueva perspectiva mayoritaria. (LYNCH 1999: 135)

CUADRO 1.3

==RESULTADOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ELECCIONES GENERALES==
(1978-1995)

Años	AP	PPC	FREDEMO*	PAP	Izquierda**	Cambio 90	Independientes***
1978 (a)	--	23,8	--	35,3	29,4	--	11,5
1980	45,4	9,6	--	27,4	14,4	--	3,2
1980 (m)	35,8	11,1	--	22,5	23,3	--	7,4
1983 (m)	17,5	13,9	--	33,1	29,0	--	6,7
1985	7,3	11,9	--	53,1	24,7	--	3,0



Años	AP	PPC	FREDEMO*	PAP	Izquierda**	Cambio 90	Independientes***
1986 (m)	NP	14,8	--	47,6	30,8	--	7,8
1989 (m)	--	--	31,2	20,4	20,2	--	28,2
1990 (v)	--	--	32,6	22,6	13,0	29,1	2,7
1990 (v)	--	--	37,5	NP	NP	62,5	--
1992 (a)	NP	9,7	--	NP	5,5	49,2	35,6
1993 (m)	11,6	5,7	--	10,8	3,9	NP	64,7
1995	1,7	--	--	4,1	0,6	64,4	29,2

NP: No participó.

(a) Elecciones constituyentes

(m) Elecciones municipales

(v) Primera y segunda vuelta electoral

* AP y PPC participan en 1989 y 1990 juntamente con el Movimiento Libertad en las listas del FREDEMO.

** La izquierda en 1978 es la suma del FOCEP, UDP, PCP, PSR; en 1980, UDP, PRT, FOCEP, UI. Entre las elecciones de 1980 (m) y 1986 (m) solo IU. En 1989, la suma de IU y Acuerdo Socialista de Izquierda; y en 1990 de IU más Izquierda Socialista.

***En esta columna se suma el resto de los partidos y agrupaciones independientes.

Sin embargo, el porcentaje mayor en Lima corresponde en 1989 (m) al Movimiento Obras.

Fuente: TUESTA (1995) | Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

30

La década de 1980 se cierra en un contexto de una hiperinflación galopante y con los índices más altos de violencia política subversiva. En el año 1990 se convocaron a Elecciones Generales para la renovación de la Presidencia de la República y del Parlamento. Los partidos en competencia en tales comicios fueron el Frente Democrático (FREDEMO) que agrupaba al Movimiento Libertad y los partidos AP y PPC; el PAP, y los partidos IU y Acuerdo Socialista de Izquierda (ASI), surgido este último a partir de la división de un grupo de la IU. Para sorpresa de muchos, la victoria en las elecciones presidenciales la obtuvo un candidato casi desconocido, ajeno al sistema de partidos, sin programa claro y sin partido: Alberto Fujimori.⁴

La victoria de Fujimori puede ser explicada por el contexto de polarización de las fuerzas políticas y su división interna, enmarcado ello en una situación de crisis económica y de violencia terrorista. El PAP cargaba con un gobierno que terminó en crisis y con una rivalidad entre el presidente Alan García y el candidato aprista a la presidencia Luis Alva Castro. Así, el centro ideológico del sistema quedó sin opción de victoria electoral. La posibilidad de recambio político quedaba en los extremos del espectro ideológico, el FREDEMO a la derecha e IU a la izquierda. Sin embargo, la IU se dividió, restándose mutuamente fuerzas. El FREDEMO fue la única agrupación

⁴ El predominio de los partidos políticos comenzó a mostrar signos de deterioro a fines de la década, cuando en las elecciones municipales de 1989, la alcaldía de Lima fue ganada por Ricardo Belmont. Lima era una plaza codiciada por los partidos, por lo que les resultó desconcertante que fuera elegido un personaje ajeno a estas agrupaciones, sin trayectoria política ni ideología. Tanto Belmont y Fujimori revistieron el carácter de *outsiders* en la medida que se presentaron ante la ciudadanía como ajenos a la vida política y a los partidos políticos, haciendo en las campañas énfasis en sus características personales y profesionales.

que hizo suya la propuesta de derecha de estabilizar la economía peruana a través de un fuerte ajuste que liberalizaría la economía. Los partidos de izquierda y el PAP se oponían a tal ajuste, considerando que este tendría un alto costo social. La confluencia de tales partidos en contra del FREDEMO orientó a su electorado a votar en favor de Fujimori en la segunda vuelta, en virtud de que este candidato se había mostrado opositor a un ajuste liberalizador (TANAKA 1998: 185-189).

Pero aunque Fujimori ganó las elecciones presidenciales, los partidos políticos eran bastante fuertes en el Parlamento.⁵ La evidente debilidad política de Fujimori fue compensada con el respaldo a su gobierno de poderes fácticos, en los círculos castrenses y en organismos económicos multilaterales. En contrapartida, los altos mandos castrenses solicitaron el debilitamiento de los controles democráticos sobre la lucha contra la subversión, mientras que los organismos multilaterales reclamaron la aplicación del ajuste neoliberal.

La aplicación de las medidas conducentes a estos objetivos pasaba por la observancia del control político de los partidos, los cuales se oponían por diversos motivos a las medidas del gobierno. Esta oposición fue satanizada por el gobierno y mostrada a la ciudadanía como una evidencia de que los partidos se interponían a la resolución de los problemas del país. Este discurso se convirtió en una hábil estrategia que sedimentaba un sentido común contra los partidos y la política. Para llevar a cabo dicha estrategia en su lucha contra los partidos, el gobierno empezó a hacer uso de un espacio que empezaba a cobrar importancia y que los partidos descuidaban, los medios de comunicación. Sin embargo, el discurso de Fujimori iba más allá de los partidos, pues su crítica estaba dirigida a todo tipo de institucionalidad (el Parlamento, el Poder Judicial, los sindicatos) que en opinión del mandatario restaba capacidad para el combate de la crisis (TANAKA 1998: 224).

Los partidos políticos perdieron su batalla contra Fujimori cuando el ajuste neoliberal comenzó a reducir la inflación y a estabilizar la economía. Los partidos que habían combatido estas reformas quedaron —o el gobierno los presentó ante la opinión pública— como contrarios al desarrollo del país. Con este relativo éxito económico que legitimaba al *outsider* Fujimori como un gobernante eficaz, el apoyo de los poderes fácticos (a los que se sumaron los empresarios, quienes empezaron a beneficiarse de la estabilidad lograda), y el discurso antipartido, las bases para el autogolpe del 5 de abril de 1992 estuvieron completas.

⁵ La presidencia de la cámara de Senadores y Diputados estaba en manos de la oposición. En la cámara de Diputados el partido de gobierno obtuvo solo el 18%, mientras que el PAP y el FREDEMO obtuvieron 29% y 25%, respectivamente (TUESTA 1995: 67).

Tanaka ha puesto énfasis en que la derrota de los partidos estuvo condicionada por lógicas distintas de hacer política en un contexto de cambio. Mientras que Fujimori se apoyó en los medios de comunicación para influir en la opinión pública contra los partidos, estos siguieron como en los años ochenta apelando al electorado, y a la movilización de grupos de interés y movimientos sociales para la confrontación política. La crisis económica y las medidas de ajuste neoliberal erosionaron las bases sociales del modelo movimientista de los partidos de izquierda. En tal escenario, los sindicatos y los gremios se debilitaron; al mismo tiempo, el gobierno de Fujimori lanzaba una campaña mediática en contra de estas agrupaciones. Sin base de apoyo efectiva, los partidos de izquierda quedaron sin capacidad de respuesta. Situación similar sucedió con los partidos de derecha, pues estos perdieron capacidad de representación de los grupos empresariales al momento que el gobierno hizo suyo el programa de ajuste y empezó una política de coordinación directa con tales grupos (TANAKA 1998: 225, 241).

32

Por su parte, Lynch ha afirmado que la victoria de Fujimori se debió al vacío de representación que dejaron los partidos. Los ciudadanos adoptaron una posición contra los partidos por los fracasos de los gobiernos, y en general de los partidos políticos, en remontar la situación de crisis del país; en sus términos: «[...] los ciudadanos que habían optado a lo largo de la década por confiar demandas de cambio a determinados partidos empiezan a cambiar sus lealtades políticas, quizá ya no precisamente por el cambio, sino sencillamente por algo distinto al desorden de fines de los ochenta» (1999: 238).

En este período, los partidos no pudieron recuperarse después del autogolpe. En la convocatoria al Congreso Constituyente Democrático (CCD), la mayoría de los partidos no participó. Tuesta ha manifestado que el cambio de reglas de juego electorales hasta muy cerca de la elección hizo que partidos como AP, PAP, Movimiento Libertad, IU y Partido Unificado Mariateguista se abstuvieran de presentar candidatos. Dicha abstención restó visibilidad a los partidos y debilitó las adhesiones de la población, hecho que se comprobó en los pobres resultados de las Elecciones Municipales del año 1993 y sobre todo en los resultados de las Elecciones Generales de 1995. Los candidatos a la Presidencia de la República de los partidos políticos anteriores al autogolpe (PAP, AP, IU y PPC) sumaron en conjunto solo 8%, mientras que el candidato presidente obtuvo alrededor de 64% (TUESTA 1995: 44-45, 47). Para el Parlamento en ese año, la agrupación oficialista (Cambio90-Nueva Mayoría) logró consolidar una mayoría que ya había conseguido en el CCD, mientras que los partidos en conjunto representaban un 15%.

La victoria de Fujimori y del discurso antipartido y antipolítica fomentó el surgimiento de candidaturas independientes en todos los ámbitos (presidencial,

congresal y municipal). Los candidatos eran independientes porque no pertenecían a un partido político y carecían de ideología. Su atractivo estaba basado en su programa y en la promesa de eficacia para resolver los problemas de la población. Lynch ha notado que el estilo de Fujimori (y en general de los independientes) respondía a un tipo de representación por identificación que consiste en una relación del líder con sujetos atomizados y no de un colectivo. Este tipo de representación no soporta ningún tipo de mediación, por lo que se establece una relación plebiscitaria entre el líder y los representados. El caudillo obtiene el endoso de la voluntad popular a cambio de que ofrezca eficacia en los resultados, de allí que la legitimidad legal sea sobrepasada y subordinada por una legitimidad basada en la eficacia.

Tanto en la elección presidencial como en la parlamentaria de 1995, se inscribieron organizaciones políticas que buscaron ser el recambio del fujimorismo. La más importante de ellas fue Unión por el Perú (UPP), organización que lanzó la candidatura presidencial de Javier Pérez de Cuéllar (ex secretario general de la Organización de las Naciones Unidas) y que agrupó a diversas figuras políticas, empresariales y dirigencias regionales (MELÉNDEZ 2007: 230-231). Otras organizaciones se crearon por esas fechas, siendo su principal elemento de autoidentificación su independencia respecto a los partidos políticos, como Somos Lima y CODE-País Posible. A pesar de que ninguna candidatura independiente logró cuestionar la hegemonía del oficialismo en las elecciones nacionales, es interesante constatar que los candidatos independientes ganaron terreno por debajo de los espacios controlados por el fujimorismo, en la medida que los partidos políticos se debilitaban en tales espacios. Ello fue especialmente claro en el ámbito local (provincial o distrital) a partir de las Elecciones Municipales de 1993 (TUESTA 1995: 45). Sin embargo, a la sombra del fujimorismo comenzaron a articularse fuerzas que buscaban trascender la escena estrictamente municipal.

33

Desde 1997 se mostró el interés de Fujimori a postular por tercera vez a la Presidencia. Los visos autoritarios del gobierno se hicieron notar, sobre todo por el control que tenía este sobre las instituciones democráticas y los poderes del Estado, entidades que en varias ocasiones mostraron su apoyo al Ejecutivo en su proyecto de segunda reelección.⁶ En este contexto, iniciativas de combatir electoralmente al régimen se comenzaron a articular desde los ámbitos municipales. La iniciativa más exitosa fue Somos Lima, que luego tomó el nombre de Movimiento Independiente Somos Perú en 1997⁷ y en las ERM 2002 compitió como Partido Democrático Somos

⁶ Para Tanaka, el gobierno de Alberto Fujimori fue un régimen autoritario en su funcionamiento, pero democrático en lo formal; es decir, que si bien las condiciones de competencia política y las instituciones de control democrático estuvieron comprometidas por el régimen, este mantuvo las formalidades democráticas. De esa manera, según este autor el régimen de Fujimori fue un «autoritarismo competitivo» (2005: 19-21).

⁷ Somos Lima se creó en 1995 para la candidatura del exitoso alcalde de Miraflores Alberto Andrade al sillón municipal de Lima. Su liderazgo logró convocar figuras distritales, con las que obtuvo la victoria. Desde la munic-

Perú (Somos Perú). La articulación de este movimiento municipalista fue facilitada por el carácter centralista del gobierno. El Ejecutivo concentró, especialmente en el Ministerio de la Presidencia, una serie de atribuciones que en los ochenta estaban en el ámbito municipal, lo que permitió que descentralización y oposición se complementaran. El gobierno tomó conciencia del potencial de oposición del ámbito municipal en esos mismos años, por lo que decidió crear un movimiento de alcance nacional dirigido a las elecciones municipales: el Movimiento Independiente Vamos Vecino (Vamos Vecino), con el cual reclutó candidatos sin experiencia política y ex militantes de partidos, los que a su vez buscaron aprovecharse de la posición privilegiada de cercanía al Ejecutivo (VARGAS 1999: 7-8).

34

En las Elecciones Generales de 2000 Fujimori se presentó por tercera vez consecutiva con apoyo del aparato estatal y los medios de comunicación. En la oposición la situación era diferente; si bien había cierta polarización entre oficialismo y oposición, esta última no presentaba caracteres de unidad. Organizaciones políticas como Somos Perú, Solidaridad Nacional y Perú Posible lideraron la oposición al régimen en la medida que sus candidatos presidenciales parecían ser —ante la opinión pública— quienes tenían mayores oportunidades de victoria. Algunos partidos políticos (PAP, PPC y AP) que no tuvieron capacidad para liderar el movimiento contra el régimen, respaldaron en su momento los liderazgos de oposición. La elección de ese año tuvo como principales contendientes a Fujimori y Alejandro Toledo (candidato de Perú Posible). El proceso electoral fue muy cuestionado, incluso por organismos internacionales dedicados a la observación electoral. La oposición acusó fraude, promoviendo el ausentismo y convocando a una movilización de protesta contra el régimen. Fujimori tomó el mando por tercera vez en un contexto de protestas de diversos actores sociales y políticos, agrupados bajo el liderazgo de Alejandro Toledo. A pesar de la situación de zozobra, el gobierno siguió en funciones hasta que se hizo público un escándalo de congresistas tránsfugas pagados por el gobierno.⁸ En ese contexto, Fujimori renunció a la Presidencia estando fuera del país. Asumió la Presidencia, el recién elegido presidente del Congreso, Valentín Paniagua.

1.4.2 *La competencia electoral después del año 2000*

Después de la caída del gobierno de Fujimori en el año 2000, se produjo una importante redistribución del poder en la esfera política nacional. La caída del actor

palidad provincial, tomó una postura de oposición al régimen, lo que pasó a ser percibido como la primera opción de recambio del fujimorismo en la presidencia en el año 2000. Esta postura permitió a Andrade capitalizar un movimiento opositor al régimen desde los ámbitos municipales en distintos departamentos del país que alcanzó una dimensión nacional (MELÉNDEZ 2007: 231-232).

⁸ Tal escándalo y la presión del gobierno norteamericano (por la venta de armamento a las guerrillas colombianas), obligaron a Fujimori a renunciar al gobierno y convocar a elecciones generales (TANAKA 2005).

hegemónico dejó espacio para que los actores que lideraron la oposición a dicho gobierno, es decir, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y líderes de opinión, resolvieran acerca de los pasos necesarios del proceso de transición y de consolidación democrática. En la esfera política, esta nueva configuración de fuerzas se hizo patente ya en las Elecciones Generales de 2001. Dos partidos políticos (PAP y Perú Posible) y una alianza electoral (Unidad Nacional, formada por el PPC, Renovación Nacional y Solidaridad Nacional) obtuvieron en la elección presidencial la mayoría de los votos.⁹ De similar manera, sin un actor hegemónico como Fujimori, el Parlamento fue ocupado por las nuevas y viejas fuerzas políticas.¹⁰

Tal situación mostraba la consolidación de los movimientos políticos, los cuales en la década pasada adoptaron la forma de partidos (como Perú Posible o Somos Perú) y el fortalecimiento de partidos que parecían liquidados en la década pasada (como el PAP y el PPC). No obstante, en los años posteriores a la caída del gobierno de Fujimori, tanto los partidos antiguos como los nuevos mostraron limitaciones internas. Al mismo tiempo, las prácticas asociadas a la participación de la competencia electoral de independientes se han mostrado resistentes a la nueva configuración de fuerzas nacionales.

Se puede afirmar que el inicio de este siglo muestra un escenario de transición en las organizaciones políticas peruanas. Lejos de un sistema de partidos, nos encontramos en un contexto de interacción de actores políticos¹¹ de diversa procedencia que compiten en elecciones. Analicemos a continuación a las organizaciones políticas.

35

a) *Los partidos políticos*

Los partidos políticos actuales tienen un doble origen generacional. Existen partidos antiguos y partidos nuevos (MELÉNDEZ 2007: 215-216). Los partidos antiguos son los provenientes del sistema de partidos de la década de 1980. Los analistas suelen coincidir en que, al menos formalmente, tuvieron en esa época una ideología directriz, estructura partidaria, cuadros y militancia (si bien esta última extremadamente desigual en el ámbito nacional).¹² La década de 1990 debilitó

⁹ En la primera vuelta de la elección presidencial, las tres organizaciones mayoritarias obtuvieron los siguientes resultados: Perú Posible 36,5 % de los votos, PAP 25,7% y Alianza Electoral Unidad Nacional 24,3%.

¹⁰ En el Parlamento, la primera fuerza política fue Perú Posible con 45 escaños, PAP con 28 y Alianza Electoral Unidad Nacional con 17. Juntas estas tres fuerzas políticas sumaban 90 escaños del Congreso, es decir el 75% del total de curules.

¹¹ Se debe tener en cuenta que con el término «actores políticos» nos estamos refiriendo tanto a las organizaciones políticas como a sus candidatos.

¹² Sobre estas características véase Meléndez (2007: 218). Lynch (1999) ha afirmado que incluso en su mejor época los partidos tenían dificultades para establecerse uniformemente sobre el territorio nacional.

a estos partidos, e incluso uno de ellos desapareció (IU). En los últimos años, la ideología ha tendido a hacerse menos evidente, abundándose durante las campañas electorales en materias programáticas antes que en definiciones ideológicas (esto es especialmente cierto para el PAP). Una cantidad indeterminada de cuadros de los partidos ha migrado a otras agrupaciones políticas o creado sus propias organizaciones desde la década pasada. Ello fue bastante claro en los cuadros políticos del PPC, AP o el PAP que pasaron a formar parte de Somos Perú o Vamos Vecino en ese período. En ambos casos es probable que el relajamiento de los componentes ideológico-identitarios y la crítica antipartidos haya incidido en el debilitamiento de las lealtades partidarias. Evidentemente, que las lealtades partidarias se han podido relajar también, en la medida que los partidos, al debilitarse en el escenario político nacional, no pudieron asegurar a sus cuadros futuros ascensos o cuotas de poder dentro del partido o posibilidades de acceso a puestos en el Estado.¹³

Los partidos nuevos son organizaciones políticas surgidas en la década de 1990, que adoptaron la forma de movimientos y se autoidentificaron como independientes. Estos partidos surgieron en un período de fuerte desconfianza en la política y frente a los partidos antiguos. Asimismo surgieron en el contexto de aplicación de las medidas neoliberales, en el cual estas fueron consideradas como el único modelo de desarrollo. Ello ha incidido en la falta de claridad ideológica, orientadas más a una posición de centro, estableciendo diferencias con sus competidores a través de ciertos temas como la descentralización o la lucha contra la corrupción. La fuerte desconfianza en los partidos y la despolitización de la sociedad en la década pasada, ha tenido como resultado la escasa capacidad de estas organizaciones de obtener militancia o cuadros partidarios. Estos partidos muestran lazos de lealtad partidaria sumamente débiles. Baste recordar las deserciones de cuadros en UPP cuando renunció Pérez de Cuéllar o en Perú Posible cuando su gobierno concluyó. En gran medida, la lealtad de los cuadros está ligada al líder de movimiento (GROMPONE 2005: 218).

36

b) Los movimientos

La Ley de Partidos Políticos (LPP) de 2003 fijó el término movimiento para las organizaciones políticas que debían competir en el ámbito regional. Esta ley, al estipular que solo los partidos políticos podían participar en las elecciones de ámbito nacional, puso una barrera para que no participaran en comicios generales organizaciones de tipo movimiento; con ello se buscó que solo accedieran organizaciones consolidadas institucionalmente o con altas posibilidades de consolidarse.

¹³ Angelo Panebianco (1990) ha recordado que la importancia de los intereses colectivos (identitario-organizativos) y selectivos (cuotas de poder, ascensos o posibilidades de acceso al Estado) son fundamentales para asegurar las lealtades partidarias.

Asimismo, no quedan claros los motivos por los que la ley adscribió a las organizaciones políticas departamentales el término de movimiento.¹⁴ Lo que sí se puede notar es que estas son organizaciones abocadas a la competencia electoral regional y municipal para acceder a los gobiernos de dichos ámbitos. Aprovechando su designación legal, podemos decir que el carácter de movimiento de estos colectivos políticos puede estar fundamentado en su no institucionalizada organización (lo que incluye en muchos casos su escasa permanencia en el tiempo) y su orientación hipotética de constituirse en una alternativa política regional que incluya a candidatos o agrupaciones menores con intereses en ámbitos de gobierno municipales. En el año 2002 se presentaron 49 movimientos regionales en el ámbito nacional, contra 29 partidos.

c) *La organización política de alcance local*

La LPP establece un tercer tipo de organización política, taxativamente limitada a la competencia electoral municipal, llamada organización política de alcance local (OPAL). Esta es considerada como una organización temporal, limitada a la campaña electoral para promover una candidatura. Su alcance local implica que pueden competir conjunta o indistintamente en las elecciones municipales provinciales y distritales. En este caso, la ley reconoció una situación de hecho que venía produciendo desde más de una década, sobre todo por el repliegue de los partidos políticos; es decir, reconoció legalmente las iniciativas locales de participación política que no desean plegarse a organizaciones políticas más amplias. Para el año 2002, las organizaciones políticas de alcance provincial (OPAP) constituían 348 y representaron el 83% de listas que se presentaron en este ámbito de gobierno en todo el país, mientras que las organizaciones políticas de alcance distrital sumaron 1.046 listas, es decir 72% de las candidaturas en dicho ámbito de gobierno.

37



Después de ver sumariamente las organizaciones políticas, creemos necesario hacer algunas precisiones sobre su interacción. Como habíamos afirmado líneas

¹⁴ Los movimientos políticos no tuvieron siempre este alcance restringido, recordemos el Movimiento Libertad o Somos Perú que buscaron constituirse en organizaciones nacionales, aunque también hubo movimientos de carácter regional (supradepartamental) como el Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FRENATRACA) con presencia en el sur del país. El término movimiento nos remite a un colectivo o colectivos, organizados para la obtención de un fin específico y que comparten identidades, criterios y propuestas sobre la vida política, demandas o intereses comunes. Si es un movimiento político su interés estará dirigido a acceder al poder o influir en la constitución de este, según sus propios intereses. Como movimientos, son grupos en acción; es decir, en movilización. Pedro Planas definió a los movimientos como agrupaciones políticas de carácter transitorio, formadas por iniciativa de un grupo de ciudadanos con el objetivo inmediato de participar en un proceso electoral. Según este autor, los movimientos pueden ser un mecanismo de renovación de un sistema de partidos en la medida que los movimientos exitosos podían hacerse permanentes y convertirse en partidos políticos (2000: 37-38).

arriba, después del año 2000 no es posible hablar de un sistema de partidos en el Perú. Si bien existen las condiciones para una competencia pluralista, las organizaciones políticas reconocidas formalmente no pueden convertirse en unidades del sistema en la medida que no tienen suficiente estabilidad en el tiempo y mantienen débiles vínculos con la ciudadanía, tanto en la representación de identidades como en la canalización de las demandas e intereses.

Entonces, es difícil hablar de un sistema de partidos en la medida que estos no se constituyen en fuerzas políticas estables capaces de interactuar entre sí. Los partidos como el PAP, PPC o AP, aunque con una larga tradición histórica, vienen de un período de depresión que casi los desapareció del espectro político. Por su parte, los partidos nuevos han sido creados a propósito de candidaturas personales con capacidad de victoria (como Alejandro Toledo con Perú Posible y Ollanta Humala con el Partido Nacionalista Peruano), lo que les permitió obtener importantes resultados electorales en una determinada elección; sin embargo, de un proceso a otro, han perdido rápidamente el respaldo del electorado. La volatilidad de las preferencias electorales nos revela que los partidos tienen una limitada capacidad de representación, tanto de la ciudadanía como de los grupos sociales, y por tanto de constituirse en una fuerza política.

38 La precariedad de los partidos debilita los controles y los mecanismos que permiten la interacción virtuosa de las unidades de un sistema político:

[...] desde la primera mitad de los años noventa, en el Perú funciona una política sin partidos: la política la realizan actores marcados por la desideologización; el personalismo; la volatilidad, improvisación y precariedad de los liderazgos; el cortoplacismo de su racionalidad; y su excesivo pragmatismo; todo ello tiene como consecuencia la práctica imposibilidad de hacer cálculos de mediano y largo plazo, y dificulta el desarrollo de conductas cooperativas. Los partidos existentes muestran un precario asentamiento en el país; funcionan básicamente en momentos electorales o coyunturas muy puntuales; y, en el momento electoral, aparecen actuando casi meramente como «ómnibus» que, gracias a la posesión de un registro electoral, transportan candidatos diversos, sin la mayor relación entre sí, a los cargos de elección pública a cambio de apoyos a la campaña central del partido. (TANAKA 2005: 22-23)

La situación de la esfera política se torna todavía más compleja con la diversidad de organizaciones políticas en competencia (partidos, movimientos y OPAL). Su distinta naturaleza y alcance llena de matices la competencia entre ellos, pues a los partidos se les exige —o exigía— mayores requisitos que a las demás organizaciones. La presencia de movimientos y OPAL permite el ingreso de organizaciones de distinta naturaleza a las esferas de gobierno, lo que dificulta la comunicación entre estos distintos ámbitos. Adicionalmente, los movimientos y las OPAL han mostrado una menor propensión a la durabilidad y a la organización de propuestas de largo plazo que superen iniciativas individuales pragmáticas. En ese sentido, la

competencia de distintas organizaciones poco sólidas personaliza y fragmenta la representación que, en cada proceso, demuestra una correlación de fuerzas distinta. Por tales razones, antes que un sistema de partidos, en el Perú nos encontramos con un sistema de actores políticos,¹⁵ donde participan y compiten organizaciones e individuos (candidatos) que no tienen la capacidad o voluntad de construir un sistema de partidos propiamente dicho.

1.5 *Las reglas de juego vigentes durante las ERM 2006 y 2010*

En este acápite exponemos los requisitos legales que las organizaciones políticas debían cumplir para poder competir en los procesos electorales de los años 2006 y 2010. Asimismo, también indicamos las reglas que estas debían seguir para poder mantener su calidad de organizaciones aptas para la siguiente contienda electoral. Dichos dos aspectos —siguiendo a Sartori (1985)— son vitales para entender algunos rasgos del proceso de institucionalización del sistema de partidos, especialmente del número de partidos que finalmente lo estructuran.

1.5.1 *Las leyes, los actores y los ámbitos de la competencia*

La ley marco que rigió la competencia electoral del año 2006 fue la —todavía vigente— Ley N.º 26859 o Ley Orgánica de Elecciones (LOE) y su modificatoria la Ley N.º 27505, la cual introdujo cambios sustanciales respecto a la inscripción de organizaciones políticas en el ámbito nacional (artículo 87.º).¹⁶ También se encontraba vigente la Ley N.º 28094 o LPP, la cual había derogado tácitamente algunos artículos de las leyes N.º 27683 y N.º 26864 referidas a los requisitos de inscripción de las organizaciones políticas en los ámbitos regional y local (provincial o distrital).¹⁷

Posteriormente, poco antes de los comicios del año 2010, entraron en vigencia modificatorias a la LPP (Ley N.º 29490) y a la Ley de Elecciones Regionales (Ley N.º 29470). Esta última introdujo cambios significativos en las reglas de elección de candidatos. En su artículo 2.º estableció que los candidatos a Presidente y Vicepresidente de las regiones requieren no menos del 30% de los votos válidos para ser elegidos; asimismo, indicó que si ninguna agrupación alcanzaba dicho porcentaje, las dos fórmulas que obtuvieran las más altas votaciones deberían ir a una segunda

¹⁵ La caracterización del caso peruano como un sistema de actores políticos se la debemos a Sinesio López quien además considera como actores clave del mismo a: los empresarios, los medios de comunicación y la Iglesia (VELÁSQUEZ 2010q).

¹⁶ El 18 de noviembre también fue publicada la Ley N.º 27369, la cual introducía cambios a la LOE; no obstante, los mismos solo regularon las elecciones generales del año 2001.

¹⁷ De la Ley N.º 27683 o Ley de Elecciones Regionales fue derogado el artículo 11.º y de la Ley N.º 26864 o Ley de Elecciones Municipales fueron derogados los artículos 9.º y 11.º.

elección. A su vez, la Ley n.º 29490 introdujo ligeras variaciones a la LPP que afectaron la inscripción de las organizaciones políticas y el proceso de selección de los candidatos de las organizaciones políticas de alcance regional.¹⁸

CUADRO 1.4

LEYES Y MODIFICATORIAS VIGENTES EN LOS AÑOS 2006 Y 2010

Nombre	Publicación	Modificatorias
Ley Orgánica de Elecciones n.º 26859	1 de octubre de 1997	Ley n.º 27505 (publicada el 10-07-2001) Ley n.º 28581 (publicada el 20-07-2005)
Ley de Elecciones Municipales n.º 26864	14 de octubre de 1997	Ley n.º 27734 (publicada el 28-05-2002) y Ley de Partidos Políticos n.º 28094 (publicada el 1-11-2003)
Ley de Elecciones Regionales n.º 27683	15 de marzo 2002	Ley de Partidos Políticos n.º 28094 Ley n.º 29470 (publicada el 14-12-2009)
Ley de Partidos Políticos n.º 28094	1 de noviembre de 2003	Ley n.º 28581 (publicada el 20-07-2005) Ley n.º 29490 (publicada el 25-12-2009)

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

En general, todas las leyes señaladas distinguen cuatro circunscripciones electorales, basadas en la división administrativa del Estado peruano: nacional, regional, provincial y distrital, y reconocen la existencia de diferentes actores en cada una de estas. Como hemos visto, formalmente en el año 2006 los actores reconocidos para competir en cada una de las circunscripciones señaladas fueron los siguientes:

- ☞ Circunscripción nacional: partidos políticos y agrupaciones independientes.
- ☞ Circunscripción regional (departamental): los actores del ámbito nacional y las organizaciones políticas regionales o movimientos.¹⁹
- ☞ Circunscripción provincial: los actores del ámbito nacional y regional y, eventualmente, las organizaciones políticas locales inscritas en la esfera provincial.
- ☞ Circunscripción distrital: los actores del ámbito nacional y regional y eventualmente las organizaciones políticas locales inscritas en el espacio provincial y distrital.²⁰

¹⁸ Analizaremos con más detalle los requisitos de inscripción en el siguiente acápite.

¹⁹ Cabe señalar que la denominación movimientos se indica explícitamente tanto en la LPP y su modificatoria la Ley n.º 28581. En dicha ley, además, se acota que con ese término se refiere a las organizaciones políticas de alcance regional o departamental (artículo 17.º), no habiendo referencia alguna a la denominación popularizada por los medios de comunicación: movimiento regional.

²⁰ En todos los casos, las leyes reconocen la existencia de alianzas entre las diferentes organizaciones políticas, con lo cual podríamos hablar de un tipo de organización política adicional en todas las circunscripciones.

Como se puede observar implícitamente, la única distinción que habría entre estos actores sería el ámbito de la competencia. Sin embargo, en el caso de los actores de alcance nacional no se aprecia una distinción clara entre partido político y agrupación independiente.²¹ Una perspectiva similar nos ofrece el artículo 35.º de la Constitución de 1993 cuando menciona que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos a través de tres tipos de organizaciones políticas: los partidos, los movimientos y las alianzas. Para algunos analistas, en este caso la inexistencia de una distinción conceptual disminuye el papel de los partidos y menoscaba «[...] la importancia de la organización y las definiciones ideológicas o programáticas» (HAYA DE LA TORRE s/f: 17). Sin embargo, habría que tener en cuenta que el reconocimiento formal de agrupaciones políticas de alcance nacional diferentes a los partidos políticos tiene una larga trayectoria en nuestra jurisprudencia.²²

Por otro lado, la resolución del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) N.º 120-2008-JNE que reglamentó el Registro de Organizaciones Políticas también asumió el ámbito de la competencia como la principal variable de distinción entre las diferentes organizaciones políticas. De esa manera, dicha resolución hace referencia a organizaciones políticas nacionales, regionales y locales (artículo 1.º), y señala en el inciso 5.2 que una organización política es: «[...] la persona jurídica [...], que a través de la actividad política, dentro y fuera de períodos electorales, formula propuestas o programas de gobierno, contribuyendo a la formación de la voluntad ciudadana y la manifestación de ésta a través de los procesos electorales [...]».

41

Asimismo, dicho documento menciona explícitamente que el término organización política puede servir para definir indistintamente a partidos políticos, movimientos u organizaciones políticas de alcance local (provincial o distrital), estableciendo una única diferencia: el ámbito donde compiten.

1.5.2 *Los costos de entrada*

La publicación de la LPP en el año 2003 implicó un cambio significativo en los requisitos o «costos» requeridos a las organizaciones políticas que deseaban participar en las contiendas electorales del año 2006. En efecto, dicha ley exigió a todas

²¹ La LOE reconoce la existencia de una entidad diferente a la de partido político en el ámbito nacional en el inciso «a» del artículo 88.º; sin embargo, se debe tener en cuenta que la segunda disposición complementaria de la Ley N.º 28581 indica que toda referencia a «Partido Político, Agrupación Independiente o Alianza» indicada en la LOE debe entenderse referida a Partidos Políticos y Alianzas Electorales según la LPP.

²² Por ejemplo, el Decreto Ley N.º 21995 (1977) que reguló las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1979 reconocía tres tipos de organizaciones: (a) los partidos políticos, (b) las organizaciones y (c) las agrupaciones independientes; además en su artículo 25.º indicaba que un «partido político» era una entidad con fines netamente políticos, que una «organización» podía ser conformada por profesionales o trabajadores sin filiación partidaria y que una «agrupación independiente» estaba constituida por ciudadanos no vinculados por razones de profesión, trabajo o preferencias políticas.

las organizaciones políticas (nacionales, regionales y locales) una mínima presencia organizada en la circunscripción donde pretendían participar y, a su vez, flexibilizó los costos de entrada a las organizaciones políticas de alcance regional y local.

En el año 2002 las organizaciones políticas regionales y locales (provincial y distrital) debían presentar, como principal requisito de inscripción, una relación de adherentes no menor a 2,5% del total de electores hábiles de la circunscripción donde habían decidido competir. En cambio, en el año 2006 solamente necesitaban acreditar una relación de adherentes no menor al 1% de los ciudadanos que sufragaron en la última elección nacional dentro de la circunscripción correspondiente.²³

Respecto a los requisitos exigidos a las organizaciones políticas nacionales, el número de adherentes se mantuvo. Es decir, al igual que en la competencia del año 2002, en las elecciones de 2006 las organizaciones políticas que pretendían competir en el ámbito nacional —y por ende participar también en todas las circunscripciones restantes: regional, provincial y distrital— debían presentar una relación de adherentes no menor al 1% del total nacional de votantes del último proceso electoral.²⁴

La LPP exigió también como requisito de inscripción las actas de constitución de comités organizados en la circunscripción donde las organizaciones políticas pretendían participar. Las organizaciones de alcance nacional tenían que acreditar la existencia de comités partidarios en, por lo menos, un tercio de las provincias del país y, además, estas debían estar ubicadas como mínimo en dos tercios de las regiones; a su vez, las organizaciones de alcance regional y provincial estaban obligadas a acreditar la existencia de comités en la mitad más uno de las provincias o distritos, según sea el caso. En el caso de las organizaciones políticas de ámbito distrital, la LPP solo les exigía la acreditación de un comité en el distrito.

Los efectos de esta regulación asimétrica sobre los requisitos de inscripción han sido abordados desde diversas perspectivas; sin embargo, todos los análisis han coincidido en señalar que la LPP tuvo un efecto no deseado.²⁵ Vergara ha sostenido que la LPP buscaba incentivar la formación de «[...] partidos fuertes e institucionalizados, con presencia efectiva en la mayor parte del país [...]» (2006: 23); no obstante, al

²³ Para el caso de las organizaciones políticas locales (provinciales y distritales) ver la Ley de Elecciones Municipales (artículos 9.º y 11.º), así como la Resolución N.º 058-2002-JNE; mientras que para el de las organizaciones políticas regionales revisar el artículo 11.º de la Ley de Elecciones Regionales y la Resolución N.º 095-2002-JNE.

²⁴ En términos concretos, en el año 2001 los partidos políticos o agrupaciones independientes debían adjuntar a su solicitud de inscripción una relación de 122.643 adherentes con sus respectivas firmas y números de documentos de identidad (artículo 1.º de la Resolución N.º 636-2001-JNE); mientras que en el año 2006 dicho número ascendió a 128.293 (artículo 1.º de la Resolución N.º 105-2003-JNE).

²⁵ A este respecto puede verse los trabajos de Meléndez (2008), Vergara (2009), Tanaka (2007), Haya de la Torre (s/f), entre otros.

reducir el número de adherentes (de 2,5% a 1%) en el ámbito sub-nacional, la LPP incentivó la aparición de un mayor número de competidores en esos ámbitos, los cuales terminaron dominando electoralmente las circunscripciones regionales y provinciales. De esa manera, mientras la LPP buscaba fortalecer las organizaciones de alcance nacional a través de la regulación de su presencia en el territorio nacional, la transparencia financiera y los mecanismos de elección de sus dirigentes o candidatos; también promovía en los ámbitos sub-nacionales —con la reducción de la barrera de entrada— la fragmentación (TANAKA 2007: 15-16).

Posteriormente, con miras a las elecciones de 2010, las modificaciones introducidas a la LPP a través de los artículos 5.º y 17.º de la Ley N.º 29490 elevó la barrera de entrada para los partidos políticos y las organizaciones políticas regionales o locales (provinciales y distritales) del 1% al 3% de los ciudadanos que sufragaron en la última elección nacional, dentro de la circunscripción donde deseaban competir. El objeto de esta reforma buscaba disminuir el número de nuevas organizaciones políticas; sin embargo, como veremos en el siguiente capítulo, solo tuvo el efecto esperado sobre el número de organizaciones políticas de alcance provincial.

Asimismo, el artículo 19.º de la referida ley extendió la regulación sobre los mecanismos de selección de autoridades y candidatos a las organizaciones políticas de alcance regional. Ello supuso que los principios de democracia interna, estipulados en la LPP y en los respectivos reglamentos de cada organización, debían ser aplicados en la vida interna de los denominados movimientos regionales. Con esta modificatoria se buscaba equiparar las exigencias que hasta antes del proceso electoral de 2010 habían resultado ventajosas para las organizaciones políticas de alcance regional.

43

1.5.3 *Los costos de permanecer en la competencia*

Otro de los aspectos básicos que se debe tomar en cuenta al analizar las organizaciones políticas en competencia son las normas establecidas a través de las cuales dichas organizaciones mantienen vigente su inscripción y por ende su calidad de competidores. La LPP fijó en el inciso «a» del artículo 13.º que las organizaciones políticas nacionales mantenían su inscripción si alcanzaban por lo menos seis representantes al Congreso u obtenían al menos 5% de los votos válidos en el ámbito nacional. Sin embargo, la única disposición transitoria de la Ley N.º 28617 indicó que «para las elecciones parlamentarias del año 2006 se entenderá que el número de parlamentarios [...] será de 5 y el porcentaje de los votos válidos en el ámbito nacional será de cuatro por ciento (4%)».

En el caso de las organizaciones políticas regionales, la LPP no estableció ninguna disposición referida a la cancelación de la inscripción y la consiguiente pérdida de

su derecho a participar en la próxima contienda electoral. Sin embargo, en el artículo 42.º del Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas (Resolución N.º 015-2004-JNE) se indicó explícitamente que la inscripción de estas organizaciones quedaba automáticamente cancelada —entre otras razones— si no alcanzaban el 5% del total de votos emitidos en la circunscripción donde participaron. Por último, respecto a las organizaciones políticas de alcance local (provincial o distrital), el artículo 43.º de dicho reglamento señaló que su inscripción quedaba cancelada una vez que concluía el proceso para el cual se inscribieron.

Posteriormente, en el contexto electoral del año 2010, la Ley N.º 29490, publicada el 25 de diciembre de 2009, no varió el porcentaje de votos válidos exigidos a los partidos políticos y, para el caso de las organizaciones políticas de alcance regional, agregó como parte de la redacción del artículo 13.º el mismo porcentaje de votos válidos necesarios para mantener su inscripción, es decir 5%. Finalmente, para el caso de las organizaciones políticas de alcance local, el artículo 49.º del Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas (Resolución N.º 120-2008-JNE) mantuvo lo estipulado en el artículo 43.º de la Resolución N.º 015-2004-JNE.

CAPÍTULO 2

ESCENARIOS Y ACTORES DE LA COMPETENCIA ELECTORAL EN EL ÁMBITO PROVINCIAL

En este capítulo se pretende dar una mirada a las organizaciones políticas que participaron en el ámbito provincial y aproximarnos a los factores estructurales tomados en cuenta por los candidatos para postular.²⁶ Para ello, lo hemos dividido en tres secciones, presentando en la primera los escenarios donde se desarrolló la competencia electoral; en la segunda, una clasificación de los actores políticos en competencia, es decir, las organizaciones políticas y los candidatos; y, en la tercera, los incentivos estructurales para postular.

2.1 *Los escenarios*

2.1.1 *Indicadores económico-administrativos*

En el plano económico, el cambio más importante que se ha dado para las ERM 2006 y 2010, ha sido el avance del proceso de descentralización, dentro del cual las municipalidades provinciales y distritales han obtenido mayores ingresos por transferencias. Uno de estos casos es el que permite la Ley de Canon,²⁷ que siendo publicada el 10 de julio de 2001, recién a partir de 2003 registró aumentos importantes debido a que ese año se inició el auge minero. En agosto de 2004 se le suma el *boom* gasífero con el inicio de operaciones de Camisea, además de nuevas perspectivas de exploración de este y otros recursos energéticos.

²⁶ En la última sección de este capítulo realizamos una regresión de Poisson para poder establecer qué factores están relacionados con una mayor o menor cantidad de postulaciones.

²⁷ Ley N.º 27506.

Como se puede apreciar en el gráfico 2.1, el total de transferencias a los gobiernos locales casi se sextuplica entre el 2002 y 2009. Esta evolución se debe en buena parte al incremento exponencial del canon, en especial el canon minero cuyo monto en el 2002 era de 116 millones para los gobiernos locales y en el 2007 fue de 4.271 millones de soles, es decir, creció treinta y seis veces. Este incremento luego cayó en los años 2008 y 2009 debido a la crisis internacional que repercutió en la demanda de materias primas. A pesar de ello, el monto del canon sigue siendo alto y sobrepasa al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) que a partir del año 2007 retrocedió a un segundo lugar en el orden de las transferencias a gobiernos locales. En general, otros recursos transferidos por concepto de canon también muestran un incremento considerable, aunque menor en cifras absolutas al canon minero.

El FONCOMUN refleja un aumento considerable aunque no tan pronunciado como el canon. Al no ser un recurso que se derive de actividades extractivas, es natural que no haya manifestado un crecimiento exponencial, sino proporcional al incremento de la recaudación del Impuesto General a las Ventas. Así tenemos que en el año 2002 las transferencias por FONCOMUN para todos los gobiernos locales fueron de 1.430 millones, mientras que en 2009 llegaron al monto de 3.014 millones de nuevos soles.

46

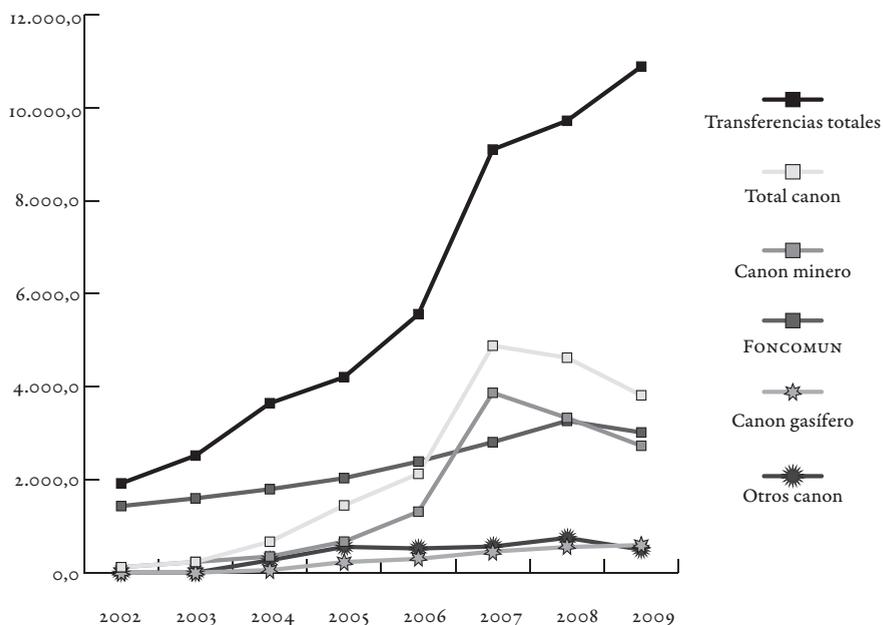
Estos son los dos recursos más importantes dentro de las transferencias, pues ocupan los dos primeros lugares en cuanto a ingresos. Dentro del concepto agregado de canon también tenemos el canon hidroenergético, canon pesquero, canon y sobrecanon petrolero, canon forestal y canon gasífero.²⁸ Este último ha pasado a ser uno de los más importantes como ingreso en los últimos años,²⁹ pero con la particularidad de que solo lo perciben las municipalidades provinciales y distritales ubicadas en la región de Cusco.

²⁸ También considera regalía gasífera.

²⁹ Para el año 2009 ocupa el quinto lugar de recursos transferidos después del FONCOMUN, canon minero, recursos ordinarios y apoyo extraordinario.

GRÁFICO 2.1

EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS LOCALES
EN MILLONES DE NUEVOS SOLES (2002-2009)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE

A pesar de que la información a la cual tenían acceso los actores políticos en las ERM 2006 eran cifras anteriores a ese año, las proyecciones de crecimiento a futuro ya mostraban tendencias al alza y esto se vio reflejado en los siguientes años con el incremento de las transferencias a los gobiernos locales. Dicho escenario económico favorecía sobre todo a las provincias que podían percibir algún ingreso por los diversos tipos de canon. Así, por ejemplo, observamos en el cuadro 2.1 a las seis municipalidades provinciales con mayor ingreso por canon en el año 2005, de las cuales dos se encuentran en la región de Moquegua con 34,2 millones y 21,1 millones de nuevos soles. La provincia con mayor ingreso es Cajamarca con 49,2 millones de soles, que son casi exclusivamente de canon minero con lo que se percibe la magnitud e importancia de este recurso en el presupuesto municipal. Podemos encontrar, además, otras provincias que, a pesar de prácticamente no percibir ingresos por canon minero, reciben importantes sumas por otros canon como son los casos de Talara en Piura y Coronel Portillo en Ucayali.

CUADRO 2.1**PROVINCIAS CON MAYORES INGRESOS POR CONCEPTO DE CANON (2005)**

Provincia	Región	Canon minero	Otros canon	Total
Cajamarca	Cajamarca	49.091.939	65.223	49.157.162
Mariscal Nieto	Moquegua	33.842.371	324.729	34.167.100
Talara	Piura	266.000	23.643.792	23.644.058
Ilo	Moquegua	20.856.091	258.471	21.114.562
Tacna	Tacna	17.451.294	6.432	17.457.726
Coronel Portillo	Ucayali	---	13.084.637	13.084.638

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE

48 Para el año 2009 los montos que recibieron las provincias fueron incluso mayores. Por ejemplo, Mariscal Nieto aumentó su ingreso de 34 millones en el 2005 a 105 millones en tan solo cuatro años, convirtiéndose en la provincia que mayores ingresos percibe por concepto de canon (ver cuadro 2.2). En el año 2009 las provincias de Cajamarca, Mariscal Nieto e Ilo seguían entre las seis primeras con respecto a ingresos por canon, pero a ellas se suman otras tres que se han posicionado entre las primeras. Por ejemplo, Santa, en la región de Áncash, cuyos 46 millones de soles son casi exclusivamente del canon minero. Además observamos el caso de la provincia de Espinar en la región Cusco, que obtiene un ingreso de 36 millones de los cuales una buena parte proviene del canon minero y el resto del canon gasífero, entre otros. Finalmente, la provincia constitucional del Callao se ubica en la sexta posición y recibe la suma de 33 millones y medio, los cuales son íntegramente de otros tipos de canon, como el de renta de aduanas.

CUADRO 2.2**PROVINCIAS CON MAYORES INGRESOS POR CONCEPTO DE CANON (2009)**

Provincia	Región	Canon minero	Otros canon	Total
Mariscal Nieto	Moquegua	91.830.539	13.300.376	105.130.916
Santa	Áncash	42.475.286	4.125.230	46.600.518
Ilo	Moquegua	36.676.584	9.751.311	46.427.896
Cajamarca	Cajamarca	39.392.386	1.430.926	40.823.312
Espinar	Cusco	28.853.407	7.361.177	36.214.584
Callao	Callao	20.000	33.498.828	33.498.849

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

Estos cambios no habrían sido posibles sin la Ley de Bases de la Descentralización en la que se establece el marco legal y los objetivos a cumplir para fortalecer a los gobiernos regionales y locales. Varios especialistas consideran que el punto más importante de esta ley ha sido la descentralización fiscal, por ser el más concreto e inmediato (CASAS 2010). Podríamos destacar, además, que las principales organizaciones políticas incluyeron en la lista de consensos del Acuerdo Nacional a la descentralización fiscal como un punto superlativo a considerar.

2.1.2 *Indicadores demográficos*

Dentro de los 195 municipios provinciales podemos encontrar disparidades muy grandes en cuanto a la población³⁰ y el número de electores. El caso emblemático de esta desigualdad es la provincia de Lima frente al resto de las provincias del país. Como podemos observar en el cuadro 2.3, Lima es la única provincia que sobrepasa el millón de habitantes y, además, supera a las siguientes quince provincias juntas. Esta misma figura se ve reflejada en el número de electores, siendo la única en superar el millón de electores. Ahondando esta herencia centralista, quien le sigue es la provincia constitucional del Callao, que pertenece al mismo continuo urbano de Lima, con 876 mil habitantes. Las siguientes provincias con mayor población son Arequipa, Trujillo y Chiclayo respectivamente, todas ellas superando los 750 mil habitantes. Si tomamos en cuenta a los electores, observamos que desde las ERM 2006 a las ERM 2010, las provincias más pobladas han aumentado en aproximadamente un 12% el número de electores, siendo estas cinco las únicas que sobrepasan el medio millón de electores en el año 2010.

Siguiendo los casos de la población de las provincias, tenemos las menos pobladas como Purús en Ucayali con tan solo 3.746 habitantes y poco más de dos mil electores. Los otros casos que podemos apreciar son Tarata (Tacna), Aija y Corongo (Áncash) y Cajatambo (Lima). Ninguna de ellas supera los diez mil pobladores y solo Tarata logró sobrepasar los seis mil electores en las ERM 2010.

³⁰ Utilizamos datos del Censo 2007.

CUADRO 2.3

== LAS CINCO PROVINCIAS CON MAYOR Y MENOR POBLACIÓN Y ELECTORADO – ERM 2006 ==

Provincia	Región	Población	Electores ERM 2006	Canon* 2005
Lima	Lima	7.605.742	5.238.207	297.879
Callao	Callao	876.877	560.612	797.225
Arequipa	Arequipa	864.250	619.531	1.189.361
Trujillo	La Libertad	811.979	520.676	837.997
Chiclayo	Lambayeque	757.452	484.764	178
Purús	Ucayali	3.746	2.131	5.466.572
Tarata	Tacna	7.805	5.974	1.745.546
Aija	Áncash	7.995	4.938	61.683
Corongo	Áncash	8.329	4.134	78.152
Cajatambo	Lima	8.358	5.250	335.870

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF e Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE

* Incluye todos los ingresos por canon.

50

CUADRO 2.4

== LAS CINCO PROVINCIAS CON MAYOR Y MENOR POBLACIÓN Y ELECTORADO – ERM 2010 ==

Provincia	Región	Población	Electores ERM 2010	Canon* 2009
Lima	Lima	7.605.742	5.902.175	836.444
Callao	Callao	876.877	640.954	33.498.849
Arequipa	Arequipa	864.250	692.783	6.744.365
Trujillo	La Libertad	811.979	594.468	10.600.469
Chiclayo	Lambayeque	757.452	535.171	849.405
Purús	Ucayali	3.746	2.362	3.565.434
Tarata	Tacna	7.805	6.728	2.753.120
Aija	Áncash	7.995	5.397	903.405
Corongo	Áncash	8.329	4.780	657.221
Cajatambo	Lima	8.358	5.641	524.531

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF e Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE

* Incluye todos los ingresos por canon.

En los cuadros 2.3 y 2.4 además hemos incluido una columna para mostrar el canon que perciben estas diez provincias. Nos damos con la sorpresa de que las dos menos pobladas, Purús y Tarata, fueron en el año 2005 las que mayores ingresos percibían dentro de esta lista. La descentralización fiscal permite que provincias pequeñas puedan contar con ingresos directos por canon, algo que no sucedía antes de 2001 cuando todo pasaba a manos del gobierno central. Así, para el año 2009, las provincias habían incrementado sus ingresos de manera sustantiva a excepción de Purús que, en cambio, los vio reducidos. El caso más notorio es el de la provincia constitucional del Callao que aumentó sus ingresos de cerca de 800 mil en el 2005 a más de 33 millones de nuevos soles en el 2009. A pesar del incremento de ingresos, las proporciones no son las mismas si consideramos cuánto reciben por cada poblador. Siguiendo este patrón, Lima recibe por cada habitante tan solo 0,11 céntimos por concepto de canon, mientras que Purús recibe por habitante 952 nuevos soles, a pesar de haber reducido sus ingresos desde el año 2006.

2.1.3 *Indicadores sociales*

Para las ERM 2006 y 2010, el panorama de desarrollo en las provincias mejoró, lo que dio una perspectiva mixta con respecto a la reducción de la pobreza. En el censo de 1993 el 40% —dos de cada cinco peruanos— no tenía acceso a los servicios básicos. Este porcentaje se reduce significativamente para el año 2006, en donde obtenemos que cerca del 20% de la población —uno de cada cinco peruanos— aún no consigue tener acceso a los servicios básicos (agua, desagüe y electricidad). Otro hecho positivo con respecto al desarrollo se da en las puntuaciones agregadas de pobreza que ya para el año 2006 empiezan a mejorar. Así, en el 2004 teníamos un 48% de la población en situación de pobreza, mientras que dos años después esta cifra se reduce a 44,5% y, siguiendo esta trayectoria, la pobreza se encuentra en el año 2009 en 34,8%.³¹

Sin embargo, la situación no es muy favorable en un nivel desagregado pues si empezamos a analizar las provincias, podemos ver que son muy pocas las que obtendrían un puntaje favorable en dos índices que miden diferentes dimensiones de la pobreza: el Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2006 elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Índice de Carencias (IC) 2006 —actualizado con información del Censo 2007— elaborado por el Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES). En efecto, solo las provincias de Lima y el Callao se ubican en el quintil superior del IC³² y además son las únicas que alcanzan

³¹ La medición de pobreza a la que hacemos referencia corresponde a la que utiliza el INEI.

³² El IC divide a las provincias en cinco grupos de igual número (quintiles). El quintil superior equivale a 5 y son las que presentan menos carencias, mientras que el quintil inferior asume el valor de 1 y son las provincias con más carencias.

un puntaje en el IDH superior al 0,7065³³ como lo muestra el cuadro 2.5, mientras que 92 de 195 provincias se ubican en el quintil inferior del IC. Es decir, casi la mitad de las provincias están en una situación extremadamente precaria, tomando en cuenta este último índice. La media del IC de todas las provincias es de 1,82, lo cual se contradice con la proyección agregada y esto se debe básicamente a que Lima y Callao representan un tercio de la población nacional, sesgando todas las cifras agregadas en torno a la pobreza.

CUADRO 2.5

=====**LAS CUATRO PROVINCIAS CON MAYOR IDH E IC**=====

Provincia	Región	IDH 2006	IC 2006	% Pob. rural
Callao	Callao	0,7095	5	0
Lima	Lima	0,7065	5	0
Jorge Basadre	Tacna	0,6780	4	37
Huaura	Lima	0,6778	3	14

Fuente: Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

52

CUADRO 2.6

=====**LAS CUATRO PROVINCIAS CON MENOR IDH E IC**=====

Provincia	Región	IDH 2006	IC 2006	% Pob. rural
Acobamba	Huancavelica	0,4707	1	70
Angaraes	Huancavelica	0,4642	1	71
Huacaybamba	Huánuco	0,4571	1	82
Pachitea	Huánuco	0,4484	1	86

Fuente: Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

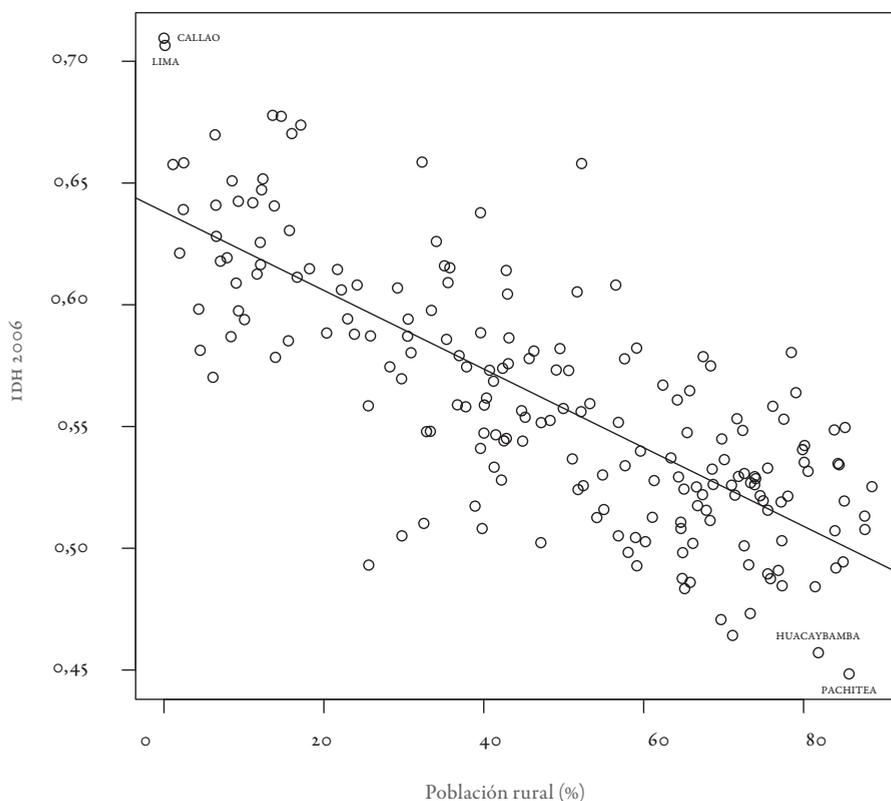
Otro ejemplo de este sesgo, esta vez en el plano educativo, lo dan las cifras agregadas del año 2006 que nos dicen que el 11% de las mujeres a escala nacional son analfabetas. Sin embargo, 90 de las 195 provincias obtienen un resultado mayor a 20% de analfabetismo femenino y 139 de 195 provincias muestran un resultado de 12% o más. En general, en cualquier indicador de educación o desarrollo notaremos la tendencia de que a mayor población rural, estas carencias se agudizan. Si utilizamos cifras agregadas, el factor Lima da la impresión de que la situación es mejor

³³ El IDH considera un nivel alto a partir de 0,8 puntos y un nivel bajo a menos de 0,5 puntos.

de lo que realmente es. Si hacemos una regresión entre el IDH y el porcentaje de población rural que tiene cada provincia obtenemos una asociación marcadamente fuerte, como vemos en el gráfico 2.2.

GRÁFICO 2.2

== RELACIÓN ENTRE EL IDH 2006 Y LA POBLACIÓN RURAL SEGÚN PROVINCIAS (%) ==



Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

La relación entre el IDH 2006 y la población rural muestra una asociación significativa³⁴ e inversa, en la que a mayor porcentaje de población rural, menor es el IDH. Esta asociación puede leerse numéricamente como «por cada 1% adicional de población rural que contenga una provincia, el IDH caerá en 0,16%». Debemos tomar en cuenta que el IDH es un indicador compuesto por variables como son la esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización y de matriculación en educación, y el PBI per cápita. Por lo tanto, la asociación de la población rural con el IDH parece vincularse con todos estos aspectos mencionados.

³⁴ El modelo resulta significativo con un R^2 de 0,58 demostrando una fuerte asociación. La condición de asociación negativa la da el coeficiente β_1 con un $-0,16$.

Si observamos otras variables educacionales nos topamos con la misma realidad de condiciones sumamente desfavorables para las provincias con población rural. En 89 de estas provincias, menos de la mitad de la población ha culminado estudios secundarios y el porcentaje de personas que terminan la secundaria en el tiempo que deberían es mucho menor aún.

2.2 *Los actores políticos en competencia*

En esta sección realizamos un análisis de los candidatos que postularon a las provincias. Ello sobre la base de variables de control como son grado de instrucción, género, edad, como también si tuvo éxito o no en la contienda electoral. Otra perspectiva interesante será comparar estos factores según región natural, área (urbana o rural), nivel de pobreza y el IC en el que se ubican las provincias.

Para las elecciones municipales provinciales de 2006 postularon en total 1.633³⁵ candidatos. En las elecciones provinciales anteriores, del año 2002, se llegaron a presentar 1.770 candidatos con lo cual se observa una pequeña disminución tomando en cuenta que el número de organizaciones políticas que se lograron inscribir en el 2006 fue bastante menor, pues descendió de 419 organizaciones políticas en el 2002 a 246 en el 2006.

54

Para las elecciones municipales provinciales del año 2010 el total de candidatos se elevó a 1.886, superando en número a los dos comicios anteriores. Sin embargo, el número de agrupaciones fue de 260, lo que evidencia que mantuvo una cifra similar a la del año 2006.

CUADRO 2.7

==== CANDIDATOS A LAS ALCALDÍAS Y REGIDURÍAS PROVINCIALES SEGÚN SEXO ====
ERM 2006

Sexo	Alcaldes	Regidores
Hombre	92,28%	59,09%
Mujer	7,72%	40,91%

Fuente: ONPE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

De los 1.633 candidatos que se presentaron a las elecciones municipales provinciales de 2006, tan solo 126 fueron mujeres y 1.507 hombres. En proporciones, solo

³⁵ En el boletín Estadísticas Generales del JNE se contabilizan 1.654 candidatos, pero en las bases de datos disponibles están omitidos 19 casos. No se han tenido en cuenta estos valores, sin embargo tratándose de un estudio agregado esta diferencia no es estadísticamente significativa para fines descriptivos.

el 7,72% de los candidatos participantes fueron mujeres, como se puede apreciar en el cuadro 2.7. Una cifra muy por debajo de otras instituciones políticas como el Congreso de la República o el Gabinete de Ministros e incluso de las mismas listas de regidores que acompañan a los candidatos.

En total se registraron 14.973 regidores que participaron en las diversas listas que compitieron en los comicios del año 2006. De este total, el 41% estuvo compuesto por mujeres y el 59% por hombres. Una razón de 3 a 2 que en buena medida se puede atribuir a la cuota de género vigente que establece un mínimo de 30% de varones o mujeres en las listas.³⁶ En este caso, el porcentaje asciende a 40% con lo que se puede decir que se estaría cumpliendo la meta de promover la participación política de las mujeres.

2.2.1 Edad

En las listas municipales, la cuota además establece un mínimo de 20% para ciudadanos jóvenes menores de 29 años. En el siguiente cuadro vemos la distribución de los candidatos al cargo de regidor según intervalo de edad.

CUADRO 2.8
CANDIDATOS A REGIDORES SEGÚN INTERVALO DE EDAD
ERM 2006

Intervalo de edad	Frecuencia	%
18 a 28 años ^a	4,566	30,7
29 a 44 años	6,006	40,3
45 a más años	4,319	29,0
Total ^b	14,891	100,0

^aGrupo equivalente a la cuota joven.

^b82 casos perdidos por no registrar edad.

Fuente: ONPE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

El porcentaje de jóvenes también resulta ser mayor al mínimo exigido, lo que refleja un acierto de las leyes que buscan promover la participación política de sectores tradicionalmente subrepresentados: mujeres y jóvenes.

³⁶ Resolución N.º 186-2002-JNE (publicada el 14 de junio de 2002).

CUADRO 2.9

**EDAD DE LOS CANDIDATOS A ALCALDE SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA,
REGIÓN NATURAL Y SEXO – ERM 2006**

	Área de residencia		Región natural			Sexo	
	Urbano	Rural	Costa	Sierra	Selva	Hombre	Mujer
Media	47,80	45,80	49,40	46,40	45,00	47,00	46,90
Mediana	47,00	45,00	49,00	46,00	45,00	46,00	46,50
Desviación estándar	9,42	9,25	9,81	9,31	8,65	9,45	8,34
Mínimo	18,00	25,00	27,00	22,00	18,00	18,00	30,00
Máximo	85,00	83,00	85,00	83,00	77,00	85,00	72,00

Fuente: ONPE / INEI

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

Analizando las edades de los candidatos a las alcaldías provinciales, estas no varían mucho según región natural, área de residencia o sexo. Los promedios casi no difieren entre estos factores, lo cual nos da una idea de homogeneidad en cuanto a la edad de los candidatos. Si observamos el cuadro 2.9, el único factor que se distingue del resto es la región natural de la Costa donde el promedio de edad es un poco más elevado, con 49 años, frente a la Sierra y Selva que se encuentra en alrededor de 46 años.

56

Podemos apreciar que las provincias que no se ubican en estado de pobreza tienen candidatos a la alcaldía con un promedio de edad mayor que los candidatos en provincias en estado de pobreza. Nótese que, en el caso de las provincias en pobreza extrema, el promedio de edad es aún menor, siendo la mediana 44 años frente a 49 de las provincias no pobres.

CUADRO 2.10

**ESTADÍSTICOS DE LA EDAD DE LOS CANDIDATOS A ALCALDE
SEGÚN CATEGORÍA DE POBREZA DE LAS PROVINCIAS – ERM 2006**

Medidas de dispersión y tendencia central	No pobre	Pobre	Pobre extremo
Media	49,31	46,60	45,24
Mediana	49,00	46,00	44,00
Desviación Estándar	9,37	9,27	9,24
Mínimo	27,00	18,00	22,00
Máximo	85,00	83,00	72,00

Fuente: ONPE / INEI

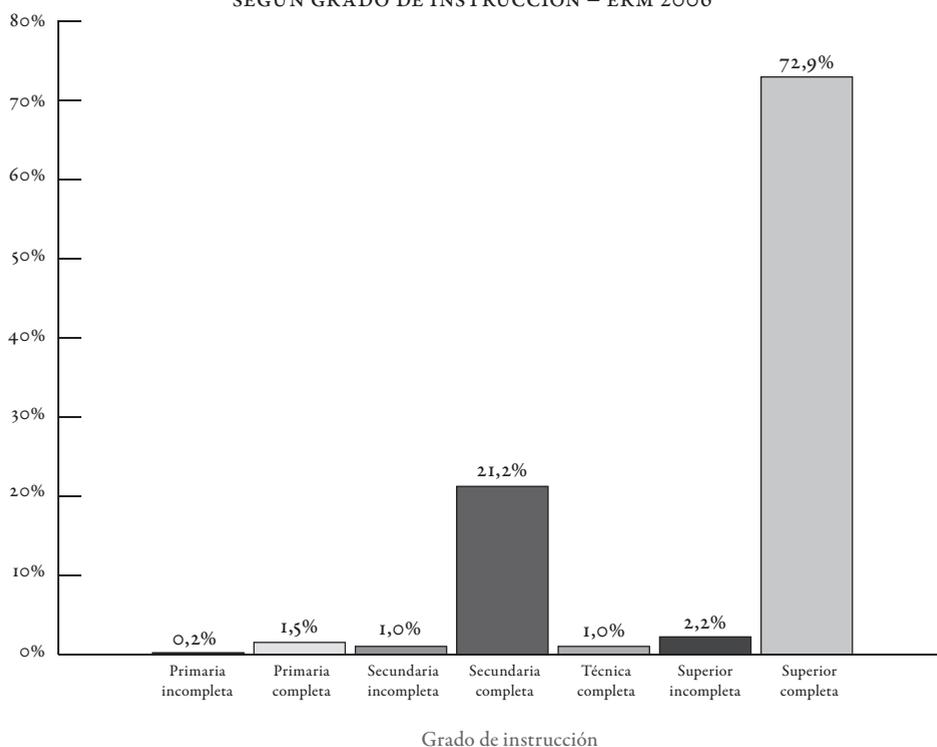
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

2.2.2 Grado de instrucción

La base de datos elaborada nos permitió explorar el grado de instrucción que poseen los candidatos a alcalde en las municipalidades provinciales según la codificación del INEI. Si observamos el gráfico 2.3 vemos que la gran mayoría tiene grado superior universitario completo (72,9%).

GRÁFICO 2.3

DISTRIBUCIÓN DE CANDIDATOS A ALCALDE
SEGÚN GRADO DE INSTRUCCIÓN – ERM 2006



Grado de instrucción

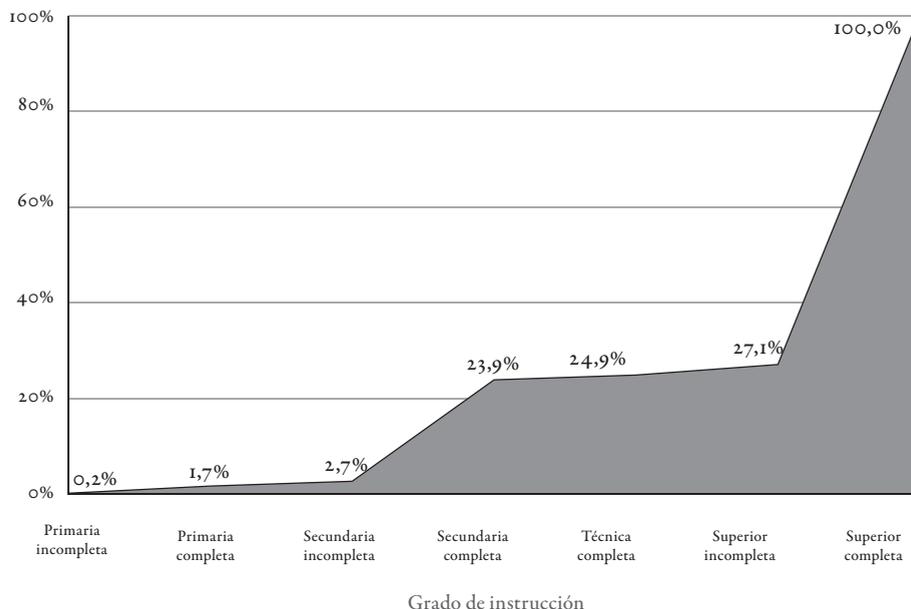
Fuente: ONPE / INEI

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

Algo importante a destacar es que la segunda categoría con mayor frecuencia es secundaria completa, con lo que el total de candidatos con educación secundaria o de nivel mayor suma 97,3% del total.

Podemos hablar de un perfil de candidato a alcalde con formación universitaria y con un promedio de edad de 45 años, tomando en cuenta los datos de la sección anterior. Ante este hecho, la pregunta sobre si el grado de instrucción puede incidir sobre el éxito o fracaso en una contienda municipal provincial perdería fuerza puesto que casi el total tiene grado superior.

GRÁFICO 2.4
GRADO DE INSTRUCCIÓN DE LOS CANDIDATOS A ALCALDE (% ACUMULADO)
 ERM 2006



58

Fuente: ONPE / INEI

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

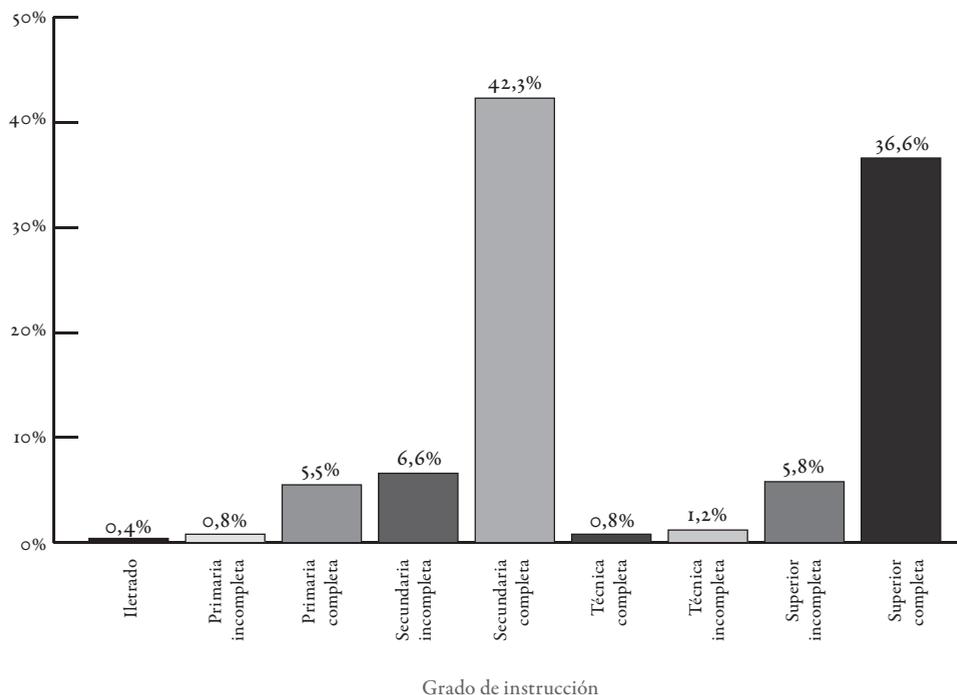
En los candidatos al cargo de regidor, el nivel de educación promedio es menor que el de los candidatos a alcalde, dado que la mayoría posee secundaria completa seguida de la universitaria completa (42,3% y 36,6% respectivamente). Podría asumirse que esto se debe a la cuota joven, la cual exige que un 20% de los candidatos a regidor de una lista tengan menos de 29 años. Sin embargo, esto no es así pues el nivel de educación promedio de los candidatos a las regidurías que no están contemplados en dicha cuota sigue siendo menor que el grado de instrucción promedio de los candidatos a alcalde.³⁷

³⁷ Dentro del intervalo de edad de 29 a 44 años el 41,5% tiene secundaria completa y el 43,7% registra universitaria completa. Del grupo de 45 a más años el 28,3% tiene secundaria completa y el 58,3% posee universitaria completa.

GRÁFICO 2.5

GRADO DE INSTRUCCIÓN DE LOS CANDIDATOS A REGIDOR (%)

ERM 2006



Fuente: ONPE / INEI

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

2.2.3 Perfiles de los candidatos y sus escenarios

En esta sección intentamos explorar distintos tipos de perfil de los candidatos a las alcaldías de los municipios provinciales juntamente con los escenarios en los que participan. Para ello utilizamos la clasificación estadística de K-medias y 2 Etapas.³⁸ Para el primer perfil utilizamos tres variables: edad del candidato, grado de instrucción que posee y el IC en el que se encuentra la provincia en la cual está postulando. Requeríamos utilizar variables netamente numéricas, por lo que se dejó para el sistema de 2 Etapas otras variables categóricas. Cabe resaltar que los perfiles que manejamos no utilizan solamente información del candidato, sino que también consideran información estructural. Ello complementa la información personal con información del lugar en que participa y nos da una mejor referencia conjunta.

³⁸ K-medias es un sistema por el cual se clasifica N casos en K conglomerados. Cada observación pertenece al conglomerado cuya media sea más cercana a la suya. El método de 2 Etapas también realiza una clasificación de los casos por conglomerados pero a diferencia del anterior lo hace utilizando variables categóricas y numéricas.

El primer modelo se basa en distancias creadas a partir de estas variables numéricas con promedios (centros)³⁹ que van rotando hasta llegar a un punto de estabilidad (véase cuadro 2.11).

Según las cifras arrojadas por el paquete estadístico, si seguimos estas tres variables podríamos construir dos perfiles de candidatos. En el primero, el candidato oscila alrededor de los 41 años, postula en una provincia con un IC de 2 (pobre)⁴⁰ y posee en promedio un grado de instrucción superior. El segundo perfil es el de un candidato de alrededor de 56 años, postula en una provincia con un IC de 3 (algún nivel de carencia)⁴¹ y posee también en promedio un grado de instrucción superior.

CUADRO 2.11

CONGLOMERADOS FINALES RESULTANTES DE LA PRUEBA DE K-MEDIAS

	Centros de los conglomerados finales	
	Conglomerado	
	I	II
Edad	41	56
Grado de instrucción*	6,40	6,56
Índice de Carencias (IC)	2	3
Número de candidatos	963	670

* De acuerdo a los valores asignados 6 equivale a «Superior incompleta» y 7 a «Superior completa».

Fuente: ONPE / INEI / FONCODES | Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

60

Lo interesante en estos perfiles es que, independientemente del nivel de pobreza de la provincia, ambos presentan un grado de instrucción universitaria completa. Como vimos en la sección sobre las edades de los candidatos, en las provincias con menor pobreza el promedio de edad era más alto y estos perfiles confirman dicha tendencia.

La siguiente tipología fue elaborada por el sistema de 2 Etapas. En ella se incluyen como variables las características personales de los alcaldes —edad, sexo y grado de instrucción— y rasgos estructurales de las provincias, como región natural, área de residencia, niveles de pobreza o carencias socio-económicas. La ventaja de este sistema de clasificación es poder construir tipos combinando variables categóricas y numéricas.

³⁹ Los centros de los conglomerados son los promedios de cada variable que les corresponden. Cada conglomerado alberga un grupo de casos con ciertas similitudes.

⁴⁰ El valor 2 del IC es uno de muchas carencias (muy pobre). En promedio el 40%, 30% y 37% de la población de cada una de estas provincias no tiene agua, desagüe ni electricidad, respectivamente.

⁴¹ El valor 3 del IC es uno en el que se observa algún nivel de carencia. En estas provincias aproximadamente el 24%, 12% y 15% de su población no tiene agua, desagüe ni electricidad, respectivamente.

En el cuadro 2.12, se muestran los tipos de candidato-escenario obtenidos. Se obtuvieron cuatro tipos a partir del modelo aplicado, el cual consideró como más importantes las variables propias de las provincias como son la pobreza, el área natural y el IC. Asimismo, el modelo tomó como variables complementarias las que caracterizan al candidato en sí, como son edad, sexo y grado de instrucción, pues se encontró una diferencia relativamente menor entre ellas.

CUADRO 2.12⁴²

TIPOS DE CANDIDATO-ESCENARIO – ERM 2006				
	1	2	3	4
N.º de candidatos (%)	582 (36,4%)	348 (21,7%)	337 (21%)	334 (20,9%)
Edad promedio del candidato	46,21	45,21	47,53	49,47
Grado de instrucción	Superior completo	Superior completo	Superior completo	Superior completo
Sexo	Hombre (93,6%)	Hombre (96,6%)	Hombre (91,1%)	Hombre (87,4%)
Pobreza	Pobre no extremo (94,3%)	Pobre extremo (100%)	Pobre no extremo (57,9%)	No pobre (76,3%)
Región natural	Sierra (94,7%)	Sierra (77%)	Selva (57,6%)	Costa (100%)
Área de residencia	Rural (51,4%)	Rural (100%)	Urbana (95,5%)	Urbana (98,5%)
Índice de Carencias (promedio)	2,10	1,11	3,07	3,64
Nombre asignado	«Sierra pobre no extrema»	«Sierra rural y pobre extrema»	«Selva pobre no extrema»	«Costa no pobre»
Región que representa mejor a este tipo de conglomerado	Puno (19,2%)	Huánuco (16,4%)	Junín (18,7%)	Lima (18%)

Fuente: ONPE / INEI / FONCODES

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

Primer tipo «Sierra pobre no extrema»: representa el 36,4% del total de candidatos, en valores absolutos agrupa a 582 de ellos. Este tipo muestra que el 94% de estos candidatos postulan en una provincia pobre no extrema de la Sierra y que en promedio se ubica en el segundo quintil del IC. El área de residencia de este perfil es 51% rural y 49% urbana, por lo que se puede definir como un perfil mixto en este aspecto. El 94% de los candidatos de este conglomerado es de sexo

⁴² El cuadro posee cuatro tipos que están ubicados en las columnas. La primera fila es solamente el número asignado por nosotros mas no corresponde a algún orden específico. La fila denominada «nombre asignado» es tal como se sugiere, un título que resume a grandes rasgos lo que ese tipo representa. Las demás filas corresponden a los valores de las variables mencionadas en el cuadro para cada uno de los cuatro tipos. En la variable Número de candidatos, esta cifra corresponde al porcentaje y frecuencia del total. En las filas siguientes los valores son proporciones o promedios representados dentro de cada conglomerado.

masculino, asimismo poseen en promedio 46 años de edad y un grado de instrucción equivalente a universitaria completa. La región que mejor la representa es Puno, con el 19% de los candidatos.

Segundo tipo «Sierra rural y pobre extrema»: abarca el 21,7% de los candidatos, lo que equivale a 348 de ellos. El íntegro de candidatos de este tipo postula en provincias ubicadas en el primer quintil del IC y con niveles de pobreza extrema. De los cuatro tipos, este es el único que está catalogado como pobre extremo. Siguiendo esta lógica, y como era de esperarse, todos los candidatos de este tipo se postulan en provincias cuya población es mayoritariamente rural. Además, el 77% de los candidatos de este tipo postula en una provincia ubicada en la Sierra. La región que mejor representa a los candidatos de este tipo es Huancavelica, que abarca el 16,4% de todos los candidatos.

Tercer tipo «Selva pobre no extrema»: está conformado por 337 candidatos, cifra que representa el 21% del total de ellos. El perfil de este tipo es el de candidatos que postulan a una provincia de pobreza no extrema (57,9%) y de la Selva (57,6%). La mayoría de estas jurisdicciones presenta ciertas carencias de servicios básicos, pues se ubican en el tercer quintil del IC. Asimismo, este es un tipo netamente urbano ya que el 95,5% de los candidatos postula en esta área de residencia. Está mejor representado por la región Junín.

62

Cuarto tipo «Costa no pobre»: abarca el 20,9% de los candidatos, que equivale a 334 de ellos. Este tipo se define básicamente por su condición de ser netamente costeño, urbano y ser mayoritariamente no pobre (76,3%) puesto que la mayoría de los candidatos postula en provincias con estas características. Este tipo contiene a las provincias con menores carencias comparadas con el resto, pues estas se ubican en promedio entre el tercer y cuarto quintil del IC. La región que mejor lo representa es Lima, con el 18% de estos candidatos.

Es importante tener en cuenta que, en todos los tipos descritos, los candidatos poseen un grado de instrucción universitario completo. Este hecho, aunque no garantiza un buen desempeño edil, establece un estándar de exigencia para los potenciales candidatos. Si a lo anterior le incluimos que la LPP exige presentar una hoja de vida de todos los candidatos, la falta de una formación superior puede hacerse visible y jugar en contra del contendor.

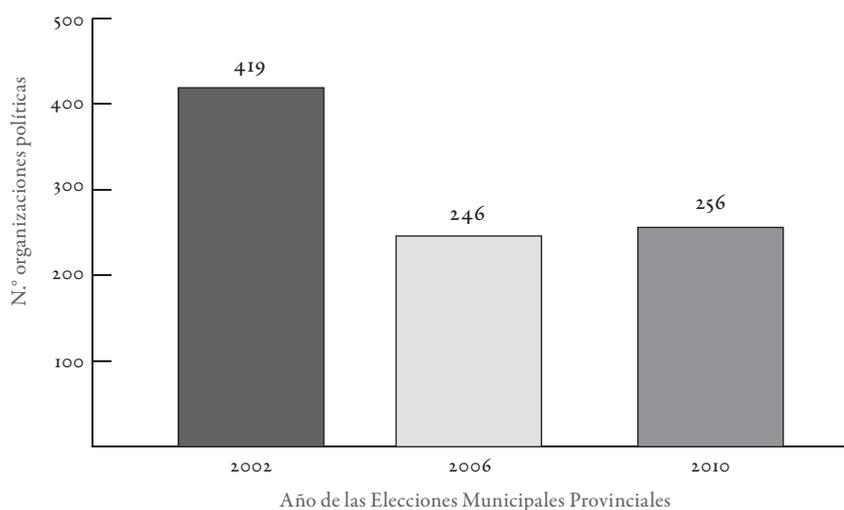
2.3 *Las organizaciones políticas*

El primer punto a analizar en esta sección es el número de organizaciones políticas que presentaron al menos una lista para las elecciones municipales provinciales a lo

largo de esta década (véase gráfico 2.6). Así, tenemos que en el año 2002 se presentaron 419 organizaciones políticas; en el año 2006, 246 y en estos últimos comicios de 2010 intervinieron 256. Observamos que el número de organizaciones políticas se ha reducido luego de las elecciones de 2002. Esta tendencia podría deberse a la promulgación de la LPP en el año 2003, la cual reguló el proceso de inscripción de las organizaciones políticas y exigió requisitos que antes no se estipulaban.

GRÁFICO 2.6

====N.º DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS QUE PARTICIPARON EN LAS ELECCIONES====
MUNICIPALES PROVINCIALES (2002-2010)



Fuente: ONPE / JNE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

Sin embargo, si comparamos las cifras de los años 2006 y 2010 advertimos que no hubo un decrecimiento del número de organizaciones participantes, a pesar de que se incrementó la exigencia de firmas para la inscripción de las agrupaciones del 1% al 3%. Asimismo, la aparente estabilidad en el número de organizaciones políticas que participaron en los comicios de los años 2006 y 2010 debe ser corroborada con un análisis más profundo que nos indique cómo ha variado la participación de las diferentes organizaciones políticas (partido político, movimiento regional y OPAP) entre los comicios señalados.

CUADRO 2.13

ORGANIZACIONES POLÍTICAS QUE PARTICIPARON EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES PROVINCIALES SEGÚN TIPO (2002-2010)

Tipo de organización política	2002		2006		2010	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Partido político o alianza electoral	17	4,1	39	15,8	41	16,0
Movimiento regional	54	12,8	106	43,1	176	68,8
Organización local (provincial)	348	83,1	101	41,1	39	15,2
Total	419	100,0	246	100,0	256	100,0

Fuente: ONPE / JNE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

64

Si analizamos los datos correspondientes, nos queda claro que en el ámbito provincial los movimientos regionales han ido cobrando más importancia a lo largo del tiempo, pues pasan de representar un porcentaje menor en 2002 (12,8%) a tener un rol protagónico con 68,8% del total de agrupaciones en el 2010. Los partidos políticos también aumentan su peso relativo incrementando su participación del 4,1% del total de agrupaciones en el 2002, al 16% en el 2010. Finalmente, las organizaciones que han decaído en su participación durante estos dos procesos electorales han sido las OPAP; estas pasan de registrar un 83,1% del total de participantes en 2002, a representar solo el 15,2% del total de agrupaciones políticas que compitieron en estas últimas elecciones de 2010.

Las cifras anteriores corresponden a la participación, pues solo se está tomando en consideración el número de organizaciones políticas que presentaron al menos una lista. Para medir el peso relativo que tienen los tipos de organización necesitamos observar, por un lado, cuántas listas fueron inscritas y, por otro, cuál fue su desempeño en los comicios.

CUADRO 2.14

DESEMPEÑO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES PROVINCIALES SEGÚN TIPO – ERM 2006

Tipo de organización política	A	B	C	D	E	F
	N.º	Listas	Listas promedio por agrupación (B/A)	Triunfos electorales	Éxito relativo (D/B) %	Provincias ganadas (%)
Partido político o alianza electoral	39	1103	28	102	9,2	52,6
Movimiento regional	106	433	4	79	18,2	40,7



	A	B	C	D	E	F
Tipo de organización política	N.º	Listas	Listas promedio por agrupación (B/A)	Triunfos electorales	Éxito relativo (D/B) %	Provincias ganadas (%)
Organización local (provincial)	101	101	1	13	12,9	6,7
Total	246	1637	33	194	11,8	100,0

Fuente: ONPE / JNE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

CUADRO 2.15

DESEMPEÑO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES PROVINCIALES SEGÚN TIPO – ERM 2010

	A	B	C	D	E	F
Tipo de organización política	N.º	Listas	Listas promedio por agrupación (B/A)	Triunfos electorales	Éxito relativo (D/B) %	Provincias ganadas (%)
Partido político o alianza electoral	42	958	23	77	8,0	39,5
Movimiento regional	173	752	4	112	14,9	57,5
Organización local (provincial)	41	41	1	6	14,6	3,0
Total	256	1751	28	195	11,1	100,0

Fuente: ONPE / JNE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

Del cuadro 2.14 se desprende que el peso relativo en la participación de los partidos políticos y alianzas electorales en las elecciones municipales provinciales de 2006 es mayor que el resto, pues siendo menos agrupaciones son quienes presentan más listas, con 1.103 en total. Obtenemos un promedio de 28 listas según número de partidos políticos y alianzas electorales, el cual es bastante más elevado que el promedio presentado por los movimientos regionales que solo registran cuatro listas. Sin embargo, este promedio para los partidos políticos y alianzas electorales es bajo, considerando que tenemos 195 provincias en todo el Perú. Ello nos dice que el promedio de los partidos políticos y alianzas electorales solo está cubriendo el 15% del total de provincias existentes a escala nacional. Esta cifra demuestra la falta de penetración que posee la mayoría de los partidos políticos, pues aún no estamos midiendo su desempeño en provincias adjudicadas mediante voto popular, sino el simple hecho de participar o no.

Las cifras de participación en las elecciones provinciales correspondientes al año 2010 (cuadro 2.15) siguen mostrando a los partidos políticos (incluyendo alianzas electorales) como los que más listas presentan con 958 en total. La diferencia con respecto al 2006 se evidencia en que los movimientos regionales han casi duplicado el número de listas presentadas. Ello se debe principalmente a que existen más movimientos regionales, pues a pesar de haber aumentado significativamente el número de listas, en promedio cada movimiento regional presenta cuatro listas en total, igual número que en el 2006. Las organizaciones locales provinciales, por definición, solo participan en la provincia a la cual postulan, por lo que únicamente se puede medir su contracción en el número total de agrupaciones existentes. Estas bajaron de 101 agrupaciones en el 2006 a 41 en el 2010.

En cuanto al desempeño medido en provincias adjudicadas, vemos que en el año 2006 los partidos políticos fueron quienes más provincias ganaron pero al mismo tiempo quienes peor desempeño relativo presentaron. Haber ganado 102 de las 195 provincias es más de la mitad y por ende un buen desempeño. Sin embargo, esta cifra es un tanto engañosa, pues para ganar esas 102 provincias los partidos políticos presentaron 1.103 listas en total. Esto significa que solo el 9% de las listas de los partidos políticos pudieron adjudicarse una provincia. Si comparamos estas cifras con las de los movimientos regionales, observamos que estos últimos presentan un mejor desempeño relativo, pues el 18 % de las 794 listas presentadas consiguen la victoria, esto aunque en cifras absolutas signifique la adjudicación de solo 79 provincias. Finalmente, las organizaciones políticas de alcance provincial ganaron 13 provincias, con un desempeño relativo de 12,9%.

66

En el año 2010 el panorama es un poco más adverso para los partidos políticos (incluyendo alianzas), pues solo consiguen ganar en 77 provincias. No solo pierden 25 provincias en total, sino que también reducen su éxito relativo de 9,2% a 8,0%. Quienes han avanzado, en detrimento de los partidos políticos, son los movimientos regionales que consiguieron ganar en 112 provincias. Ello significa que han ganado en 58% de las provincias, dejando atrás a los partidos con el 39% de las provincias. Las organizaciones políticas de alcance provincial casi han desaparecido, pues únicamente logran ganar el 3% de las provincias reduciendo así su participación y cuota dentro de la competencia provincial.

Podemos seguir profundizando y observar el desempeño en el ámbito individual de cada uno de los partidos. En el cuadro 2.16 se muestra los doce partidos políticos (incluye alianzas electorales) con más participación en las elecciones de 2006.

CUADRO 2.16

DESEMPEÑO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS
ELECCIONES MUNICIPALES PROVINCIALES – ERM 2006

Partido político / Alianza electoral	Listas presentadas	Listas que ganaron	Desempeño relativo (%)
Partido Aprista Peruano	183	17	9,29
Partido Nacionalista Peruano	151	10	6,62
Unión por el Perú	140	14	10,00
Acción Popular	100	9	9,00
Agrupación independiente Sí Cumple	70	1	1,43
Restauración Nacional	68	6	8,82
Partido Democrático Somos Perú	52	7	13,46
Alianza para el Progreso	49	8	16,33
Alianza Electoral Unidad Nacional	48	4	8,33
Fuerza Democrática	29	4	13,79
Perú Posible	24	2	8,33
Movimiento Nueva Izquierda	16	1	6,25

Fuente: ONPE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

El partido político que más listas presenta y más provincias se adjudica es el PAP. Logra ganar 17 de ellas con un desempeño relativo de 9,29% que lo ubica dentro del promedio. Cabe resaltar que el PAP es el único que se aproxima a presentar una lista por cada provincia del Perú, llegando a 183 de 195 posibles. Los siguientes tres partidos políticos sobrepasan las 100 listas inscritas. Ellos son el Partido Nacionalista Peruano, UPP y AP. A grandes rasgos, ningún partido tiene un desempeño relativo muy elevado, lo que habla de la fuerte competencia que existe en el ámbito provincial.

Para el año 2010 (véase cuadro 2.17), el partido que nuevamente presenta más listas en el ámbito provincial es el PAP que, sin embargo, inscribe 149 listas; ello demuestra un decaimiento notorio con respecto a los comicios anteriores. Además del menor número de listas, el PAP solo gana nueve provincias. El partido político que sorprende en estos comicios es Alianza para el Progreso (APP), al participar en 126 provincias y ganar en 15 de ellas. Con este resultado APP es el partido que más provincias logra obtener en el 2010. La tercera agrupación en este orden es AP, que compite en 94 provincias y gana en 7 de ellas. Estas tres agrupaciones son las que presentan mayor número de listas pero hay otras que, pese a competir en menos circunscripciones, logran un éxito relativo bastante mayor. Estas agrupaciones son los partidos Somos Perú con 9 victorias de 50 posibles (18%) y Restauración Nacional

con 6 victorias de 46 posibles (13%). Cabe destacar que hay agrupaciones que tuvieron alianzas con movimientos regionales como son el Partido Nacionalista Peruano y Perú Posible, por lo que su participación y victorias en términos prácticos son mayores que los registrados formalmente.

Otra conclusión que se desprende al observar estos cuadros, es la alta volatilidad en el número de listas inscritas por los partidos políticos. El año 2006 UPP y el Partido Nacionalista Peruano estaban entre las tres primeras agrupaciones con mayor número de listas en competencia. Sin embargo, en el 2010 UPP inscribió 41 listas mientras que el Partido Nacionalista Peruano solo presentó 8 listas.⁴³ Así como algunos reducen drásticamente su participación, otros la incrementan en la misma intensidad. Tal es el caso de Perú Posible que, luego de tener una participación discreta con solo 24 listas en el 2006, en la contienda electoral del año 2010 presentó 88 listas.⁴⁴ Otros partidos políticos mantienen una participación similar a la registrada en el 2006. Entre ellos tenemos a AP, Fuerza 2011 (incluye a la Agrupación Independiente Sí Cumple), RN y Alianza Electoral Unidad Nacional.

Cabe mencionar que un análisis similar para los movimientos regionales no resultaría productivo, pues la participación está limitada al número de provincias de cada región en la que se presentan. No podríamos elaborar un esquema comparativo apropiado. Lo mismo ocurre con las organizaciones políticas de alcance provincial, las cuales solo pueden participar en la provincia en la que se inscriben.

68

CUADRO 2.17

DESEMPEÑO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS ELECCIONES

MUNICIPALES PROVINCIALES – ERM 2010

Partido político / Alianza electoral	Listas presentadas	Listas que ganaron	Desempeño relativo (%)
Partido Aprista Peruano	149	9	6,0
Alianza para el Progreso	126	15	11,9
Acción Popular	94	7	7,4
Perú Posible	88	4	4,5
Fuerza 2011	66	4	6,1
Partido Democrático Somos Perú	50	9	18,0

⁴³ No obstante, hay que tener en cuenta que en las elecciones del año 2010 el Partido Nacionalista Peruano formó alianzas con movimientos regionales con lo que habría llegado a competir en 28 provincias. A pesar de ello, dicha cifra sigue siendo mucho menor a la registrada en el 2006.

⁴⁴ Cabe indicar que Perú Posible también conformó alianzas con movimientos regionales. Si las tomamos en cuenta, en las elecciones del año 2010 dicho partido habría participado en 101 provincias.

Partido político / Alianza electoral	Listas presentadas	Listas que ganaron	Desempeño relativo (%)
FONAVISTAS del Perú	47	1	2,1
Restauración Nacional	46	6	13,0
Partido Popular Cristiano	41	0	0,0
Unión por el Perú	41	3	7,3
Partido Movimiento Humanista Peruano	25	2	8,0
Movimiento Nueva Izquierda	24	1	4,2

Fuente: ONPE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

2.4 *Incentivos o estímulos para presentarse a la competencia electoral*

En el presente acápite se pretende ubicar las variables que estarían asociadas al número de candidatos a alcalde que se presentan en el ámbito provincial. Específicamente hemos tomado, como unidad de análisis, las contiendas electorales que definieron los ganadores de las alcaldías provinciales del Perú durante las Elecciones Regionales y Municipales de los años 2006 y 2010.

Uno de los estudios que trabaja desde una perspectiva econométrica nuestro tema para el caso peruano, es el de Pérez-León (2009), el cual sirve de base para nuestra propuesta. Existen otras investigaciones que analizan la fragmentación política en el ámbito sub-nacional, pero no profundizan sobre los factores relacionados al número de candidatos (MAURO 2007, TANAKA 2007).

69

2.4.1 *Las variables del modelo de incentivos para presentarse a la competencia electoral*

La finalidad de este modelo es analizar cuáles de las variables planteadas a continuación resultan estar asociadas al número de candidaturas a las alcaldías provinciales y ver cuán fuertes son estas vinculaciones. Se optó por utilizar el modelo de regresión de Poisson dada la naturaleza discreta de la variable dependiente (King 2009: 124) y por tratarse de una distribución característica de conteo no normal.⁴⁵ Dicho método de regresión está ampliamente difundido en la ciencia política para este tipo de casos, dejando de lado las imperfecciones que implica realizar una regresión lineal para una distribución que no posea las características de ser continua y normal.

⁴⁵ Una distribución normal es aquella en que la desviación estándar es equivalente a 1 y el promedio es cero tras haber estandarizado la distribución.

a) *Variable dependiente*

Número de candidatos que se presentaron a cada una de las alcaldías provinciales en las ERM 2006 y 2010.

b) *Variables explicativas*

- Recursos del municipio: Dowling y Lenn (2008) han argumentado que una mayor cantidad de recursos es un posible estímulo para los políticos. En nuestro caso —siguiendo a Pérez-León (2009)— se propone trabajar con el nivel⁴⁶ (tamaño) de algunos de los rubros que han experimentado un aumento en los últimos años: FONCOMUN y canon.⁴⁷ Estos dos ingresos componen alrededor del 80% del presupuesto total de cualquier municipio. La razón para mantenerlos como dos variables separadas se debe a que responden a criterios de transferencia distintos, como se explicó en la primera parte de este capítulo. Por lo tanto, el ingreso por canon ayudaría a entender si las provincias que lo perciben en montos importantes estarían generando un incentivo adicional para postular frente a las que no lo perciben. El FONCOMUN tiene un principio de proporcionalidad con el tamaño de la población de la circunscripción y con las carencias que esta posee, por lo tanto mide el impacto del tamaño poblacional en el presupuesto de la provincia.
- Concentración de electorado: la concentración de los votos en determinadas opciones políticas revela la fortaleza de los grupos políticos y por ende las pocas posibilidades que tendrían eventuales nuevas candidaturas. Pérez-León (2009: 20-25) ha aplicado el Índice de Herfindahl (IH), que es usado para medir la concentración en mercados de bienes, para estudiar cuán disuasivo sería un escenario altamente concentrado en uno o dos candidatos. Este índice mide la concentración en las elecciones municipales provinciales de 2002 y 2006.⁴⁸
- Votos en blanco: se asume que los votos en blanco corresponden a un determinado grupo de la población electoral que no tiene definida ninguna opción. Aquí también aplicaremos los datos provenientes de las ERM 2002 y 2006. Esta variable podría influir de dos maneras en el análisis explicativo de nuestro objeto de

70

⁴⁶ Es necesario trabajar con el monto, pues la variación porcentual no guarda relación con el tamaño que precisamente es lo atractivo. Un cambio de 100 a 500 es un aumento de 400%, mientras que una variación de 10 millones a 15 millones es de 50%; con lo que este último porcentaje es menor que el anterior, a pesar de que el valor absoluto es considerablemente mayor.

⁴⁷ La data correspondiente a los recursos del municipio se obtuvo del portal Transparencia Económica del MEF.

⁴⁸ El IH se utiliza para medir la concentración mediante la sumatoria del cuadrado de la participación de cada agrupación. Para entender mejor cómo se obtiene, tomemos el caso hipotético de dos provincias, cada una con 4 agrupaciones en contienda. En la provincia A, cada agrupación obtiene 0,25. De esta manera se suma el cuadrado de cada una: $(0,25)^2 + (0,25)^2 + (0,25)^2 + (0,25)^2$ y obtenemos el promedio que es también 0,25. En cambio en la provincia B la participación no es tan homogénea: $(0,6)^2 + (0,3)^2 + (0,07)^2 + (0,03)^2$ y obtenemos un IH de 0,46. Las cifras que se acerquen a 1 serán el resultado de una concentración máxima de la votación por parte de una sola agrupación (monopolio). En cambio, las cifras que se acerquen a 0 son el resultado de una alta competencia y fragmentación del voto.

estudio. La primera es que un alto porcentaje de votos en blanco generaría una expectativa de un posible espacio político no disputado, pues es una demanda no satisfecha por la oferta electoral. Siguiendo esta lógica, podría incentivar más candidaturas. La otra posibilidad es que la apatía del público, reflejada en altos porcentajes de voto en blanco, tenga como resultado un alto costo de captación de votos. Ello disuadiría a los candidatos, pues postular no les garantizaría obtener ese porcentaje en blanco y podría resultar muy costoso para ellos.

- Reelección del actual alcalde: hemos incluido en cada provincia si el actual alcalde postula o no a la reelección. Con ello pretendemos observar si este hecho influye en incrementar o reducir la competencia que se da cuando postula el alcalde vigente. Esta variable funciona como categórica⁴⁹ dentro del modelo, pues solo asume dos valores, (i) postula a la reelección y (ii) no postula a la reelección.

Cabe indicar que en el modelo de Pérez-León (2009) se incluye la población como un factor adicional a tomar en cuenta. En el presente estudio consideramos que no es necesario incorporarla, pues la población ya está contemplada de manera indirecta en el FONCOMUN, pues este se incrementa con el tamaño poblacional. Incluir ambas variables (población y FONCOMUN) traería problemas al estar tan fuertemente relacionadas entre ellas.⁵⁰ Debíamos optar por una u otra y consideramos que FONCOMUN es una variable que se vincula mejor al modelo e incluye indirectamente a la variable población.

71

El comportamiento de la ecuación resultante sería:

$$E(y | X) = \exp(\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \gamma D)$$

En donde:

y : Número de candidatos

X₁ : Canon

X₂ : FONCOMUN

X₃ : Proporción del voto en blanco en las elecciones pasadas

X₄ : Índice de Herfindahl con los resultados de las elecciones pasadas

D : El alcalde en ejercicio postula a la reelección.

⁴⁹ Funciona como variable *dummy* dentro del modelo.

⁵⁰ Considerar a la población o población electoral necesariamente conlleva a tener problemas de multicolinealidad en el modelo.

Este modelo se ejecutó con las variables mencionadas pero realizando ciertos ajustes. El primero de ellos fue la conversión de las variables FONCOMUN y canon a sus valores en logaritmo natural. De esta manera controlamos⁵¹ cada una de las variables, logrando que todas posean un rango homogéneo, para obtener efectos sin distorsiones y una mejor apreciación visual. La variable voto en blanco se expresa en proporciones que van del 1 al 100, mientras que el IH asume valores ubicados entre 0 y 1. La variable reelección solo asume dos valores, 1 si en la provincia el alcalde en ejercicio postula a la reelección y 0 si es que no lo hace.

2.4.2 Descripción y resumen de las variables

Antes de pasar a ver los resultados de la regresión, es necesario realizar un resumen de las variables que estamos utilizando y poder apreciar las correlaciones parciales que existen entre ellas y la variable dependiente.

CUADRO 2.18
RESUMEN DE LAS VARIABLES UTILIZADAS
MODELO ERM 2006

Variable	Media	Mediana	Desv. estándar	Mín.	Máx.
Número de candidatos ERM 2006	8,4	8	3,08	3	21
FONCOMUN 2005	4.130.116	2.760.482	5.219.596	308.701	52.343.105
Canon 2005	2.480.529	672.499	5.974.522	178	48.748.169
% voto en blanco ERM 2002	10,78	10,42	5,1	1,08	26,51
Índice de Herfindahl ERM 2002	0,1771	0,1677	0,058	0,0659	0,4392

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF y Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

⁵¹ Convertir las variables a sus valores Log_e o Log_{10} no distorsiona los resultados, pues son solamente equivalencias de sus valores reales. La ventaja principal es que todas las variables mantienen una amplitud muy parecida y evitamos estimar variables muy disímiles, como canon, que se mide en millones de dólares, y el IH que se mide de 0 a 1. Los efectos de las variables explicativas sobre la dependiente se mantienen en un rango homogéneo.

CUADRO 2.19

RESUMEN DE LAS VARIABLES UTILIZADAS – MODELO ERM 2010

Variable	Media	Mediana	Desv. estándar	Mín.	Máx.
Número de candidatos ERM 2010	9,67	9	3,46	2	25
FONCOMUN 2009	6.337.513	4.049.495	8.221.451	561.554	84.252.247
Canon 2009	6.168.509	2.743.886	10.806.459	214	105.130.916
% voto en blanco ERM 2006	9,46	8,38	5,44	1,14	32,79
Índice de Herfindahl ERM 2006	0,2066	0,1917	0,0665	0,0916	0,4333

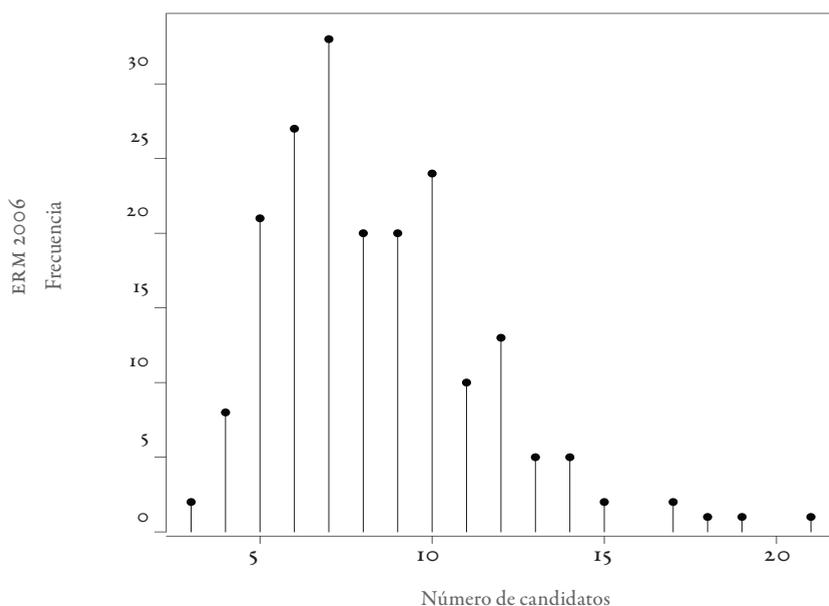
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF y Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

En los cuadros 2.18 y 2.19 obtenemos una perspectiva agregada de las variables en uso. La media del número de candidatos a alcalde en las provincias municipales fue de 8,4 para el año 2006, teniendo un mínimo de 3 en las provincias de Sucre (Ayacucho) y Lamas (San Martín), y un máximo de 21 candidatos en la provincia de San Román en Puno. Para las ERM 2010 se presentaron en promedio 9,67 candidatos por provincia elevando el número de candidatos en uno con respecto a las elecciones anteriores. San Román nuevamente aparece como la provincia con más candidatos, esta vez se presentan 25 a la contienda. Las provincias en las que se registran menos candidaturas para el 2010 son Mariscal Ramón Castilla (Loreto) y Jorge Basadre (Tacna) con 2 y 3 candidatos, respectivamente.

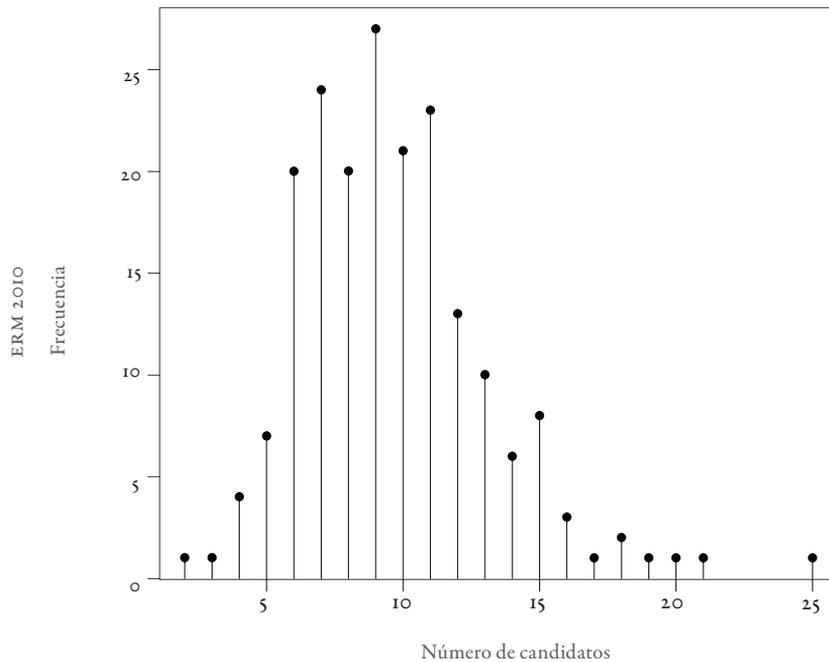
Podemos observar la distribución del número de candidatos a alcalde en el gráfico 2.7. Allí se resaltan dos cosas importantes, primero que dicha variable posee una distribución semejante a una de Poisson y segundo que la misma presenta un sesgo positivo, lo cual implica que existe un grupo de provincias que se alejan del promedio pasando los diez candidatos, estos casos podrían marcar la pauta del resultado de regresión.

GRÁFICO 2.7

FRECUENCIAS DEL N.º DE CANDIDATOS – ERM 2006 Y 2010



74



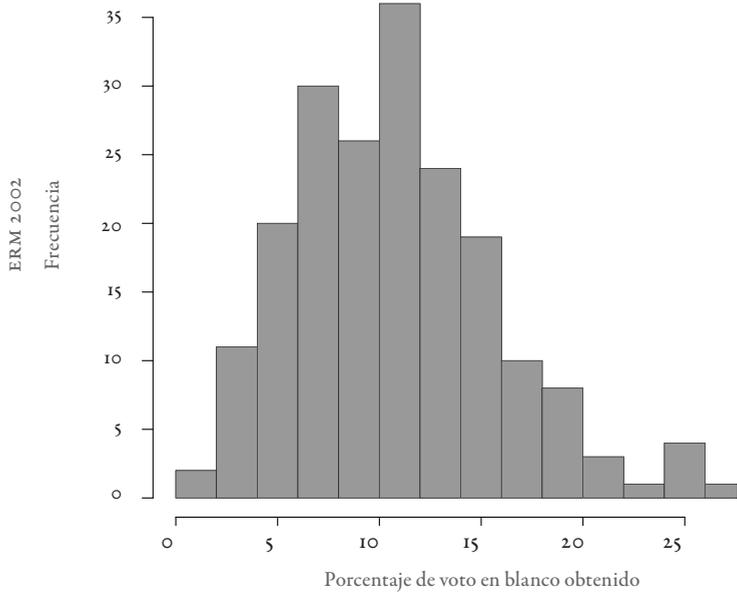
El ingreso promedio que recibía una provincia en el Perú en el 2005 por el concepto de FONCOMUN ascendía a 4,13 millones de soles. En ese caso la dispersión era extrema y podíamos tener provincias como Lima que sobrepasaba los 52 millones o Piura con más de 27 millones de soles de ingresos, mientras otras como Luya (Amazonas) solo recibía alrededor de 300 mil soles. Para el año 2009, el ingreso promedio por FONCOMUN fue de 6,33 millones. Lima y Piura siguieron siendo las provincias que más dinero percibieron con 84,25 millones y 44 millones de soles. El incremento fue notable para ambos casos y en general muchas provincias casi duplicaron sus ingresos. La provincia que menos FONCOMUN recibió fue Ocos (Áncash) con 561 mil nuevos soles, aunque vale precisar que es una de las menos pobladas.

El ingreso por canon en los años 2005 y 2009 muestra también mucha variabilidad, aunque —como hemos visto— esta se debe a razones muy diferentes a las del FONCOMUN. Para ilustrar el caso, en el año 2005 el ingreso promedio de una provincia ascendía a dos millones doscientos mil soles. Sin embargo, la desigualdad de ingresos fue bastante elevada, pues hubo provincias como Ferreñafe (Lambayeque) o Luya (Amazonas) cuyos montos combinados no llegaron a los cien soles y otras como Cajamarca (Cajamarca) y Mariscal Nieto (Moquegua) que percibieron 49 millones y 34 millones de soles, respectivamente. El año 2009 Mariscal Nieto tuvo un ingreso de 105,31 millones de nuevos soles por canon, siendo la provincia que más recibió por este concepto. Le siguieron Santa (Áncash) e Ilo (Moquegua) con 46,60 y 46,42 millones, respectivamente. Quienes menos percibieron en el 2009 fueron las provincias de Bongará (Amazonas) y Tahuamanu (Madre de Dios) quienes conjuntamente no sumaron más de mil soles.

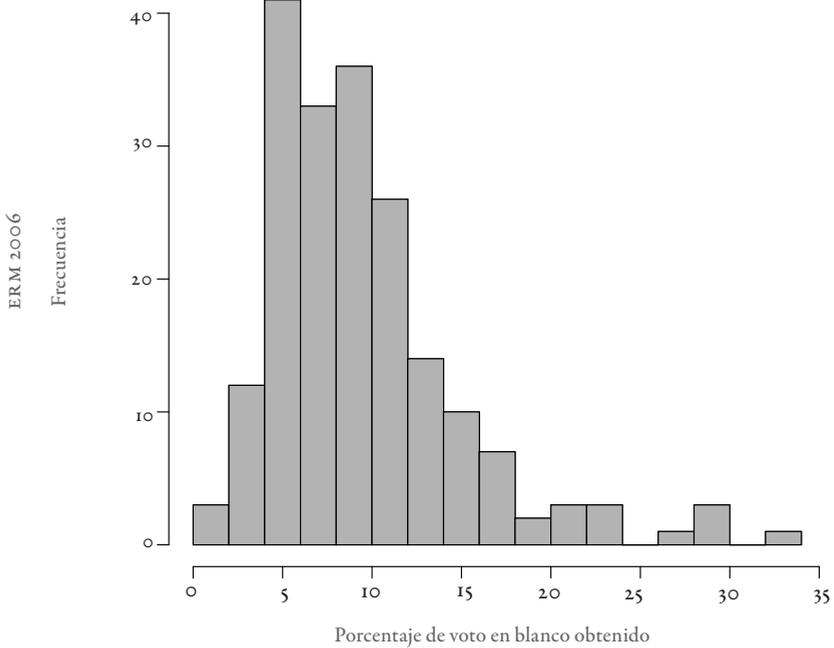
El porcentaje de voto en blanco para el año 2002 en las elecciones provinciales fue de 10,78%, con una desviación estándar de 5,1%. La provincia que más porcentaje de voto en blanco obtuvo fue Cangallo (Ayacucho) con 26,51% y la que menos porcentaje de voto en blanco registró fue Purús, en Ucayali, con 1,08%. Para el año 2006 el promedio en las municipalidades provinciales fue de 9,46%, llegando a tener casos con un porcentaje muy elevado como 32,79% para la provincia de Sucre (Ayacucho) y 28,8% para la provincia de Paruro en Cusco. La dispersión en este caso no es muy elevada, por lo que la desviación estándar obtenida es de 5,44%. En el gráfico 2.8 puede apreciarse mejor la distribución del voto en blanco, la cual posee un sesgo positivo en algunas provincias, sobrepasando el 15%.

GRÁFICO 2.8

== DISTRIBUCIÓN DEL VOTO EN BLANCO EN LAS PROVINCIAS – ERM 2002 Y 2006 ==



76



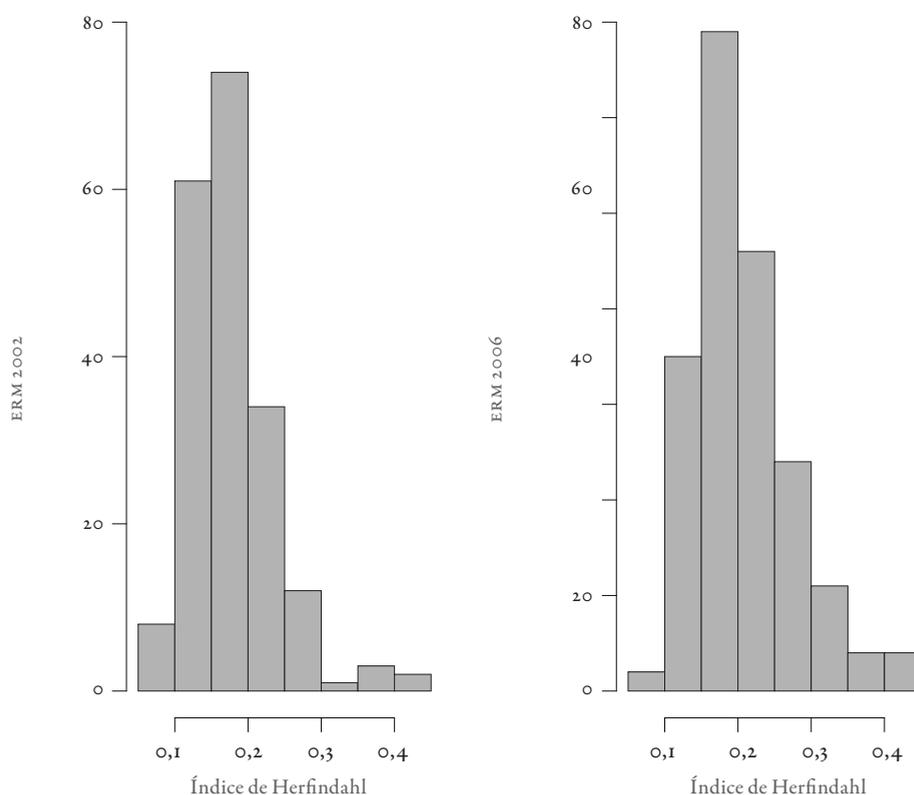
Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE
 Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE

En el gráfico 2.9 observamos la distribución del IH correspondiente a las provincias en las ERM 2002 y 2006. La media es 0,17 para el año 2002, lo que nos dice que en la gran mayoría de provincias la competencia electoral fue muy fuerte, evitando que pocos partidos concentren grandes porcentajes del electorado. Lo mismo sucede en el 2006, aunque la media sube a 0,20 lo cual es previsible dado que el número de organizaciones políticas participantes se reduce. Estos promedios por debajo de 0,25 demuestran la fuerte fragmentación política que tenemos en el Perú y la ausencia de organizaciones políticas que puedan abarcar grandes cuotas del electorado.

Nuestra hipótesis para el modelo de regresión es que esta alta fragmentación incrementa el número de candidatos, pues las posibilidades de éxito en un escenario fragmentado son mayores que en un escenario altamente concentrado. Podemos observar, además, que ninguna provincia sobrepasa el 0,5.

GRÁFICO 2.9

HISTOGRAMA DEL ÍNDICE DE HERFINDAHL EN LAS PROVINCIAS



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE

Finalmente tenemos el registro del número de candidatos que postulan a la reelección. Este se incrementa si comparamos los comicios de los años 2006 y 2010 (véase cuadro 2.20). En el año 2006, de 195 alcaldes provinciales 114 postularon a la reelección, lo cual equivalió al 58,5% del total de provincias. En el 2010 este número aumentó a 128 postulaciones, que representó el 65,6% del total de alcaldes.

CUADRO 2.20

N.º DE ALCALDES PROVINCIALES QUE POSTULAN
A LA REELECCIÓN – ERM 2006 Y 2010

	N.º de alcaldes que postulan a la reelección	Porcentaje de alcaldes a la reelección con respecto al total de candidatos
ERM 2006	114	58,5
ERM 2010	128	65,6

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

2.4.3 Resultados de los modelos de regresión

La primera aproximación que realizamos es una tabla de correlaciones entre las variables utilizadas en el modelo de regresión (gráficos 2.10 y 2.11). En la parte inferior de la diagonal, con los nombres de las variables, obtenemos los cuadros de dispersión y en la parte superior registramos los coeficientes de asociación entre las variables, como también el grado de significancia estadística.⁵²

Existe una asociación significativa entre el número de candidatos y todas las variables independientes para ambas elecciones. La relación con FONCOMUN es la más fuerte, con un R^2 de 0,58 y 0,46 (2006 y 2010 respectivamente), mientras que la más moderada es la que se establece con el voto en blanco con un R^2 de 0,26 y 0,17 (2006 y 2010). Estas asociaciones con el número de candidatos se pueden apreciar en la primera fila de cada gráfico. Asimismo, es importante ver que la asociación entre las variables independientes no es muy alta, lo cual es sumamente deseable.

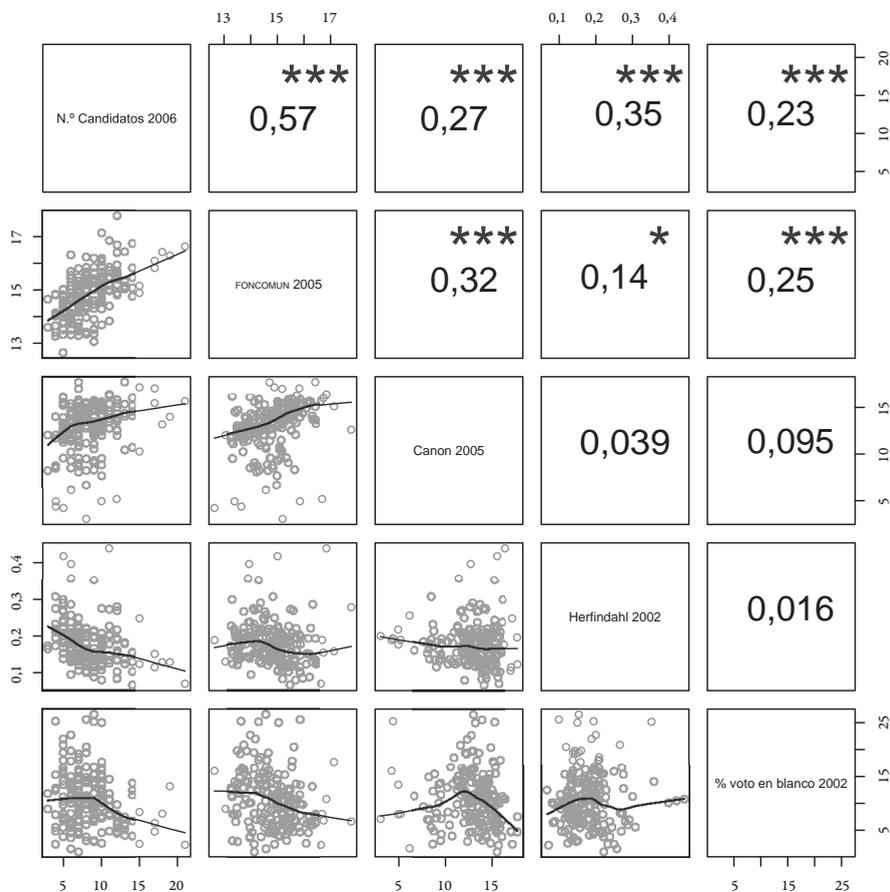
Uno de los principios de toda regresión múltiple es que las variables independientes no deben estar estrechamente asociadas entre ellas puesto que llevaría a un

⁵² Los gráficos 2.10 y 2.11 muestran los valores en logaritmo natural de canon y FONCOMUN. Los asteriscos muestran el grado de significancia siendo *** un $Pr < 0,001$, ** un $Pr < 0,01$ y * un $Pr < 0,05$.

problema de multicolinealidad,⁵³ con lo cual el modelo obtiene un coeficiente de asociación mucho más elevado que el real (FOX 2008: 307-332). En este caso dicho problema⁵⁴ no se presenta, puesto que la asociación entre las variables independientes no sobrepasa el 0,32 (entre FONCOMUN y canon en el año 2006) en el peor de los casos.

GRÁFICO 2.10

MATRIZ DE CORRELACIONES DE LAS VARIABLES ESTUDIADAS – ERM 2006



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE

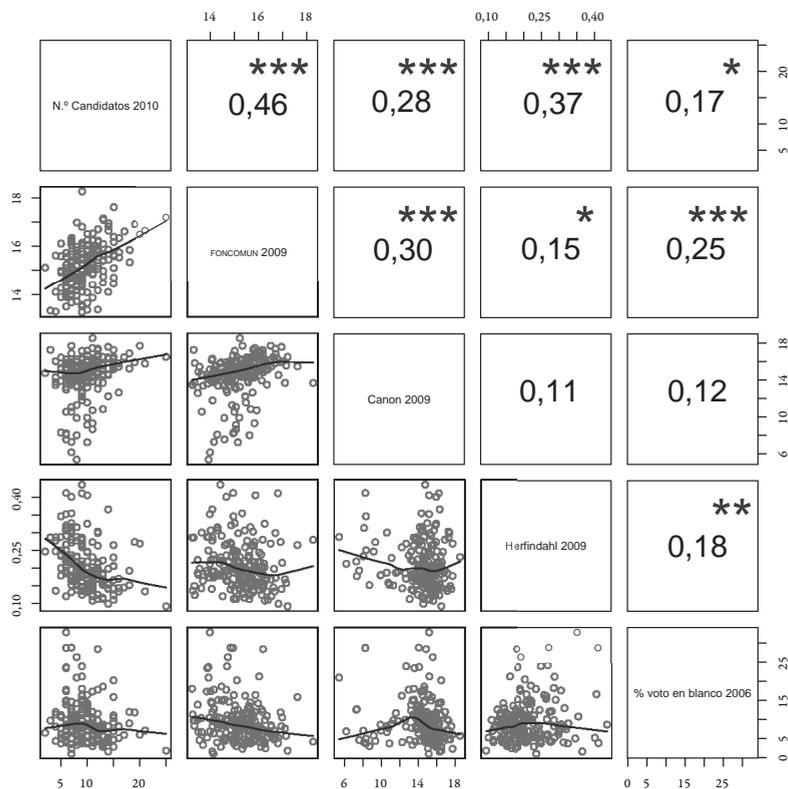
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE

⁵³ Multicolinealidad es un problema que se presenta en una correlación múltiple cuando se sobrestima la asociación con la variable dependiente al incluir muchas variables independientes altamente correlacionadas. Sería casi semejante a incluir una misma variable explicativa dos o más veces.

⁵⁴ Se tomó en cuenta a la hora de hacer la regresión. Se probaron dos modelos de regresión retirando la variable que causaba mayor problema.

GRÁFICO 2.11

MATRIZ DE CORRELACIONES DE LAS VARIABLES ESTUDIADAS – ERM 2010



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE

A continuación, en el cuadro 2.21 se pueden ver los dos modelos de regresión de Poisson que hemos realizado para las elecciones provinciales de 2006 y 2010 y las variables que resultaron significativas en ellos marcadas con un «✓».

CUADRO 2.21

VARIABLES INCLUIDAS EN LOS MODELOS DE REGRESIÓN

Variables independientes	Modelos	
	ERM 2006	ERM 2010
FONCOMUN*	✓	✓
Canon*		✓
Índice de Herfindahl	✓	✓
% voto en blanco		
Alcalde postula a la reelección		

* Valores en logaritmo natural.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE

En los cuadros 2.22 y 2.23 podemos observar los resultados obtenidos para ambos modelos. Apreciamos que solamente FONCOMUN y el canon resultan significativos para el modelo ERM 2006 y este no presenta problemas de multicolinealidad.⁵⁵

CUADRO 2.22

===== TABLA DE COEFICIENTES OBTENIDOS – MODELO ERM 2006⁵⁶ =====

	Coefficiente β	Pr > t	Significancia ⁺	VIF
(Constante)	-0,560	0,13		-
FONCOMUN 2005 ⁺⁺	0,190	0,00	***	1,20
Canon 2005 ⁺⁺	0,010	0,07		1,14
Índice de Herfindahl ERM 2002	-1,760	0,00	***	1,03
% voto en blanco ERM 2002	-0,780	0,06		1,06
Alcalde postula a la reelección (sí)	-0,045	0,25		1,02

+ Los asteriscos muestran el grado de significancia siendo *** un Pr < 0,001, ** un Pr < 0,01 y * un Pr < 0,05.

++ Valores en logaritmo natural.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE

En el cuadro 2.23 vemos los resultados del modelo ERM 2010, el cual arroja las variables FONCOMUN e IH como significativas pero, además, el canon se vuelve estadísticamente importante para estimar el número de candidaturas provinciales. Este hecho cobra sentido al ver las cifras de canon de los últimos años, que en la mayoría de los casos se han visto duplicadas. El canon es en estos momentos el mayor ingreso —en promedio— que percibe una provincia, lo que ha valido para que empiece a ser tomado en cuenta por las organizaciones políticas y marque una relación con un mayor número de candidaturas.

CUADRO 2.23

===== TABLA DE COEFICIENTES OBTENIDOS – MODELO ERM 2010⁵⁷ =====

	Coefficiente β	Pr > t	Significancia ⁺	VIF
(Constante)	-0,100	0,79		-
FONCOMUN 2009 ⁺⁺	0,140	0,00	***	1,18
Canon 2009 ⁺⁺	0,0220	0,03	*	1,11

⁵⁵ Como se puede ver, los valores de inflación (VIF) no presentan problemas, pues no sobrepasan el valor 2 que es por consenso la barrera crítica para detectar multicolinealidad.

⁵⁶ El modelo tiene un pseudo-R² de 0,419. En los modelos de regresión de Poisson no existe una medida tal como el R² de la regresión lineal.

⁵⁷ Pseudo-R² de 0,33.

❖	Coefficiente β	Pr > t	Significancia ⁺	VIF
Índice de Herfindahl ERM 2006	-1,700	0,00	***	1,05
% voto en blanco ERM 2006	-0,000	0,88		1,10
Alcalde postula a la reelección (sí)	0,026	0,55		1,01

+Los asteriscos muestran el grado de significancia siendo *** un Pr < 0,001, ** un Pr < 0,01 y * un Pr < 0,05.

+Valores en logaritmo natural.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE

2.4.4 Interpretación de los resultados

Tres de las cinco variables utilizadas resultan significativas en el 2010; solo dos en el 2006, pues el canon quedó excluido. Ello significa que la distribución del número de candidatos a alcalde en las provincias puede comprenderse mejor con estas variables. El resto de variables no llegó a mostrar una relación estadística significativa, lo que equivale a decir que no ayudan a entender el fenómeno y por lo tanto no existe un vínculo definido entre ellos.

82 El IH presenta una asociación inversa⁵⁸ —en ambos modelos— con el número de candidatos, lo cual prueba una de nuestras hipótesis de trabajo que sostiene que a mayor concentración del electorado, menor será el número de organizaciones políticas dispuestas a competir. Si tomamos en cuenta que muchas de estas son nuevas y aún no poseen una estructura consolidada, les será más costoso entrar en un terreno político muy concentrado.

El ingreso por canon en el primer modelo no presenta asociación con el número de candidatos a alcalde por provincia. Este resultado, en el caso provincial, iría en contra de lo que Dowling y Lenn (2008) proponen como incentivo para la postulación, pero consideramos que en esos comicios el canon estaba recién empezando a ser tomado en cuenta y aún no había tenido el despegue del año 2007. Así, la no asociación entre estas variables puede deberse, como sugiere Pérez-León (2009), a la falta de conocimiento por parte de los políticos de los montos transferidos a las municipalidades provinciales. Esta idea puede cobrar fuerza en la medida en que la poca institucionalización de las organizaciones políticas se refleja en la falta de información que tienen del aparato estatal. Sin embargo, para el período 2010 este rubro sí llega a ser significativo, pues obtiene una relación positiva con el número de candidatos en las provincias. Lo cual demuestra que las organizaciones políticas ya están teniendo conocimiento de ello, así como una mayor visión política en general.

⁵⁸ Se obtienen coeficientes beta de -1,76 y -1,70 para los modelos ERM 2006 y 2010, respectivamente.

Esto también se podría apreciar en la proliferación de los movimientos regionales, desplazando a las organizaciones políticas de alcance provincial, pues de esta manera pueden postular a varias provincias, sobre todo en aquellas con más recursos para desarrollar sus planes de gobierno.

El FONCOMUN tiene un alto nivel de asociación positiva en ambos modelos. Así, a mayores ingresos por FONCOMUN, mayor es la cantidad de candidatos a alcalde que deciden competir en el ámbito provincial. Sin embargo, debemos tener cuidado con esta variable, dada su complejidad. Por un lado, es un ingreso que se origina en 1984 y proviene del Impuesto General a las Ventas. Siendo un ingreso con más trayectoria que el canon, se esperaría un mayor conocimiento de él por parte de las organizaciones políticas. Además, es un ingreso que crece al ritmo de la economía peruana y no tiene picos de crecimiento exponencial, como lo ha registrado el canon. No obstante, está más institucionalizado que el canon dado que depende directamente de la población y las carencias que presentan las provincias. Se esbozó incluir el número de electores como una variable adicional, pero dado que su efecto es registrado directamente por el FONCOMUN (aumenta conforme se incrementa la población) decidimos no incluirla en el modelo.

El porcentaje del voto en blanco no obtuvo una asociación significativa a diferencia de los modelos de Pérez-León (2009) en los cuales obtiene una asociación directa, posiblemente sobreestimada. Esto se entiende en la medida en que el voto en blanco es una información que no necesariamente es seguida de cerca por las organizaciones políticas para preparar sus tácticas de oferta. A diferencia del Herfindahl, el voto en blanco no presenta una relevancia directa para los políticos, además el voto en blanco finalmente no es considerado para obtener el porcentaje válido de las preferencias electorales.

Finalmente, tenemos la variable categórica (dummy) de reelección que no resultó tener asociación con el número de candidatos. Ello significa que el hecho de que un alcalde en ejercicio se postule no logra tener efecto en reducir el número de posibles rivales, como tampoco aumentarlos. Para las organizaciones políticas resulta más relevante el hecho de la concentración electoral y los ingresos, más no si el actual alcalde postula a la reelección, pues solamente lo tomarían en cuenta si ese alcalde hubiera concentrado gran parte de los votos.

CAPÍTULO 3

ESTUDIOS DE CASO:
LAS TÁCTICAS DE OFERTA POLÍTICA

En este capítulo se exponen los resultados de tres estudios cualitativos realizados en el mismo número de circunscripciones provinciales. El objetivo general es profundizar el análisis respecto a las tácticas de oferta política que han adoptado en un contexto de competencia electoral los dos principales actores políticos presentes en el ámbito provincial: los partidos políticos y las organizaciones políticas de alcance regional (movimientos regionales).

De esa manera, los tres estudios de caso han procurado enfocarse en dos aspectos que responden directamente a la inquietud central que guía este trabajo. Por un lado, analizan el proceso de selección de los candidatos en el supuesto de que el mismo refleja la manera cómo las organizaciones políticas se plantean el reto de participar en una contienda electoral (tácticas); mientras que, por otro, intentan identificar algunos posibles factores externos que podrían haber incentivado o motivado (especialmente el cambio en las reglas electorales) a las diferentes organizaciones políticas a competir por el poder.

La secuencia de nuestra exposición comienza indicando los principales criterios que han guiado la selección de las tres provincias y las técnicas de recojo de información que hemos utilizado en el trabajo de campo. Luego, como parte de la exposición de cada caso, se desarrolla para cada provincia: (a) una descripción de las características socioeconómicas, (b) una breve reseña de las principales organizaciones políticas y de los candidatos que compitieron en el año 2006, y (c) una primera aproximación a las tácticas que habrían definido la participación electoral de las principales organizaciones políticas.

En la sección 3.3, considerando los resultados y el contexto electoral de las ERM 2010, analizamos los cambios y continuidades en la oferta electoral (número y tipo de candidaturas presentadas) ocurridos en las provincias analizadas respecto a las ERM 2006. Finalmente, a manera de síntesis, exponemos algunos enunciados que explicarían las tácticas de oferta política utilizadas por los candidatos del ámbito provincial.

3.1 Criterios de selección y técnicas de recojo de información

Las tres provincias escogidas debieron cumplir ciertos rasgos referidos tanto a la oferta como a la demanda electoral. Respecto a la oferta electoral se seleccionaron provincias cuyos escenarios de competencia reflejaron una realidad cercana a la descrita en las siguientes premisas:

- ☞ Circunscripciones donde el número de candidaturas partidarias fue proporcionalmente mayor al número de candidatos que presentaron los movimientos regionales.
- ☞ Circunscripciones donde el conjunto de candidaturas partidarias fue proporcionalmente equivalente al número de candidatos que presentaron los movimientos regionales.

86

La razón de estos criterios de selección reside en nuestro interés por explorar la manera cómo los partidos políticos vienen definiendo sus candidaturas en contextos caracterizados por una mediana o débil presencia de movimientos regionales y, a su vez, examinar cómo estos últimos consiguen presentar candidaturas en contextos donde los partidos mantienen una considerable cuota de la oferta política o donde ya han conseguido constituirse en una opción política equivalente.

Respecto a la demanda electoral, se escogieron escenarios electorales competitivos. Es decir, siguiendo la definición de Sartori sobre competitividad, se seleccionaron escenarios electorales que en el 2006 tuvieron los siguientes rasgos: (a) las principales organizaciones políticas obtuvieron votaciones más o menos próximas entre sí, y (b) los ganadores fueron elegidos por un escaso margen (SARTORI 2003: 257-262).

Las provincias seleccionadas fueron Chiclayo (Lambayeque), Maynas (Loreto) y Cusco (Cusco). Tomando en cuenta las premisas referidas a la oferta electoral, tenemos que Chiclayo y Cusco corresponden al primer escenario, mientras que Maynas se ajusta a los criterios del segundo. En términos cuantitativos tenemos que en Chiclayo y Cusco los candidatos que postularon por algún partido político

representaron más del 75% del total de candidaturas que compitieron en dichas circunscripciones; en tanto que en Maynas, esta cifra fue de 46,67%.

CUADRO 3.1

N.º DE CANDIDATOS SEGÚN TIPO DE ORGANIZACIÓN – ERM 2006

Tipo/provincia	Organización política de alcance regional o provincial (%)	Partido político (%)	Total (%)
Chiclayo	3	9	12
Maynas	8	7	15
Cusco	4	13	17

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

Si analizamos la demanda electoral y tomamos en cuenta los diversos resultados que obtuvieron en el año 2006 las diferentes organizaciones políticas en cada una de las tres provincias señaladas, podríamos concluir que estas se caracterizan por ser «mercados electorales» con un elevado nivel de competitividad. En efecto, si calculamos el IH⁵⁹ tenemos que en todos los casos este índice presenta valores bajos, lo cual significa que hubo una alta dispersión del voto y que ninguna organización política consiguió un porcentaje significativo del electorado.

87

CUADRO 3.2

EL ÍNDICE DE HERFINDAHL – ERM 2006

Provincia	IH	Votación del candidato ganador (%)	Votación del candidato en segundo lugar (%)
Chiclayo	0,167	27,99	18,78
Maynas	0,157	24,39	20,32
Cusco	0,144	21,42	18,27

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

Por otro lado, la técnica usada para recolectar la información empírica fue la entrevista semiestructurada. Esta herramienta se aplicó a dos grupos de individuos: (a) líderes o militantes que tuvieron cierta injerencia en los procesos de toma de decisión de sus respectivas organizaciones políticas durante la campaña electoral de las ERM 2006, y (b) candidatos que compitieron ese año representando a dichas organizaciones. El número de entrevistas y el tipo de organización seleccionada fue definido

⁵⁹ Véase nota al pie 48, página 70.

a partir de la importancia o peso electoral que las organizaciones mostraron en las elecciones del año 2006. No obstante, siempre se procuró recoger una muestra representativa de cada tipo de organización política que compitió. Las entrevistas persiguieron dos objetivos puntuales: (a) recolectar suficiente evidencia empírica que nos permita ubicar las motivaciones y tácticas que habrían definido las candidaturas de los partidos y movimientos en cada una de las circunscripciones mencionadas, y (b) evaluar el grado de influencia o las posibles consecuencias del cambio en las normas electorales en dicho proceso.

3.2 *Análisis de casos*

3.2.1 *La provincia de Chiclayo*

Chiclayo es la capital del departamento de Lambayeque. Territorialmente, la provincia es relativamente extensa, con unos 3.288 km² y está compuesta por veinte distritos (véase mapa 3.1). La provincia es habitada por 757.452 personas, población que representa el 68% del total del departamento. El distrito más poblado es el del Cercado, con 260.948 habitantes, seguido por el de José Leonardo Ortiz, que alberga a 161.717 personas.

MAPA 3.1

PROVINCIA DE CHICLAYO



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE

Elaboración: Oficina General de Planeamiento y Presupuesto - ONPE

Por su ubicación geográfica, Chiclayo es un punto de confluencia de dos ejes: uno que conecta las ciudades principales de la costa norte y otro que comunica las regiones de Cajamarca y Amazonas con el océano Pacífico. Esta ubicación privilegiada ha permitido que la ciudad se convierta en un espacio comercial por excelencia, en el cual se acopia y abastece a todo el departamento de Lambayeque y parte del espacio nororiental del país. Debido a esta gran actividad comercial, la provincia ha experimentado en las últimas décadas un proceso intenso de migración proveniente sobre todo de los departamentos de Cajamarca y Amazonas. Así, Chiclayo ha visto incrementar su población entre 1981 y 2007 en casi un cien por ciento.

Según el mapa de pobreza de FONCODES, la provincia de Chiclayo se ubica en el quintil 3 del IC, con el puesto decimotercero a escala nacional. Sin embargo, un análisis de los distritos que la componen revela una desigual satisfacción respecto a los servicios básicos. Por ejemplo, los distritos urbanos de Etén y Santa Rosa poseen alrededor de 20% de habitantes sin acceso a servicios de agua y desagüe. Esta situación se agrava en los distritos con alta población rural, como Oyotún, en donde la población sin acceso a los servicios de agua, desagüe y electrificación es bastante elevada (41%, 28% y 30%, respectivamente), o Nueva Arica, donde la carencia de los mismos servicios llega al 34%, 16% y 35%, respectivamente.

Por otro lado, los recursos que recibe el municipio de Chiclayo provienen principalmente del tesoro público, siendo los rubros más importantes —desde el año 1998— los del Fondo de Compensación Municipal y los del Programa del Vaso de Leche.

89

CUADRO 3.3

TRANSFERENCIAS A LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CHICLAYO (1998-2006)

Recursos transferidos (en nuevos soles)	1998	2002	2006	2009
Canon minero	1.143.683	-	188	11.098
Comedores, alimentos por trabajo, hogares y albergues	-	-	261.248	476.720
FONCOMUN	11.720.347	11.268.775	20.676.039	26.257.398
Impuestos a los tragamonedas	-	-	410.519	1.952.458
Programa del Vaso de Leche	1.967.184	2.156.834	2.352.911	2.352.911
Renta de Aduanas	7.266	3.121	306	1.572
Otros	-	-	2.544	12.640.828
Total	14.838.481	13.428.731	23.703.756	43.692.985

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

a) *Escenario político antes de 2006*

Una característica del escenario político de Chiclayo es que las candidaturas partidarias han mantenido cierta presencia en las diferentes elecciones municipales celebradas desde 1980, incluso en el período de mayor desprestigio de este tipo de organizaciones (década de los noventa) estas consiguieron votaciones significativas. Veamos brevemente con mayor detalle el devenir del escenario político de la provincia desde 1980.

El PAP fue durante casi toda la década de 1980 la organización hegemónica en la provincia pues logró colocar alcaldes en tres ocasiones consecutivas, obteniendo altos porcentajes de votación: en 1980, 43,9%; en 1983, 41,3%; y en 1986, 55,6%.⁶⁰ La segunda posición fue dividida entre AP y la IU. Mientras que AP empieza la década con importantes resultados (39%), en las dos elecciones siguientes cede su lugar a una IU que encuentra en el año 1986 su techo electoral con un 40,2%.

El final de la década de 1980 significó la pérdida de la hegemonía aprista sobre la provincia. Así, el PAP fue desplazado de la alcaldía por AP en las elecciones de 1989. A partir de ese año el partido AP fue la organización que consiguió mantener un mayoritario porcentaje de las preferencias electorales de la provincia hasta las elecciones de 1998, cuando es derrotado por el candidato de una OPAP, Adelante Chiclayo, formada por el entonces alcalde y ex militante acciopopulista Miguel Ángel Bartra. Sin embargo, el control de la municipalidad en manos de organizaciones políticas de alcance provincial fue breve, pues en el año 2002 AP volvió a ganar la alcaldía.

En suma, si hasta las elecciones municipales del año 2002, dos partidos políticos históricos gozaban de una importante aceptación (AP ganó las elecciones en varias ocasiones, mientras que el PAP —a excepción de 1995— se mantuvo entre los tres primeros lugares de votación), podemos concluir que a inicios del presente siglo el escenario político de Chiclayo contaba con dos partidos medianamente arraigados y con capacidad de competir exitosamente en el ámbito provincial.

b) *La competencia electoral en el año 2006*

En esta sección y en la siguiente nos referiremos a los actores políticos que participaron en el proceso electoral de 2006. Presentaremos algunos datos institucionales importantes de las organizaciones políticas mencionadas, así como su historia y su desempeño electoral en la provincia. Sin embargo, seleccionaremos solamente a las cinco organizaciones que obtuvieron las mejores votaciones en las ERM 2006:

⁶⁰ Fueron elegidos por el PAP en las elecciones mencionadas Flavio Miguel Núñez Izaga, Guillermo Baca Aguinaga y Julio Fernández de la Oliva.

los partidos PAP y AP, y los movimientos regionales Siempre Adelante, Todos por Lambayeque - Manos Limpias y Amistad Solidaria Independiente. Estas organizaciones en conjunto reunieron más del 83% de los votos válidos. Las otras siete organizaciones políticas restantes fueron partidos nacionales que obtuvieron un porcentaje de votación por debajo del 5%.

CUADRO 3.4

ORGANIZACIONES POLÍTICAS EN CHICLAYO – ERM 2006

Organización política	Tipo de organización	Votos válidos (%)
Todos por Lambayeque - Manos Limpias	Movimiento regional	27,99
Partido Aprista Peruano	Partido político	18,78
Acción Popular	Partido político	15,81
Siempre Adelante	Movimiento regional	13,75
Amistad Solidaria Independiente	Movimiento regional	7,02
Alianza para el Progreso	Partido político	4,75
Restauración Nacional	Partido político	2,92
Alianza Electoral Unidad Nacional	Partido político	2,42
Unión por el Perú	Partido político	2,28
Partido Nacionalista Peruano	Partido político	2,11
Agrupación Independiente Sí Cumple	Partido político	1,69
Perú Ahora	Partido político	0,49

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE

◎ *Todos por Lambayeque - Manos Limpias*

La alcaldía provincial fue ganada por la alianza electoral Todos por Lambayeque - Manos Limpias. Manos Limpias surgió en el contexto de las elecciones del año 2002 como una OPAP, integrado por cuadros de izquierda que promovían la alcaldía del empresario y líder del movimiento Roberto Torres (VELÁSQUEZ 2010i). En dichos comicios, la organización de Torres quedó en segundo lugar, con una votación del 19,28%, siendo superada por AP. Ese año, el Movimiento Independiente Manos Limpias presentó candidaturas en quince distritos de la provincia, y aunque no obtuvo la alcaldía en ninguno, sí alcanzó el segundo lugar en cuatro distritos. En el año 2005, dicha organización fue inscrita como Movimiento Regional De Las Manos Limpias, con miras a extender sus candidaturas a las otras provincias de la región y de postular al Gobierno Regional.

Por su parte, el Movimiento Independiente Todos por Lambayeque fue fundado en el año 2005 por Anselmo Lozano Centurión, alcalde del distrito de La Victoria y un político local exitoso en términos electorales.⁶¹ La alianza firmada por los dos movimientos regionales en el 2006, otorgó la presidencia de aquella a Roberto Torres, teniendo en cuenta la presencia política en la escena provincial. El cariz de la alianza fue estrictamente electoral, sin motivaciones ideológicas, como lo manifiesta el alcalde Alejandro Castro del distrito de José Leonardo Ortiz: «[...] electoral [fue la alianza] porque si hubiera sido sólida, bueno todo depende de los líderes, se hubiera formado un partido político a futuro. Por eso nos quedamos con el alcalde de La Victoria, trabajando por “Todos por Lambayeque”...» (VELÁSQUEZ 2010i).

◎ *Partido Aprista Peruano*

La segunda agrupación importante en la justa municipal-provincial de Chiclayo fue el PAP, la organización política vigente más antigua de dicha provincia. Fundada en la década de 1930, tuvo en el departamento de Lambayeque uno de los principales baluartes políticos. Como parte de lo que fue llamado el «sólido norte», Chiclayo ha sido la sede de una importante y tradicional militancia aprista. Hasta la actualidad, el partido goza de una nutrida militancia, alimentada gracias a la continuación de filiaciones políticas familiares, conjugada con mecanismos de captación de militantes en varios ámbitos, como por ejemplo, en las instituciones educativas o las organizaciones gremiales (VELÁSQUEZ 2010j).

92

El retorno de la democracia en la década de 1980 fue bastante propicio para el partido en Chiclayo. En dicha década tuvo un importante respaldo electoral que permitió al PAP obtener la alcaldía provincial en las tres provincias de Lambayeque durante tres elecciones seguidas: 1980, 1983 y 1986. Este último año, en el que Alan García asume la presidencia del país, es el más favorable para el partido pues llega a obtener resultados por encima del 55% del electorado en todas las provincias del departamento de Lambayeque.

En la década de 1990, el PAP pierde centralidad en favor de AP y los candidatos «independientes». El año 1995 es particularmente desfavorable para el partido, pues no postuló a ningún candidato. Después de ello, el PAP ha recuperado espacio en Lambayeque. En la capital del departamento, a pesar de no ganar la alcaldía, se ha mantenido como la tercera fuerza política, obteniendo 12,5% en 1998 y 17,6% en el año 2002; mientras que en las elecciones del año 2006 ganó las municipalidades provinciales de Lambayeque y Ferreñafe.

⁶¹ En el año 1998 obtuvo alrededor del 30% de los votos válidos, mientras que en las elecciones del año 2002 superó su porcentaje anterior, llegando a concentrar el 42,37% del total de votos válidos.

◎ *Acción Popular*

El tercer partido en importancia en los últimos comicios fue AP. Como hemos mencionado, AP ha sido el partido con un mejor desempeño electoral en la región de Lambayeque. En las primeras elecciones de la década de 1980, AP se mantuvo en los primeros lugares de las preferencias electorales en el ámbito provincial. Luego, en las elecciones de 1986 no presentó candidato debido al desgaste del partido como gobierno nacional.

Hacia fines de la década de 1990, AP recupera su presencia electoral no solo en la capital del departamento, sino también en las otras capitales de provincias. En los cuatro procesos electorales posteriores —que van desde 1989 hasta 1998— AP volvió a ganar varias veces en las circunscripciones provinciales. En la capital departamental su éxito fue incuestionable pues ganó la alcaldía tres veces consecutivas. Los éxitos de AP en Chiclayo, en gran medida, están ligados a las figuras de líderes locales importantes: Arturo Castillo y Miguel Ángel Bartra Grosso. Arturo Castillo, viejo militante acciopopulista llegó a ser elegido en dos ocasiones consecutivas, en 1989 y 1993, y en una tercera en el 2002. Por su parte, Bartra Grosso, fue elegido alcalde postulando por el partido en las elecciones de 1995.

◎ *Siempre Adelante*

93

El movimiento regional Siempre Adelante es una organización creada para sostener la candidatura de Miguel Ángel Bartra Grosso. Sus orígenes se encuentran en la OPAP Adelante Chiclayo que fundó Bartra para postular a la reelección en el año 1998. Habiendo salido de AP por desavenencias con el líder regional, Bartra fundó dicha organización con un sector de militantes acciopopulistas que lo apoyaron, a los que se han ido añadiendo individuos con formación política de izquierda (VELÁSQUEZ 2010k). Su candidatura tuvo éxito dicho año, obteniendo la alcaldía de Chiclayo con el 40,3% de los votos válidos. Gracias a la popularidad de Bartra, Siempre Adelante postuló alcaldes en los catorce distritos de Chiclayo, logrando vencer en once de ellos. La organización no se inscribió para las elecciones del año 2002, pues su líder estaba siendo sometido a procesos judiciales.

Posteriormente, en el año 2004, Bartra inscribió su organización como movimiento regional, esta vez con el nombre Siempre Adelante, para competir en las ERM 2006. Siempre Adelante es una organización creada para ser el soporte político de la campaña electoral de un líder local. El propio Bartra afirmó que «desde el momento que se reconfirma el movimiento, éste ya se conformaba con un objetivo, el poder postular a la alcaldía de Chiclayo... nos habíamos unido bajo ese objetivo, o sea todo el mundo, si yo no iba, no iba nadie y en ese sentido todos están bajo ese objetivo...» (VELÁSQUEZ 2010k).

© *Amistad Solidaria Independiente*

El movimiento regional Amistad Solidaria Independiente fue fundado por el ex rector de la Universidad de Chiclayo Alberto Ortiz Prieto en el año 2006, con el fin de lanzar su candidatura a la presidencia regional del departamento en las elecciones regionales de ese año. La juventud del movimiento, la fragilidad de la organización y la poca ascendencia de su líder en la región explican el pobre desempeño electoral del mismo. En las ERM 2006 Amistad Solidaria Independiente lanzó candidaturas en los tres ámbitos de gobierno: regional, provincial y distrital. En el ámbito regional, su candidato fue el presidente del movimiento y obtuvo un magro resultado. En el ámbito provincial, postuló candidatos a las alcaldías provinciales de Chiclayo y Lambayeque, no ganando en ninguna de ellas; mientras que, en el ámbito distrital, presentó candidaturas en trece de los 35 distritos de la región, obteniendo solamente la victoria en la municipalidad de Monsefú.

c) *Los candidatos*

El alcalde elegido en las elecciones en el año 2006 fue Roberto Torres Gonzáles, quien nació en Cajamarca y estudió economía en la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Antes de acceder a la alcaldía, Torres era el titular de una empresa de comercialización mayorista de abarrotes ubicada en el populoso distrito José Leonardo Ortiz, luego de lo cual asumió el cargo de director gerente de la empresa familiar Crisolito, dedicada al transporte turístico.

Respecto a su trayectoria política, esta es reciente. Si bien su familia estuvo vinculada al PAP, Torres incursionó en política fundando la OPAP Movimiento Independiente Manos Limpias, para postular a la alcaldía de Chiclayo en 2002. En su movimiento es el líder incuestionable, concentrando en su persona, tanto el título de fundador, como los cargos de secretario general y representante legal. En la justa electoral de 2002, su candidatura quedó en segundo lugar, por encima del PAP y de la organización de Bartra Grosso. El perfil con el que se presentó Torres Gonzáles ha sido el de un empresario exitoso y ajeno a la clase política (VELÁSQUEZ 2010i). En efecto, su discurso ha hecho hincapié en la renovación de la política local, criticando a los políticos de los partidos, porque la «población les dio su oportunidad e hicieron poco o nada» (EXPRESIÓN 2006).

Flavio Núñez Izaga fue el candidato del PAP en las ERM 2006. Originario del distrito chiclayano de Pimentel, estudió derecho en la Universidad Nacional de Trujillo. En el ámbito profesional, ha ejercido su carrera de abogado desde fines de la década de 1960, dedicándose también a la docencia desde el año 1993, en instituciones de educación superior.

La trayectoria política de Núñez Izaga en el PAP es bastante larga. En la década de 1970 es nombrado secretario general departamental de dicho partido en Chiclayo, luego de lo cual, accede a varios cargos de importancia dentro de la organización. Su rol político en el partido es recompensado con la postulación de su candidatura a la alcaldía de Chiclayo en 1980, cargo al que accede con una votación de casi el 44%. Su estadía en la municipalidad le granjeó la posibilidad de obtener visibilidad fuera del partido de tal manera que fue elegido parlamentario en 1985. El ejercicio de esta investidura lo realizó hasta 1990, labor que lo obligó a residir en Lima, estableciendo de allí en adelante una intermitente relación con su región y la provincia (VELÁSQUEZ 2010i). Durante la década de 1990 y el primer lustro de la de 2000, siguió vinculado al PAP, pero sin postular a algún cargo de elección popular.

El candidato a la alcaldía por AP fue Arturo Castillo Chirinos, quien desde la década de 1990 ha sido el personaje más importante de AP en Chiclayo, llevando a este partido en tres ocasiones a la alcaldía de la provincia. La figura de Castillo se ha nutrido de su trayectoria sindical y política. Respecto a la primera, fue líder sindical en la compañía Nestlé con sede en Lambayeque, escalando posiciones en la empresa y en la dirigencia nacional del sindicato de trabajadores de Nestlé durante las décadas de 1970 y 1980.

Por otro lado, la actividad política de Castillo se inició a fines de los años 70 cuando ingresó a AP, aunque se vio interrumpida por el decenio militar. Al regreso de Belaunde en 1980, el liderazgo ganado por Castillo como sindicalista fue reconocido por AP, postulándolo como regidor de la capital, cargo por el cual es elegido en 1980. Por enemistades internas dentro del partido, su actividad política disminuye desde 1983, mientras que su actividad sindical se fortalece. Su paso por la municipalidad y su liderazgo sindical permitió que Castillo se convierta en un personaje conocido en la capital. Para fines de la década de 1980, Castillo adquiere relevancia dentro de la organización del partido en el departamento y en el año 1989 postula por el FREDEMO a la alcaldía provincial de Chiclayo, logrando ser elegido ese año y reelegido con el 53,5% por AP en las elecciones siguientes. Es durante su segunda gestión que fue elegido Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (VELÁSQUEZ 2010l).

Estos cargos asumidos por Castillo le dieron popularidad en el departamento, lo que le permitió postular y acceder al Congreso en el año 1995; no obstante, en el año 1998, antes de terminar su mandato parlamentario, decide competir en las elecciones provinciales de Chiclayo, desplazando del partido a su antiguo correligionario Miguel Ángel Bartra, quien finalmente lo vence en dicha elección. A pesar de la derrota, Castillo vuelve a postular en los comicios siguientes, esta vez con éxito (obtuvo el 30,44 % de los votos); sin embargo, a la mitad de su gestión, es vacado

del gobierno municipal por una resolución en su contra producto de un juicio que entablaron trabajadores de la municipalidad.

El retorno de Castillo a la municipalidad, después de un fallo favorable, produjo un conflicto con el alcalde en funciones que terminó con el incendio del palacio municipal. Este hecho se produjo *ad portas* del proceso electoral, razón por la cual la candidatura de Castillo fue disminuida y obtuvo alrededor del 16% de las preferencias del electorado. No obstante, su liderazgo dentro de AP en Lambayeque fue indiscutible hasta el año 2009, lo que permite decir que, en gran medida, las victorias de AP en la capital departamental han estado ligadas más a su figura que al partido, como lo indicó el secretario general regional de AP:

En el caso de la provincia de Chiclayo, el candidato natural es don Arturo Castillo Chirinos [...] podemos asegurar que la gran mayoría de la militancia manifiesta que debería asumir la dirección del partido, dado a que tiene un espacio logrado [...]. Con la apertura que nos caracteriza cualquier militante puede registrar su candidatura, pero por el liderazgo que es innegable de don Arturo [...]. (EXPRESIÓN 2009)

96 Miguel Ángel Bartra Grosso fue el primer «independiente» exitoso en la provincia. Abogado de profesión graduado en la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo y especialista en derecho penal. Su vida política se inició muy joven con la militancia en AP por tradición familiar, pues su padre fue alcalde de Monsefú y congresista por dicho partido. El prestigio de su apellido y la dirigencia juvenil que ejerció en el partido permitieron que Bartra fuera propuesto por la dirigencia del FREDEMO para postular a la alcaldía de Monsefú en 1989, siendo elegido ese año y reelegido como candidato de AP en las elecciones siguientes.

En las elecciones municipales de 1995, ante el vacío dejado por la postulación de Arturo Castillo al Congreso de la República, la dirigencia nacional de AP propone a Bartra como candidato a la alcaldía provincial de Chiclayo. Luego, poco antes de las elecciones de 1998, Bartra se separa de AP y decide crear su propia OPAP para postular a la reelección, debido a desavenencias con Arturo Castillo, quien a pesar de ser congresista buscaba postular por AP en dichos comicios. El mismo Bartra nos informó que este fue el motivo por el que fundó Adelante Chiclayo:

[...] renunció por divergencias internas [...] fueron divergencias fundamentalmente con él [Arturo Castillo], por la diferencia en el manejo municipal. Él quería postular como alcalde por Acción Popular, quería postular siendo congresista y yo postulaba a la reelección. Entonces no hubo una decisión oportuna en el partido, es decir, no hubo proceso electoral interno... » [...]. (VELÁSQUEZ 2010k)

En dichas elecciones Bartra es reelegido alcalde, venciendo al propio Castillo con más del 40% de los votos. En su segunda administración se le vinculó al partido de gobierno, pues apoyó la reelección de Fujimori en el año 2000. Los escándalos

de fines de ese gobierno hicieron mella en la aceptación de Bartra y dieron motivos para cuestionar su actuación en la municipalidad. Dentro del concejo municipal se promovió la vacancia de Bartra por ausencia del cargo, acto que fue ratificado por el JNE.⁶² La vacancia llegó en un año preelectoral, lo que motivó a que Bartra no postulara a la reelección y se avocara a la defensa de los juicios que le sobrevinieron luego de su salida de la municipalidad. Pasados algunos años, Bartra decidió fundar un nuevo movimiento regional, Siempre Adelante, para promover su elección en el año 2006 (VELÁSQUEZ 2010k).

El candidato por Amistad Solidaria Independiente fue el catedrático Juan Aguinaga Moreno. Aguinaga cursó estudios de economía y se graduó en la Universidad Nacional de Trujillo, su principal actividad es la docencia en la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo. En su juventud universitaria participó en actividades políticas y llegó a pertenecer a una agrupación comunista hasta mediados de la década de 1980. Luego, se volcó a la actividad sindical al asumir cargos en la dirigencia de la Federación Nacional de Docentes Universitarios y en el decanato de la Facultad de Economía. A través de la lucha sindical, Aguinaga llegó a enfrentarse al fujimorismo en la década de 1990 y, a finales de esta, a tener protagonismo en las movilizaciones en contra de dicho régimen. En ese contexto de lucha establece vínculos con los partidarios de Perú Posible, partido en el que luego se inscribe. Durante el gobierno de Alejandro Toledo fue nombrado Presidente del Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR) de Lambayeque, lo que le permitió trascender de la lucha sindical y la política universitaria a un espacio político regional. De acuerdo con las entrevistas realizadas, Aguinaga no ha renunciado a su discurso político de izquierda que promueve la reconstitución de organizaciones sociales de base y la implementación de políticas sociales en los ámbitos locales (VELÁSQUEZ 2010n).

97

d) Tácticas de oferta electoral

En este caso hemos podido observar tres tácticas producto de la conjunción entre el interés del líder u organización política por obtener mejores resultados y las limitaciones impuestas por el escenario de competencia. A continuación desarrollamos cada una de ellas: articulación de candidaturas en diferentes ámbitos de gobierno, campañas personalistas y candidaturas de militantes.

◎ *Articulación de candidaturas en diferentes ámbitos de gobierno*

La primera táctica fue implementada por Todos por Lambayeque - Manos Limpias y consistió en establecer una alianza que articulara organizaciones políticas dirigidas

62 Resolución N.º 091-2002-JNE dada el 20 de marzo de 2002 y publicada el 28 de marzo de 2002.

a distintos ámbitos de gobierno. Formalmente, se estableció una alianza entre dos organizaciones regionales con posibilidades de éxito electoral, pues sus fundadores Anselmo Lozano y Roberto Torres contaban con un significativo capital electoral en sus respectivos bastiones: el distrito de La Victoria y la provincia de Chiclayo. Adicionalmente, el Movimiento Independiente Todos por Lambayeque tenía entre sus filas al ex alcalde de José Leonardo Ortiz, Alejandro Castro, periodista y propietario de una radio local, el cual mantenía cierta ascendencia política en dicho distrito.

En ese sentido, la alianza resultaba adecuada para ambos grupos, pues se esperaba que las candidaturas de ambas organizaciones sumaran recíprocamente votos. Era conveniente para el Movimiento Independiente Todos por Lambayeque, porque desde julio de 2006, Roberto Torres se presentaba como el candidato más consolidado en la provincia, mientras que para el Movimiento Regional De Las Manos Limpias resultaba provechoso debido a que José Leonardo Ortiz y La Victoria son los distritos más poblados de Chiclayo después del Cercado. El candidato y alcalde Alejandro Castro confirma dicha observación: «[...] la alianza fue una situación de estrategia de ganar. Uno mira su propia votación distrital pero buscas a alguien que te sume, no que tú le sumes. El candidato provincial busca a alguien que le sume, el distrital busca alguien que le sume, ese es el criterio [...]» (VELÁSQUEZ 2010i).

98 Constituida esta alianza entre los candidatos con mejores perfiles electorales en espacios locales estratégicos sus líderes buscaron fortalecer su posición con el apoyo de una candidatura regional. Para ello se vincularon, aunque no formalmente, con el Partido Movimiento Humanista Peruano. La alianza informal con Yehude Simon seguía el mismo criterio, reforzar sus votaciones recíprocamente en los tres ámbitos de gobierno dentro del departamento. Sin embargo, estas alianzas fueron estrictamente electorales, como ya hemos visto. En este caso, como afirmó Alejandro Cruz, las alianzas se formaron en el calor de la contienda, sin ningún móvil programático.

El movimiento regional Amistad Solidaria Independiente, al igual que Manos Limpias - Todos por Lambayeque, buscó también articular candidaturas en distintos ámbitos de gobierno. En un principio, la agrupación estuvo focalizada principalmente en la circunscripción regional donde competía su líder y fundador. No obstante, las limitaciones organizativas de la agrupación y la necesidad de contar con una mínima red de apoyo en las provincias llevaron a la organización a reclutar candidatos en las circunscripciones provinciales. Según esta lógica, el tener un candidato en los ámbitos de gobierno inferiores ayudaría a que el candidato del nivel superior tenga operadores locales que impulsen su símbolo y su nombre, mientras que a estos últimos les convendría apoyarse en la figura del candidato al gobierno regional para que por «arrastre» les pueda sumar votos. Esta apreciación fue señalada

por su candidato a la municipalidad de Chiclayo Juan Aguinaga Moreno: «[...] así de esa manera [el candidato regional] intenta proveerse de un grueso de votación que le trae este candidato, la mirada de algunos para candidatear a [las] regiones es buscar gente que les garantice sus votos» (VELÁSQUEZ 2010n).

La postulación de Juan Aguinaga a la alcaldía está dentro de la táctica general del movimiento regional Amistad Solidaria Independiente, la cual consiste en articular candidaturas en los ámbitos de gobierno local para fortalecer la candidatura de Alberto Ortiz en la competencia por el gobierno regional. Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre con Manos Limpias - Todos por Lambayeque, la lógica del actor que plantea la táctica no está centrada en el espacio municipal provincial o distrital, como afirmó el candidato Juan Aguinaga:

[...] Alberto Ortiz había pensado postular al Gobierno Regional y no a la Alcaldía, pero a último momento hicieron un análisis de lo que más le convenía a él y su equipo y, por eso, el último día me invitaron [...]. Yo, en la universidad, soy conocido en Lambayeque también, con años de lucha. Eso lo pensó Ortiz, que pueda uno aportar algo. Tengo cerca de 30 años viviendo en Lambayeque, siempre he estado expresando una opinión, llegando a los grupos juveniles. Por eso pensé que podría contribuir en algo. (VELÁSQUEZ 2010n)

En ese sentido, la candidatura de Juan Aguinaga resultaba conveniente. Líder sindical, autoridad regional (aunque por un corto período) y profesor universitario con influencia en el alumnado de la universidad local, Aguinaga podría apoyar indirectamente la candidatura de Alberto Ortiz Prieto.

99

Una segunda diferencia que presenta este tipo de táctica respecto a la empleada por Manos Limpias - Todos por Lambayeque está relacionada con la naturaleza de los actores involucrados; así, mientras que en caso de esta última se produce una articulación de candidaturas producto de un pacto entre actores de similares características y fuerzas, en el caso de Juan Aguinaga y Amistad Solidaria Independiente, es el movimiento como organización el que busca incorporarlo a la campaña como «invitado».

Planteada esta relación asimétrica entre el líder del movimiento y el candidato invitado, ello no implica inmediatamente la subordinación del candidato a la organización política. Como nos refirió Juan Aguinaga, las relaciones entre este y el movimiento fueron laxas, en el sentido de que no se le impusieron criterios políticos, ideológicos ni programáticos. Su candidatura fue ejecutada por él mismo y su propio equipo de trabajo. Los débiles vínculos entre el «invitado» y la organización muestran adicionalmente que las relaciones entre ellos se dieron en función de una táctica estrictamente electoral.

◎ *Campañas personalistas*

Siempre Adelante aplicó una táctica basada en la focalización de su oferta electoral. Esta agrupación, a pesar de ser una organización política de alcance regional, presentó candidatos principalmente dentro de la provincia de Chiclayo. Como hemos visto, Siempre Adelante es una agrupación que se fundó para ser el soporte de la candidatura de Miguel Ángel Bartra Grosso. Dado que la popularidad de Bartra en el 2006 era básicamente local-provincial, el movimiento actuó siguiendo la lógica de una OPAP. Su inscripción en el año 2004 como organización regional tuvo un carácter meramente instrumental, a fin de evitar la pérdida de la inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) al culminar la campaña, como nos afirmó el propio Bartra: «[...] el 2004 [...] la gente empezó a inquietarme nuevamente y empezamos a reorganizar la organización pero ya no como provincial, sino como regional, para poder mantener la vigencia después de una elección [...]» (VELÁSQUEZ 2010k).

100 Las características locales del movimiento regional se confirman con el poco respaldo del movimiento fuera del ámbito provincial de Chiclayo. El mismo personero legal de esta agrupación informó que el movimiento era débil fuera de dicha provincia: «[...] todo el mundo sabe que aquí en Chiclayo nuestra fuerza política y electoral está en Chiclayo provincia y sus distritos. En Lambayeque y Ferreñafe prácticamente casi no tenemos militantes, son poquísimos, ese es el problema de nuestro movimiento [...]» (VELÁSQUEZ 2010p). Teniendo en cuenta ello se puede comprender su reducida oferta electoral municipal en el resto de la región. En efecto, Siempre Adelante presentó listas de candidatos en Chiclayo, en la capital provincial y en sus distritos, mientras que fuera de esta provincia solo postuló listas en dos distritos de Lambayeque (Salas y San José).

Contra ello se puede afirmar que Siempre Adelante postuló una lista de candidatos para el gobierno regional; sin embargo, este acto no era parte de la táctica inicial. Bartra afirmó que esta posibilidad surgió en el transcurso de la campaña cuando su organización estaba cerca del primer lugar en Chiclayo, este escenario favorable motivó el lanzamiento de un candidato regional propio: Miguel Ángel Quevedo (VELÁSQUEZ 2010k). En este contexto, hubo también la posibilidad de establecer una alianza con el Partido Movimiento Humanista Peruano, pero fue descartada.

Bartra fue designado candidato a la municipalidad de Chiclayo por una asamblea electoral. No fue una asamblea de delegados, sino una convocatoria de los militantes del movimiento en la provincia. Según Bartra «[...] para poder cumplir con lo que indicaba el Jurado y la ONPE, tuvimos que hacer una asamblea, llegaron todas las bases [...] donde se convocó a todos los militantes del movimiento, llegaron de

todos los pueblos jóvenes, de los distritos, se aperturó [redactó] un acta y por aclamación se designó [...]» (VELÁSQUEZ 2010k). Con las bases presentes, la asamblea eligió a Bartra por aclamación, como nos informó Edwin Gamarra, quien afirmó que la candidatura de Bartra era incuestionable, pues «[...] él es nuestro candidato nato. Es el presidente del movimiento y la gente prácticamente al movimiento Siempre Adelante lo sigue por su candidato. Él es una persona muy carismática que llega a la gente [...]» (VELÁSQUEZ 2010p).

◎ *Candidaturas de militantes*

Una última táctica fue ejecutada por los partidos políticos: PAP y AP. Dadas las características de ambas organizaciones en la región, estas optaron por escoger como candidatos a la alcaldía de Chiclayo a miembros de sus propias filas. En el caso del PAP la dirigencia postuló a Flavio Núñez Izaga, antiguo dirigente aprista que llegó a ser alcalde de Chiclayo en 1980 y Diputado de la República en el período 1985-1990. La definición de la candidatura de Núñez Izaga fue el resultado del consenso de los principales líderes locales del partido. En años anteriores, las divisiones entre las facciones habían debilitado al partido, como informó el secretario general regional del PAP: «[...] al interior del partido siempre habrá dos, tres, cinco listas y el compañero iba a cualquier medio de comunicación y hablaba mal del compañero. Se olvidaban de la fraternidad, se olvidaban sus propuestas y más era la rivalidad [...]» (VELÁSQUEZ 2010ñ).

101

No obstante, en el contexto electoral de 2006 se estableció como acuerdo mantener la unidad dentro del PAP. Por dicha razón, la elección surgió de un consenso entre los delegados de las bases distritales. Aunque hubo dentro de este cuerpo electoral propuestas divergentes a la candidatura de Flavio Núñez, la negociación dentro de la asamblea dio como resultado la designación de este candidato por unanimidad (VELÁSQUEZ 2010ñ). Esta candidatura pasó por el filtro del Tribunal Electoral Regional que observaba criterios establecidos por la dirigencia nacional, como militancia ininterrumpida, ejercicio de cargos dirigenciales, trayectoria sin antecedentes judiciales y prestigio dentro de la organización (VELÁSQUEZ 2010j).

En el caso de AP, la dirigencia partidaria postuló a su principal figura: Arturo Castillo Chirinos. Según el secretario general de AP, las ventajas de postular a Castillo radicaban en que la población veía en él a un hombre trabajador, perseverante, disciplinado y con mucha experiencia (VELÁSQUEZ 2010j). Siendo las cosas así, solamente correspondía formalizar la candidatura de Castillo por un mecanismo de democracia interna previsto en el estatuto partidario. El mecanismo empleado fue una elección directa y universal de los militantes de la provincia, pero presentando su candidatura como opción única. En palabras de Castillo: «[...] cuando yo participaba en las elec-

ciones internas, era tal mi liderazgo que había logrado en mi partido [sic], acá, en el ámbito local, que ya no se registraban nuevos candidatos. Acá participaba como candidato único en todas las contiendas desde el año noventa [...]» (VELÁSQUEZ 2010l).

3.2.2 *La provincia de Maynas*

Maynas es una de las siete provincias que conforman la región Loreto y constituye una de las jurisdicciones políticas más importantes de la Amazonía peruana. Según el Censo 2007, el área metropolitana de esta provincia albergaba a 492.992 habitantes, cifra que la convertía en la quinta urbe más poblada del país. Políticamente está conformada por una jurisdicción capital: Iquitos y doce distritos: Alto Nanay, Fernando Lores, Indiana, Las Amazonas, Mazán, Napo, Punchada, Putumayo, Torres Causana, Belén, San Juan Bautista y Teniente Manuel Clavero (véase mapa 3.2).

La población de Iquitos asciende a 159.023, siendo la más numerosa de la provincia; no obstante, en la última década el distrito de San Juan Bautista ha experimentado un importante crecimiento demográfico que lo ha convertido en el segundo distrito más poblado de Maynas con 102.076 habitantes. Así, ha superado a distritos otrora significativos en términos demográficos como Belén o Punchana, los cuales —según el Censo de 2007— tenían 68.806 y 76.435 habitantes, respectivamente.

102

MAPA 3.2

PROVINCIA DE MAYNAS



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE

Elaboración: Oficina General de Planeamiento y Presupuesto- ONPE

De acuerdo con el IDH 2006, Maynas obtiene la más alta puntuación respecto a las demás provincias del departamento de Loreto (0,588), ocupando el quintil 2 del IC 2006. Sin embargo, un análisis desagregado de los distritos que conforman dicha provincia revela marcadas diferencias en relación con la calidad de vida de su población. En un extremo estaría Iquitos que es la única jurisdicción que alcanza el quintil 3 del IC 2006 y presenta un bajísimo porcentaje de su población sin electricidad (8%) o agua (7%); mientras que en el otro extremo estarían los distritos mayoritariamente rurales como Torres Causana o Teniente Manuel Clavero, donde el porcentaje de su población sin acceso a electricidad o agua supera el 80%. Una muestra del precario nivel de vida de la población en Maynas es que nueve de sus doce distritos están ubicados en el quintil 1 del IC 2006.

Respecto a la administración edil, en valores agregados los ingresos de la municipalidad provincial de Maynas han experimentado un incremento importante. En efecto, si analizamos los dos grandes rubros de ingreso: FONCOMUN y el canon petrolero, tenemos que ambos han experimentado un crecimiento significativo en el período 2004-2006. En el caso del FONCOMUN debido a que la asignación de dicho recurso toma como criterio la población de la provincia, su crecimiento es esperado y no abrupto. Sin embargo, en el rubro de canon y sobrecanon, sí se presenta un crecimiento de casi más del 300% en el período señalado. Este incremento responde básicamente al ingreso de fuertes inversiones en el sector de hidrocarburos y podría ser un incentivo para el aumento de la oferta política.

103

CUADRO 3.5

== TRANSFERENCIAS A LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE MAYNAS (2004 - 2009) ==

Recursos transferidos (en nuevos soles)	2004	2006	2009
Canon forestal	15.396	67.439	3.549
Canon y sobrecanon petrolero	3.325.184	10.775.158	5.293.926
Comedores, alimentos por trabajo, hogares y albergues	429.367	240.112	260.162
FONCOMUN	15.758.685	21.427.319	27.649.116
Impuesto a los tragamonedas	398.327	44.597	1.127.896
Impuestos derogados	4.434.000	4.434.000	4.434.000
Programa del Vaso de Leche	2.720.285	2.792.290	2.792.290
Renta de aduanas	78.827	199.460	181.783
Total	29.055.785	39.982.384	52.898.795

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

a) *La competencia en el 2006*

En las ERM 2006 compitieron por la alcaldía de Maynas quince organizaciones: siete partidos políticos y ocho movimientos regionales. Aunque el número de candidaturas podría indicar una presencia más o menos equivalente de ambos tipos de agrupaciones políticas, un análisis de los resultados nos revela que en Maynas quienes concentraron la mayor parte de las preferencias electorales fueron los movimientos regionales.

Esta última apreciación queda corroborada si calculamos el índice de fragmentación partidaria con la metodología de Laakso Taagapera.⁶³ En efecto, según dicho índice el número de «partidos efectivos» que tuvo la competencia electoral de Maynas en el año 2006 estuvo conformado por seis organizaciones políticas. Ello quiere decir que los partidos o movimientos regionales que ocuparon las primeras seis posiciones dicho año son los que jugaron un rol determinante en la competencia electoral de Maynas. Siguiendo este criterio tendríamos que este grupo estuvo conformado por cuatro movimientos regionales y dos partidos políticos.

Además, el sistema de actores políticos de Maynas se caracterizó por presentar un importante número de nuevas organizaciones políticas. En efecto, si no consideramos la trayectoria política de sus fundadores o líderes más representativos, once de las quince organizaciones que compitieron en el año 2006 participaron por primera vez en una contienda electoral. El dato más relevante a este respecto es que tres de las seis organizaciones políticas que obtuvieron la mejor votación quedaron legalmente hábiles para competir poco antes del proceso electoral. En efecto, las solicitudes de inscripción presentadas al Jurado Nacional de Elecciones del Movimiento Independiente Regional Vamos Loreto, del Movimiento Independiente Integración Loretana y del partido político RN fueron aceptadas el 18 de marzo de 2005, el 7 de febrero de 2006 y el 24 de noviembre de 2005, respectivamente.⁶⁴

⁶³ El Índice de Laakso Taagapera se distingue del IH porque no mide la concentración electoral de una determinada circunscripción sino que señala, a partir de la votación obtenida por cada agrupación, el número de partidos significativos para el sistema político en su conjunto. Matemáticamente es el cociente de la unidad entre la sumatoria de cada uno de los porcentajes obtenidos por cada agrupación política al cuadrado.

⁶⁴ En este cálculo no hemos considerado al Movimiento Regional Unidos por Loreto que, según el JNE, consiguió su inscripción formal el 25 de enero de 2005. La razón que justifica nuestra decisión es que dicho movimiento fue antes una organización de alcance provincial cuyos orígenes se remontan al año de 1995, como veremos más adelante.

CUADRO 3.6

ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y CANDIDATOS EN MAYNAS – ERM 2006

Organización política	Candidato	Tipo de org.	Votos válidos (%)	Competió 2002
Movimiento Independiente Regional Vamos Loreto	Salomón Abensur Díaz	Movimiento regional	24,39	No
Fuerza Loretana	Jorge Luis Monasi Franco	Movimiento regional	20,32	Sí
Movimiento Independiente Integración Loretana	Charles Mayer Zevallos Eyzaguirre	Movimiento regional	18,99	No
Restauración Nacional	Elisbán Ochoa Sosa	Partido político	10,89	No
Partido Aprista Peruano	Juan Carlos Del Águila Cárdenas	Partido político	6,11	Sí
Movimiento Político Regional UNIPOL	Luis Alberto Flores Sánchez	Movimiento regional	4,44	Sí
Acción Popular	Roberto Carlos Power Villacorta	Partido político	3,45	No
Frente Independiente de Loreto	Carlos Lozano Escudero	Movimiento regional	2,94	No
Movimiento Político Independiente Regional Motor del Desarrollo	Carmen Raquel Núñez De Rojas	Movimiento regional	2,54	No
Movimiento Regional Voz Verde	Flor de María Hurtado Valdez	Movimiento regional	2,05	No
Partido Nacionalista Peruano	Eva Lucía Matute Panaifo	Partido político	1,19	No
Unión por el Perú	Walter Marcial Perea Correa	Partido político	0,90	Sí (alianza)
Bienestar e Integración para la Región Amazónica	Fernando Emilio Montalván Sánchez	Movimiento regional	0,89	No
Alianza para el Progreso	Ricardo Díaz Ramírez	Partido político	0,58	No
Progreseemos Perú	Carlos Humberto Sánchez Flores	Partido político	0,35	No

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

b) Las organizaciones políticas en competencia

En esta sección analizamos detalladamente a las organizaciones políticas más significativas del sistema de actores políticos de Maynas en las ERM 2006. Aquí nos interesa explorar su permanencia en el tiempo, su capacidad organizativa y los resultados electorales que obtuvieron en los diferentes ámbitos de competencia: regional, provincial y distrital. La selección de las organizaciones políticas que forman parte del presente análisis sigue el criterio del número de «partidos efectivos» expuesto en el acápite anterior. Es decir, solamente tomaremos en cuenta a cinco de las seis organizaciones políticas que alcanzaron las primeras posiciones en el *ranking* electoral de Maynas: (1) el Movimiento Independiente Regional Vamos Loreto, (2) el movimiento regional Fuerza Loretana, (3) el Movimiento Independiente Integración Loretana, (4) el partido RN y (5) el Movimiento Político Regional Unidos por Loreto.

● *Movimiento Independiente Regional Vamos Loreto*

En términos electorales, la organización política más significativa de Maynas en el año 2006 fue el novel Movimiento Independiente Regional Vamos Loreto (VALOR). Esta organización de alcance regional fue formada por el ex líder de AP Salomón Abensur Díaz hacia finales de la década de 1990. El origen de VALOR se debe en gran parte a las tensiones que se generaron al interior del partido cuando Abensur decidió tomar la dirección de AP en Loreto (JULCARIMA 2010a). De esa manera, como respuesta a su fallida elección como secretario general regional de AP, Abensur se aleja del partido y decide formar su propia organización para poder continuar su carrera política.

Formalmente VALOR consiguió su inscripción ante el JNE como movimiento regional el 18 de marzo de 2005. No obstante, en las elecciones de 2006 —a pesar de estar habilitado para presentar candidatos en los tres ámbitos de competencia: distrital, provincial y regional— VALOR no tuvo candidato a la presidencia regional y solo consiguió presentar candidatos en dos provincias (Maynas y Ramón Castilla). En el ámbito distrital su capacidad organizativa demostró ser particularmente sólida en Maynas pero bastante débil en otras provincias loretananas, pues aunque consiguió competir en los doce distritos que conforman la provincia de Maynas, fuera de esa jurisdicción solamente presentó candidatos en dos de los diez distritos de Requena y en uno de los tres distritos de Ramón Castilla.

106

Asimismo, los mejores resultados de VALOR se produjeron en la provincia de Maynas donde, además de ganar la alcaldía provincial, conquistó las alcaldías de los distritos de Belén, San Juan Bautista y Fernando Lores. Este hecho confirma el débil arraigo del movimiento fuera de la jurisdicción de Maynas, reafirmando así el carácter básicamente provincial de esta organización constituida legalmente como movimiento regional.

● *Fuerza Loretana*

La segunda organización importante de acuerdo con los resultados electorales de las ERM 2006 fue Fuerza Loretana (FL). Esta organización política se fundó en 1989 por Yván Vásquez Valera. Sin embargo, debido a su incipiente organización, FL no participó en las elecciones de 1990 y ese año su fundador decidió postular sin éxito a la Cámara de Diputados por el Movimiento Regionalista Loreto. Posteriormente, en un contexto político regional caracterizado por la emergencia de OPAP, Yván Vásquez constituye a FL como tal y postula a la alcaldía provincial de Maynas en las elecciones municipales de 1995. Los resultados le son adversos y quien gana las elecciones es Jorge Chávez Sibina máximo representante de otra organización política de alcance provincial: Nueva Amazonía.

En las elecciones municipales de 1998, Vásquez vuelve a competir por el municipio de Maynas y esta vez, gracias a la alianza que entabla con otra organización de alcance provincial Unidos por Loreto, resulta elegido alcalde para el período 1999-2002. Durante su gestión, FL se consolidó como organización provincial pues absorbió la militancia de Unidos por Loreto y reclutó, como funcionarios municipales, a sus principales líderes, entre ellos a Robinson Rivadeneyra. De esa manera, hacia fines de la década de 1990 Yván Vásquez —desde el poder municipal— había consolidado una red más o menos extensa en la región.

Posteriormente, en el contexto electoral del año 2000, FL estableció una alianza con Perú Posible y apoyó decididamente la candidatura presidencial de Alejandro Toledo. Esta asociación posibilitó que dos de sus principales líderes, Robinson Rivadeneyra y Antonio Palomo, postularan con éxito al Congreso en la lista de Perú Posible; sin embargo, Palomo, poco después de salir elegido, se pasó a las filas del partido oficialista, deteriorándose así la buena relación que había entre ambas organizaciones políticas. Este hecho provocó que en las elecciones del año siguiente FL terminara aliándose con UPP y presentara sin éxito como candidatos al Congreso a Robinson Rivadeneyra y Elisbán Ochoa (GROMPONE & WIENER 2006: 37-39).

En el año 2002, como parte del proceso de descentralización, se abrió un nuevo escenario de competencia electoral: el regional. La convocatoria a elecciones para elegir a los presidentes de estas nuevas instancias regionales del Estado despertó el interés de varios líderes políticos locales cuyas organizaciones hasta ese momento solamente habían participado en el ámbito provincial. El movimiento FL no fue ajeno a esa tendencia y decidió constituirse como movimiento regional y competir por la presidencia regional. No obstante, su capacidad organizativa quedó rebasada, pues no participó en todas las circunscripciones provinciales y distritales posibles. En efecto, el ahora movimiento regional Fuerza Loretana (FL) solamente consiguió presentar candidatos en 4 de las 6 provincias de Loreto y en dos de ellas (Maynas y Requena) no compitió en todos los distritos que las conforman.

107

CUADRO 3.7

==== VOTACIÓN POR FUERZA LORETANA EN EL ÁMBITO PROVINCIAL – ERM 2002 =====

Provincia	Candidato	Votos válidos (%)	Posición alcanzada
Loreto	Manuel Cárdenas Soria	9,89	5
Mariscal Ramón Castilla	José Reyes López Tuanama	10,41	3
Maynas	Norman David Lewis Del Alcázar	23,12	2
Requena	Ángel Charpentier Saldaña	12,93	4





Provincia	Candidato	Votos válidos (%)	Posición alcanzada
Alto Amazonas	No presentó candidato		
Ucayali	No presentó candidato		
Datem del Maraón	Creada el 2 de agosto de 2005 por Ley N.º 28593		

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

Los resultados electorales en los tres ámbitos de competencia arrojaron un saldo negativo para FL. En el ámbito provincial no ganó ninguna alcaldía pero Norman Lewis, cofundador y personero legal de FL, alcanzó un expectante segundo lugar en Maynas. En el ámbito distrital, solamente cuatro de sus veinticuatro candidatos ganaron en sus respectivas circunscripciones distritales: Fernando Lores y Las Amazonas en la provincia de Maynas, y Capelo y Tapiche en la provincia de Requena. Por último, en el ámbito regional Yván Vásquez alcanzó el 29,1% de votos válidos, pero ello no le fue suficiente para derrotar a su otrora aliado político Robinson Rivadeneyra de UNIPOL, quien obtuvo el 33,3% del total de votos.

Sin embargo, Yván Vásquez logró una importante votación en todas las provincias de Loreto, al punto que en cuatro de ellas consiguió la más alta votación. Incluso en provincias como Alto Amazonas o Ucayali, donde FL no presentó candidatos a las alcaldías, Yván Vásquez ocupó el primer lugar en las preferencias electorales. Este hecho nos indica que la continuidad de FL como organización está estrechamente relacionada con el arraigo popular que mantiene su líder en la región.

CUADRO 3.8

VOTACIÓN POR YVÁN VÁSQUEZ EN EL ÁMBITO PROVINCIAL – ERM 2002

Provincia	Capital	Votos válidos (%)	Posición alcanzada
Alto Amazonas	Yurimaguas	49,12	1
Loreto	Nauta	40,80	1
Maynas	Iquitos	28,10	2
Mariscal Ramón Castilla	Caballococha (Ramón Castilla)	45,90	1
Requena	Requena	30,74	2
Ucayali	Contamana	52,93	1

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

Por otro lado, la votación regional de FL *versus* la obtenida en el ámbito distrital del mismo movimiento confirma también la preponderancia del candidato regional sobre la organización política. Por ejemplo, en todos los distritos de la provincia de Maynas —con excepción del distrito de Las Amazonas— se puede observar que Yván Vásquez recibió una mayor votación que los candidatos distritales de su misma agrupación, incluso esta diferencia, en distritos como Alto Nanay o Putumayo, llegó a ser de más de 20 puntos porcentuales. Esta tendencia verificada tanto en el ámbito provincial como en el distrital revela que el proceso de institucionalización de FL todavía está en curso y a su vez que su dinámica interna depende en gran medida de la voluntad de su líder: Yván Vásquez.

CUADRO 3.9

VOTACIÓN POR FUERZA LORETANA EN EL ÁMBITO DISTRITAL – ERM 2002

Distritos	Candidato	Votos obt. (%)	Elegido	Posición	Votos Vásquez (%)
Alto Nanay	Leonardo Alberto Wong Pinche	23,12	No	2	43,84
Belén	Eduardo Alberto Valera Tello	8,92	No	5	18,74
Fernando Lores	Gilberto Marín Apagueño	35,84	Sí	1	41,66
Indiana	Henry Vásquez Nuñez	5,99	No	4	23,28
Las Amazonas	Aldo Camilo Paino Inuma	52,38	Sí	1	51,69
Mazán	Edward Tang Pinto	21,63	No	2	25,94
Napo	Rogério Quevedo Rivadeneyra	17,27	No	2	24,23
Punchana	Joiner Alberto Vásquez Pinedo	22,76	No	2	27,79
Putumayo	Adilio Cárdenas Haya	36,21	No	2	58,23
San Juan Bautista	No presentó candidato				26,66
Torres Causana	No presentó candidato				9,36
Teniente Manuel Clavero	Creado el 26 de octubre de 2004 por Ley n.º 28362				

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

© *Movimiento Independiente Integración Loretana*

La tercera organización importante es el Movimiento Independiente Integración Loretana (MIL). Sus líderes más representativos, Fernando Meléndez Celis —presidente del MIL— y Charles Zevallos Eyzaguirre —ex alcalde del distrito de Punchana— coinciden en señalar que dicha organización fue constituida el 16 de junio de 2004 (JULCARIMA 2010a y 2010b); sin embargo, en la Web institucional de dicha organización se indica que el MIL fue fundado el 27 de noviembre de 2005. Sea como fuere, su solicitud formal ante el JNE recién fue aprobada el 7 de febrero de 2006.

Luego, una vez logrado su reconocimiento formal, el MIL decidió participar en las ERM 2006 en los tres ámbitos de competencia: regional, provincial y distrital. Sin embargo, su incipiente organización solo le permitió postularse por unos cuantos municipios. En efecto, en el ámbito provincial compitió solamente por las alcaldías de Maynas y Datem del Marañón; mientras que en el ámbito distrital hizo lo propio en dos distritos de Maynas, en dos de Datem del Marañón, en dos de Loreto y en un distrito de Alto Amazonas.

Los resultados electorales fueron adversos. La inscripción de su candidato al gobierno regional, Fernando Meléndez, fue denegada por el JNE debido a una tacha que fue declarada procedente. En el ámbito provincial, el MIL obtuvo en Datem del Marañón solamente el 4,49% del total de votos válidos, mientras que en el ámbito distrital sus candidatos no consiguieron superar el 8% del total de votos válidos. De lejos, la mejor votación del MIL fue conseguida en Maynas, donde el carismático Charles Zevallos obtuvo el 18,99% del total de votos válidos. De esa manera, la ausencia de otros cuadros políticos con capacidad de convocatoria electoral hacen de esta una organización altamente dependiente de su fundador: Charles Zevallos.

● *Restauración Nacional*

110 La cuarta posición en el *ranking* de resultados de Maynas la ocupó un partido de reciente creación. En efecto, RN fue formado alrededor del año 2000, pero su solicitud de inscripción ante el JNE fue aceptada recién el 25 de noviembre de 2005. La vigencia en el escenario nacional que ha mantenido RN se debe básicamente a la buena *performance* electoral que su fundador, el pastor Humberto Lay Sun, obtuvo en las elecciones presidenciales y municipales del año 2006. En efecto, Lay Sun como candidato a la Presidencia de la República consiguió que RN pasara la valla electoral y obtuviera dos representantes en el Congreso; y luego, como candidato a la Alcaldía Metropolitana de Lima en 2010, alcanzó un importante tercer lugar y seis regidurías del Concejo Municipal de Lima.

En las elecciones presidenciales del año 2006 Loreto representó para Humberto Lay su mejor plaza electoral, pues en dicha circunscripción obtuvo su mejor votación porcentual: 11,7% del total de votos válidos. Asimismo, sus tres mejores votaciones relativas en el ámbito provincial fueron conseguidas en tres jurisdicciones loretanas: Datem del Marañón (30,2%), Requena (22,3%) y Loreto (17,9%). Curiosamente, según el Censo 2007, Loreto es junto con Ucayali uno de los departamentos donde la población que profesa la religión evangélica supera el 20%. Este rasgo podría explicar en parte el significativo respaldo electoral que obtuvo este novel partido en las diferentes provincias de Loreto.

Por otro lado, aunque oficialmente RN señale que no es un partido confesional, es evidente que una parte importante de su aparato logístico en el ámbito nacional recae en el conjunto de líderes e instituciones religiosas afines al sector evangélico que Lay representa. Así, durante la coyuntura electoral del año 2006, la presidencia del Comité Regional del partido en Loreto fue asumida por el pastor Alfredo Yong Quina, quien ese año postuló primero al Congreso y luego, en las ERM 2010, a la presidencia regional de Loreto.

En las ERM 2006 RN alcanzó a presentar candidatos en todas las provincias de Loreto; pero, en Alto Amazonas, Datem del Marañón, Requena y Ucayali, no consiguió participar en todas las circunscripciones distritales que conforman cada una de estas provincias, revelando así una estructura organizativa incipiente producto del poco tiempo que tuvo la dirigencia para organizar las bases del partido en toda la región (JULCARIMA 2010f).

Los resultados alcanzados por RN en las ERM 2006 reflejan el poco arraigo electoral que tiene la organización sin la figura de su líder: Humberto Lay. La mejor *performance* electoral de RN en Loreto fue conseguida por Yong Quina, quien obtuvo el 24,88% de los votos válidos; sin embargo, a pesar de que ocupó la segunda posición, la diferencia de votos con el ganador fue considerable: 16,1%. Por otro lado, en el ámbito provincial RN no obtuvo ninguna alcaldía, mientras que en el ámbito distrital solo ganó en tres de los treinta y tres distritos donde compitió.

III

CUADRO 3.10

=====VOTACIÓN POR RESTAURACIÓN NACIONAL EN EL ÁMBITO PROVINCIAL=====
ERM 2006

Provincia	Candidato	Votos válidos (%)	Posición alcanzada
Maynas	Elisbán Ochoa Sosa	10,89	4
Loreto	Marcos Jaramillo Sahuarico	4,12	8
Mariscal Ramón Castilla	Enrique Yance Ruiz	23,06	3
Requena	Orlando Jakers Huaymacari	10,82	3
Alto Amazonas	Miguel Pérez López	9,69	4
Ucayali	Ciro Beltrán Torrejón Flores	5,90	5
Datem del Marañón	Demetrio Martínez Guevara	11,45	4

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

◎ *Movimiento Político Regional Unidos por Loreto (UNIPOL)*

Finalmente, UNIPOL ocupó la sexta posición en las preferencias electorales del año 2006. No obstante, al igual que el movimiento FL, su presencia ha sido gravitante en el escenario loretoano desde hace veinte años. UNIPOL fue formado por ex militantes de IU que tenían cierta ascendencia en cuatro distritos de Maynas caracterizados por una fuerte presencia campesina: Indiana, Mazán, Las Amazonas y Fernando Lores. En el contexto electoral municipal del año 1995, Elisbán Ochoa —quien fue dos veces alcalde de Indiana primero por IU (1990-1992) y después por Izquierda Democrática (1993-1995)— articuló los esfuerzos organizativos y la trayectoria política de Edward Tang Pinto en Mazán, Aldo Paino Inuma en Las Amazonas y Gilberto Marín Apagueño en Fernando Lores, y formó el movimiento UNIPOL con la intención de competir por la alcaldía provincial de Maynas (JULCARIMA 2010a).

Sin embargo, al no superar los requisitos formales de inscripción, la todavía organización provincial decidió en el año de 1995 conformar una alianza con FL y apoyar la candidatura de Yván Vásquez a la alcaldía de Maynas. Posteriormente, a pesar de que FL no consiguió ganar la alcaldía de Maynas, ambas organizaciones decidieron mantener la alianza y continuar consolidando su presencia en los diferentes distritos de dicha circunscripción. En las elecciones de 1998 la alianza consigue vencer en Maynas, con Yván Vásquez como candidato, y en varias circunscripciones distritales, permitiendo así que varios líderes representativos de Unidos por Loreto accedan al poder; por ejemplo, Elisbán Ochoa se convierte en regidor de la municipalidad de Maynas, Robinson Rivadeneyra se torna en asesor de Yván Vásquez, Gilberto Marín gana la alcaldía distrital de Fernando Lores y Aldo Paino la de Las Amazonas.

112

En la coyuntura de las ERM 2002 la alianza se rompió y tanto UNIPOL como FL presentaron candidatos propios a la presidencia de la recientemente creada región Loreto. Yván Vásquez, ex alcalde de Maynas, fue el candidato de FL, mientras que Robinson Rivadeneyra, ex congresista durante el período 2000-2001, representó a UNIPOL. La imposibilidad de mantener la alianza se debió a que ambos líderes no consiguieron deponer sus legítimas aspiraciones políticas en pro de la conformación de una sola candidatura. De esa manera, a pocos meses de las elecciones del año 2002, Rivadeneyra y Elisbán Ochoa decidieron reagrupar a los cuadros políticos de UNIPOL y participar en la medida de lo posible en los tres ámbitos en cuestión: regional, provincial y distrital. El aparato organizativo que consiguieron gestar, gracias a su alianza con el Bloque Popular Amazónico (BPA), les permitió participar en todas las circunscripciones en competencia. De esa manera, UNIPOL presentó candidato a la presidencia regional, participó en todas las circunscripciones provinciales y en casi todos los distritos de Loreto. Solamente no presentó candidato en el distrito de Requena, provincia de Alto Amazonas.

La campaña electoral fue bastante disputada pero Robinson Rivadeneyra finalmente se impuso a Yván Vásquez, quien desde el municipio de Maynas había implementado una red de apoyo importante. Dos fueron los factores determinantes que posibilitaron el ascenso de UNIPOL a la presidencia regional de Loreto. El primero de ellos fue el descontento de un sector importante de la población iquiteña con la gestión de Yván Vásquez al frente del municipio de Maynas; mientras que el segundo factor fue la alianza que conformaron con el BPA. En efecto, esta última organización contaba con una red organizativa extendida y cierta ascendencia en las zonas rurales de la región Loreto. De esa manera, con un discurso radical y prometiendo sentar las bases de la autonomía regional, la alianza UNIPOL-BPA consiguió ganar la presidencia regional y dos municipalidades provinciales: Requena y Ucayali. Sin embargo, en el ámbito distrital no logró extender su dominio, pues solo conquistó cinco alcaldías distritales de las 43 que se encontraban en disputa en toda la región Loreto.⁶⁵

CUADRO 3.11

VOTACIÓN POR UNIPOL EN EL ÁMBITO PROVINCIAL – ERM 2002

Provincia	Candidato	Votos válidos (%)	Posición alcanzada
Alto Amazonas	Salomón Rivas Panduro	6,97	4
Loreto	Carlos Rengifo Upiachihua	6,40	6
Mariscal Ramón Castilla	Francisco Flores Barboza	30,66	2
Maynas	Salomón Abensur (tachado por el JNE)	20,76	3
Requena	Epifanio Flores Quispe	23,89	1
Ucayali	Allan Ruiz Vega	30,31	1
Datem del Marañón	Creada el 2 de agosto de 2005 por Ley N.º 28593		

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

113

c) *Los candidatos*

En esta sección examinamos la trayectoria profesional y política de los candidatos que representaron a cada una de las organizaciones que hemos descrito. En ese sentido, la exposición seguirá el mismo orden precedente, es decir, empezaremos con el candidato que ocupó el primer lugar y concluiremos con el sexto mejor ubicado. El candidato más votado en la justa electoral de 2006 fue el representante del entonces recientemente formado movimiento VALOR: Salomón Abensur

⁶⁵ Los cinco distritos donde los candidatos de UNIPOL ganaron en 2002 fueron: Padre Márquez (provincia de Ucayali), Pebas (provincia de Mariscal Castilla) y en las circunscripciones de Mazán, Indiana y Punchana, ubicadas en la provincia de Maynas.

Díaz, hijo del reputado hombre de negocios de origen sefardí Joaquín Abensur Araujo quien formó o fue principal accionista de un conjunto de empresas que hasta antes de la década de 1990 impulsaron el desarrollo comercial y económico de la región Loreto; entre ellas las más importantes fueron la firma Comercial Menezes & Cía., el Banco Amazónico, la Embotelladora La Selva S.A. y la Naviera Amazónica Peruana S.A. Joaquín Abensur también participó activamente de la vida pública y política de Loreto, llegó a ser elegido dos veces alcalde de Maynas por AP y varias veces presidente de dos de los clubes más importantes de Iquitos: el Club Social de Iquitos y el Club Social Internacional. La trayectoria e influencia que ejerció Joaquín Abensur en la vida económica y política de la región puede resumirse en el título informal con el cual era conocido: «el patriarca de Iquitos» (SANTOS & BARCLAY 2002: 332-335).

Entonces, basado fundamentalmente en el prestigio y el legado dejado por su padre, Salomón Abensur rápidamente se posicionó como un personaje gravitante en la vida económica de la región y a fines de la década de 1990 decidió trasladar su prestigio social al escenario político y convertirse en alcalde de Maynas. En la búsqueda de este objetivo Salomón Abensur intentó ocupar la Secretaría General de AP, partido en el cual su padre había construido un liderazgo indiscutible. Sin embargo, las discrepancias internas en AP frustraron su elección como secretario general y desencadenaron la salida de Salomón de dicho grupo político.

114

En el año 2002 AP no presentó candidato a la alcaldía de Maynas y Salomón Abensur —ya alejado de AP— postuló por las filas de UNIPOL; no obstante, su inscripción como candidato quedó invalidada debido a que en los registros oficiales de AP él todavía aparecía como militante de dicho partido. A pesar de este hecho, llegó a ocupar el tercer lugar en las preferencias electorales, conquistando aproximadamente el 20,7% del total de votos válidos. El buen desempeño electoral alcanzado en el 2002 motivó a Salomón Abensur a intentar una nueva candidatura en el año de 2006; sin embargo, en este nuevo contexto su candidatura se viabilizó a través de la formación de su propia organización política: VALOR.

El candidato que obtuvo la segunda posición en las elecciones de 2006 fue el médico veterinario Jorge Luis Monasi Franco, propietario y gerente general de una de las avícolas más importantes de la región: AVIVET S.A.C. Su trayectoria política recién empieza en el año 2002, cuando postula a la alcaldía del distrito de San Juan Bautista en la filas del Movimiento Independiente Nueva Amazonía por invitación del máximo líder de esa agrupación: Jorge Chávez Sibina. La experiencia fue del todo exitosa, pues Monasi obtuvo el 34,96% del total de votos válidos y se convirtió en alcalde de dicho distrito para el período 2003-2006. Sin embargo, en el contexto electoral del año 2006, Nueva Amazonía desaparece del escenario político loreto.

debido a que su máximo líder Jorge Chávez había concentrado todos sus esfuerzos en la conformación de un partido de alcance nacional: Perú Ahora. Ante esta situación Jorge Monasi, que aspiraba a continuar su carrera política, se incorporó a las filas de FL y candidateó por esta agrupación al municipio de Maynas. Concluido el proceso electoral de 2006, Jorge Monasi decidió fundar su propio movimiento regional: Movimiento Independiente Regionalista Amazónico.

La tercera posición en el *ranking* de resultados la obtuvo Charles Zevallos Eyzaguirre, con el MIL fundado alrededor del año 2004 por el mismo candidato y después de haber postulado dos veces a la alcaldía de Punchana. La primera vez lo hizo en las filas del partido Somos Perú y ganó la alcaldía con aproximadamente el 51,77% del total de votos válidos. Luego de su gestión edil, Zevallos intentó la reelección pero esta vez postuló con una organización distrital formada por él mismo: Cambiemos Punchana, pero los resultados le fueron negativos y quedó relegado al tercer lugar con apenas el 13,21% de los votos válidos. Posteriormente, como parte de sus aspiraciones para competir por la alcaldía de Maynas, decidió conformar el MIL, agrupación que finalmente posibilita su candidatura provincial en el año 2006.

La cuarta posición fue ocupada por Elisbán Ochoa Sosa, un ex militante de IU y fundador de una de las organizaciones políticas más significativas de la región Loreto: UNIPOL. Sin embargo, su carrera política comenzó en el distrito de Indiana en las elecciones de 1990, cuando ganó la alcaldía de esa circunscripción en representación de IU. Luego, es reelegido sucesivamente dos veces, en las elecciones de 1993, en las filas de Izquierda Democrática, y en las de 1995, como candidato independiente (L.I. N.º 5).⁶⁶

115

Elisbán Ochoa con miras a proyectar su carrera política más allá de los límites de Punchana decide, junto con otros líderes o alcaldes distritales que fueron militantes de diversos grupos de izquierda, formar el movimiento UNIPOL. De esa manera, en la coyuntura de 1998 y merced a la alianza con FL, Elisbán Ochoa es elegido regidor provincial de Maynas. Posteriormente, en las elecciones del año 2001, postula sin éxito al Congreso por UPP - Social Democracia.

En el año 2002, Elisbán Ochoa retorna a su bastión electoral, Indiana, y es elegido nuevamente alcalde, aunque esa vez postuló por UNIPOL. Ese mismo año Robinson Rivadeneyra también gana la presidencia regional de Loreto y desde esta posición consolida su liderazgo al interior de UNIPOL. En vísperas de las elecciones del año 2006 Robinson Rivadeneyra, contraviniendo un acuerdo interno

⁶⁶ En la década de 1990 las agrupaciones independientes que deseaban competir eran registradas con un número. Luego, oficialmente eran denominadas: L.I. N.º X (donde L.I. significa Lista Independiente y X el número asignado).

de la organización, decidió postular nuevamente a la presidencia regional y desplazar así a Elisbán Ochoa, quien hasta el año 2005 había sido voceado como el candidato oficial. Este hecho generó una fuerte crisis interna que concluyó con la brusca salida de Elisbán Ochoa y sus seguidores de UNIPOL (GROMPONE & WIENER 2006: 19). En este contexto, Elisbán Ochoa decidió fundar el movimiento Mi Loreto pero no consiguió inscribirlo formalmente ante el JNE; así, a través de una alianza electoral con Restauración Nacional, Elisbán Ochoa logra competir por la alcaldía provincial de Maynas.

Luis Alberto Flores Sánchez ocupó la sexta posición entre las preferencias electorales por la alcaldía de Maynas. La incursión de este hombre de negocios en política se produjo recién en el año 2002 cuando aceptó postular a la alcaldía de Alto Nanay por UNIPOL, pues antes de dicho año él había estado plenamente dedicado a la dirección de su empresa: Medic Uniformes. Su primera experiencia electoral fue adversa, pues quedó relegado en tercer lugar con aproximadamente el 17,58% del total de votos válidos. No obstante, dada su militancia en UNIPOL y la relación personal que mantenía con Robinson Rivadeneyra, es nombrado gerente regional de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Loreto durante un corto período: desde el 15 de diciembre de 2004 hasta el 18 de abril de 2005.

116 Luego, en vísperas de las ERM 2006, Robinson Rivadeneyra convocó nuevamente a Luis Alberto Flores Sánchez para postular a la alcaldía de Maynas, ante la renuncia del que iba a ser el candidato de UNIPOL: Charles Zevallos. En efecto, según nos refirió el mismo candidato, Rivadeneyra ya había pactado con Zevallos su postulación a la alcaldía de Maynas en representación de UNIPOL; sin embargo, este último decidió finalmente postular como candidato de su propio movimiento. En este contexto, Robinson Rivadeneyra propuso a Luis Alberto Flores que postulara a la alcaldía de Maynas, y este aceptó con el objetivo de mantener la vigencia del movimiento en el ámbito provincial de Maynas (JULCARIMA 2010e).

d) Las tácticas: organizaciones versus candidatos

El trabajo de campo realizado nos permite indicar que los actores políticos que formaron parte de nuestro análisis tienen una dinámica interna orientada básicamente a los procesos electorales. Es decir, no existe una estructura organizativa durante los períodos no electorales que promueva la vida institucional o la interacción entre sus miembros. Por esta razón, durante la campaña electoral las actividades logísticas de estas organizaciones descansan en una red de individuos ligados al candidato, ya sea por amistad o por la obtención de algún tipo de utilidad. Sin embargo, se debe tener en cuenta que esta red de apoyo es coyuntural, pues se activa pocos meses antes del proceso electoral y se desactiva después de concluido el mismo.

En el contexto descrito, el capital económico o electoral⁶⁷ que ostenta cada aspirante a candidato es un factor fundamental para que sus organizaciones políticas o alguna otra los acoja como sus representantes en la competencia. En los casos analizados tenemos que tres de nuestros candidatos son personajes reconocidos por las empresas que poseen o dirigen (Flores, Abensur y Monasi), mientras que los otros dos fueron ex alcaldes con relativo éxito electoral (Zevallos y Ochoa). De esa manera, se espera que las organizaciones procuren encontrar un candidato que presente por lo menos una de las dos capacidades indicadas. Por ejemplo, uno de nuestros informantes señaló que en el caso de su organización predominó la capacidad económica del aspirante. En sus términos, dice:

Ud. sabe que en política [para ser candidato] hay que tener un cierto tipo de condiciones, hay que ser carismático y también hay que tener algo de respaldo económico porque en política o para entrar a una campaña regional o provincial no vas a entrar sin ningún centavo en tu bolsillo porque hay que ver publicidad, afiches, es una inversión. (JULCARIMA 2010a)

Entonces, la definición de candidaturas puede ser entendida como un proceso de negociación entre dos actores claramente definidos; por un lado, la organización política habilitada formalmente para la competencia y, por el otro, un potencial aspirante a candidato, el cual incluso puede provenir de un espacio social distinto al político. En este proceso, las organizaciones políticas negociarían básicamente su inscripción formal y el apoyo logístico que eventualmente pueden otorgarle al candidato durante la campaña electoral.

117

No obstante, la reducción del porcentaje de adherentes exigido para la inscripción de las OPAP restó el poder de negociación que usualmente los partidos u organizaciones inscritas tenían frente a líderes no partidarizados que deseaban ser candidatos.⁶⁸ Así, durante las ERM 2006 aquellos candidatos que gozaban de un significativo capital político o económico optaron por implementar una táctica que según sus cálculos era más favorable: la formación de una nueva organización política. La principal ventaja de esta acción es sin duda el control efectivo que podrían ejercer sobre la misma sus fundadores, especialmente sobre la definición de los candidatos que representan a la organización política.

Los casos de Salomón Abensur y Charles Zevallos responden a la lógica descrita. En ellos resulta evidente que tanto VALOR como el MIL fueron formados claramente

⁶⁷ Se entiende como «capital electoral» al potencial número de votos que determinado candidato podría obtener en una circunscripción, tomando en cuenta su desempeño en anteriores elecciones.

⁶⁸ Recuérdese que en el año 2003, con la publicación de la LPP, el número de firmas de adherentes que debían acompañar la solicitud de inscripción de una organización se redujo de 2,5% a 1% del número total de ciudadanos que sufragaron. A este respecto véase el acápite 1.5 del capítulo I.

para viabilizar sus respectivas candidaturas a la alcaldía de Maynas.⁶⁹ En el caso de Abensur resulta evidente, pues él había conseguido postular por UNIPOL a la alcaldía de Maynas en 2002; sin embargo, de cara a las elecciones del año 2006, prefirió formar su propio movimiento. De la misma manera, Charles Zevallos, a pesar de haber pactado su postulación poco antes de las elecciones con UNIPOL, decidió competir con su propio movimiento (JULCARIMA 2010e).

De tal manera, dado que estas organizaciones nacen en función de los intereses político-electorales de sus fundadores durante la campaña focalizan toda su capacidad logística en la circunscripción electoral donde su líder compite. Esta táctica, que encaja en el tipo que hemos llamado «campañas personalistas», es verificable en VALOR y MIL, pues ambas organizaciones no presentaron candidatos en todas las circunscripciones distritales de la región, a pesar de haber sido reconocidas formalmente en el JNE como un movimiento regional. En el caso de VALOR, este hecho es más evidente aún ya que no presentó candidato a la presidencia regional.

No obstante, la formación de una nueva organización política —a pesar de la flexibilidad de la LPP— requiere tiempo y un mínimo de recursos disponibles, por lo que algunos potenciales candidatos no consiguen asegurar su ingreso a la competencia electoral a través de este medio. Esta situación configura un escenario diferente al anterior, pues obliga a una negociación entre dos actores políticos definidos: (a) una organización ya habilitada para competir pero que necesita reclutar candidatos en circunscripciones donde sus líderes o fundadores no les interesa participar, y (b) un candidato que está excluido de la competencia pero que desea ingresar a la misma. De esa manera, ambos actores terminan configurando un escenario propicio para sellar pactos o alianzas electorales basadas más en la satisfacción de necesidades temporales que en la afinidad ideológica o programática.

Las candidaturas de Jorge Monasi (FL) y Elisbán Ochoa (RN) corresponden a este último escenario. El caso de Elisbán Ochoa encaja perfectamente en la lógica descrita, pues su postulación se debe en parte al fallido intento de inscribir su propia organización poco antes de las elecciones. En efecto, él mismo reconoció que la alianza que pactó con RN el año 2006 se debió básicamente a la demora de su trámite de inscripción. En sus términos, dice: «[Mi Loreto] No estaba inscrita formalmente pero ya tenía presencia en diversas circunscripciones solo que estábamos en el proceso de legalización, como demoró la inscripción entonces tuvimos que recurrir a la formalización de una alianza política con Restauración Nacional» (JULCARIMA 2010d).

⁶⁹ Por ejemplo, Zevallos nos indicó claramente que su negativa a formar una alianza con algún partido u organización formalmente inscrito es que estos últimos a menudo «te manejan o imponen candidatos» (JULCARIMA 2010b).

El caso de Monasi es parecido, pues su vinculación con FL fue temporal y concluyó terminado el proceso electoral. En efecto, su posterior decisión de formar su propia organización política: el Movimiento Independiente Regionalista Amazónico, revela el poco interés que tuvo para articularse a FL más allá del proceso electoral de 2006.

Asimismo, un aspecto resaltante en ambos candidatos es que de cara a las ERM 2010 su situación es semejante a los casos anteriormente descritos. En efecto, tanto Ochoa como Monasi han conseguido inscribir formalmente sus propias organizaciones políticas y mantienen el interés por participar de la contienda electoral en el 2010.⁷⁰ Sin duda, este hecho revela el carácter pragmático de los acuerdos o alianzas políticas que cada uno de ellos realizó en el contexto electoral de 2006.

Sin embargo, como ya señalamos, no todas las organizaciones formalmente aptas para competir buscan reclutar candidatos. Con frecuencia hay dos condiciones para que ello ocurra; primero, deben existir plazas disponibles y, segundo, el candidato debe ser rentable para la organización en términos económicos o políticos. En el caso de FL y RN sus máximos líderes —Yván Vásquez y Yong Quina— estaban interesados en la circunscripción regional, por lo que había espacio para candidaturas en el ámbito provincial o distrital. Respecto a la segunda condición, Elisbán Ochoa representaba la posibilidad para RN de reclutar a un líder bastante reconocido en la región y con gran ascendencia en el distrito de Indiana, mientras que Jorge Monasi simbolizaba para FL la cooptación de un prestigioso empresario y ex alcalde distrital de relativo éxito.

119

Dadas las circunstancias descritas se puede concluir que las organizaciones políticas de alcance nacional o regional tienen como táctica usual reclutar para los ámbitos provincial y distrital, candidatos que les otorguen ciertos beneficios electorales o económicos.⁷¹ En este punto probablemente se pueda caracterizar esta vinculación entre un candidato con alguna organización política como una relación de cooperación mutua durante la campaña electoral. Sin embargo, la realidad nos indica que la organización política concentra gran parte de sus recursos en la circunscripción mayor: nacional o regional, dejando que cada uno de los candidatos invitados sostenga su campaña en la circunscripción donde ha decidido competir.

⁷⁰ De acuerdo con el JNE, la solicitud del Movimiento Independiente Mi Loreto fue aceptada el 9 de agosto de 2006, mientras que la del Movimiento Independiente Regionalista Amazónico fue aprobada el 22 de diciembre de 2009. En el trabajo de campo pudimos comprobar que Elisbán Ochoa tenía planeado competir por la presidencia regional de Loreto, mientras que Jorge Monasi pensaba hacerlo por la alcaldía de Maynas.

⁷¹ Siguiendo la tipología propuesta en el caso de Chiclayo esta táctica podría ser considerada como «articulación de candidaturas en diferentes ámbitos de gobierno»; sin embargo, estableceremos una diferencia a partir del ámbito donde la misma se implementa. De esa manera, reservaremos la denominación propuesta cuando esta involucre solamente a líderes de organizaciones sub-nacionales (movimientos regionales u OPAF) y llamaremos «alianzas o pactos» a la vinculación de un líder de una organización política sub-nacional con un partido político.

Finalmente, el caso de la candidatura de Luis Alberto Flores por UNIPOL correspondería a la táctica que hemos denominado «candidaturas de militantes», pues él llegó a ser Coordinador Regional de UNIPOL y en el 2002 candidateó en representación de dicha agrupación para la alcaldía distrital de Alto Nanay. No obstante, el mismo Flores nos señaló que su candidatura fue definida poco antes de las elecciones y ante la renuncia del que iba a ser candidato por UNIPOL: Charles Zevallos (JULCARIMA 2010e).

Este hecho revela que, en un contexto marcado por la fragilidad institucional, los movimientos o partidos procuran reclutar a los candidatos con las mejores posibilidades en las circunscripciones más significativas o populosas. Sin embargo, estos por lo general ya han formado sus propios movimientos o han sido cooptados por organizaciones políticas que están mejor posicionadas en el mercado electoral.

En tal escenario, el nuevo contexto legal instituido con la LPP en el 2006 —especialmente la reducción de porcentaje de firmas exigido para inscribir una organización de alcance regional o provincial— ha terminado por convertirse en un incentivo para que los candidatos con un significativo capital económico o electoral formen sus propias organizaciones políticas.

3.2.3 *La provincia de Cusco*

La provincia de Cusco es la sede de la capital de la región del mismo nombre. Está compuesta, además del Cercado, de siete distritos: Ccocra, Poroy, Santiago, Saylla, San Jerónimo, San Sebastián y Wanchaq (véase mapa 3.3). Según el censo de 2007, la provincia albergaba 367.791 habitantes, lo que la convertía en la décima provincia con mayor población del país.

En la última década, la provincia de Cusco ha tenido dos impulsos económicos muy importantes; estos son la mayor afluencia de turistas e incremento de actividades de servicios relacionadas junto con la concretización del proyecto de explotación gasífera de Camisea. A pesar de ello, el IC 2006 la colocó en el quintil intermedio (3) de pobreza, por debajo de otras provincias como Lima, Callao, Arequipa, Trujillo, Ica y Tacna. Además, aún hay una cantidad no despreciable de habitantes que no tiene acceso a servicios básicos como agua potable (7%), desagüe (8%), electricidad (6%). Los distritos más pobres de la provincia son Ccorca, Poroy y Saylla, con IDH 2006 inferiores al promedio provincial: 0,4755, 5,465 y 0,5555, respectivamente. Ellos comparten una considerable población rural (73%, 78% y 57%), y en conjunto suman 9.739 habitantes, el 2,6% de la población.

MAPA 3.3

PROVINCIA DE CUSCO



121

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE

Elaboración: Oficina General de Planeamiento y Presupuesto – ONPE

Un elemento esencial que hemos señalado en el capítulo anterior es la creciente cantidad de recursos transferidos a la municipalidad provincial. Como se aprecia en las cifras del cuadro 3.12, entre los años electorales de 1998 y 2002 los recursos transferidos a la municipalidad provincial estuvieron por encima de los siete millones y medio de nuevos soles, con un leve incremento de casi 300 mil soles de un período a otro. Para los años 2006 y 2009, las transferencias se multiplican por más de tres y más de cinco veces respectivamente en comparación con el año 2002. El grueso del incremento entre ambos años radicó en las regalías provenientes de la explotación del gas de Camisea.

CUADRO 3.12

TRANSFERENCIAS A LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CUSCO (1998-2006)

Recursos transferidos (en nuevos soles)	1998	2002	2006	2009
Canon gasífero-regalías y renta	--	--	6.487.252	11.406.005
Canon minero	141.067	15.554	1.104.729	2.078.617
FONCOMUN	6.583.365	6.678.852	12.448.480	16.236.792
Impuestos derogados	--	--	6.595.000	6.595.000
Programa de Vaso de Leche	936.300	1.234.772	1.347.026	1.347.026
Otros ⁽¹⁾	1.624	1.248	522.302	4.684.424
Totales	7.662.358	7.930.427	28.504.795	42.347.864

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF

(1) Para los años 1998 y 2002, el rubro otros está compuesto solo por las rentas de aduanas. Para el año 2006, este rubro está compuesto por una serie de recursos menores.

a) *El escenario político antes de 2006*

122

Al igual que en el contexto nacional, la década de 1980 fue un período favorable para los partidos políticos en la provincia de Cusco y, en general, en la región sureña. Si observamos las elecciones de 1980, 1983 y 1986, notamos que los partidos políticos obtienen el 100%, 98% y 99% de las preferencias electorales, respectivamente. Las organizaciones más importantes fueron AP, el PAP e IU, mientras que el Partido Popular Cristiano (PPC) tuvo una influencia menor.⁷² Las organizaciones se repartieron más del 90% de los votos y alternaron en la administración del municipio en estas tres elecciones. AP obtuvo el 44% en 1980, IU el 46,9% en 1983, y el PAP el 49,3% en 1986 (muy seguido de IU, con 46,8%).

En este período hay una tendencia favorable hacia la opción de izquierda, evidenciada en las varias victorias electorales de IU en el municipio provincial, en los años 1983 y 1989. La victoria de los otros dos partidos en la provincia estuvo relacionada con la corriente general de los procesos electorales nacionales para la Presidencia y el Congreso. Por esto, AP obtiene la alcaldía en 1980, año en el que Fernando Belaunde es electo Presidente, y el PAP hace lo mismo en 1986, un año después de que Alan García es electo también Presidente. Y, aunque la izquierda es la fuerza más importante, ello no desdice el fuerte componente personalista de su aceptación electoral, pues en los dos procesos en que salió victoriosa IU, lo fue teniendo como candidato a Daniel Estrada.

⁷² En este período, el PPC no superó el 4% de la preferencia del electorado.

Este predominio de los partidos en la provincia llega a su fin en la década de 1990. Así, en las elecciones municipales de 1993, estos tres partidos no alcanzan a reunir conjuntamente ni la quinta parte de los votos. La IU, a pesar de su fuerza anterior, solo consigue 10,8%, mientras que AP y el PAP alcanzan cada uno el 4,1%. En esa elección las listas «independientes» superaron el 62%, entre las que estaba la candidatura del alcalde Daniel Estrada, quien optó por este tipo de postulación ante la crisis de IU. La victoria electoral de Estrada mostró que un candidato podía ganar una elección sin el soporte de un partido político.

Las elecciones del año 1995 fueron el momento más adverso para los partidos políticos en Cusco. En ese proceso electoral, ninguno presentó candidatos, produciéndose una competencia entre ocho listas electorales «independientes». En ese contexto, la IU se había desintegrado, mientras que el PAP y AP no presentaron candidatos en la capital provincial. La lista ganadora fue Inka Pachakuteq, encabezada por Raúl Salízar, la cual obtuvo el 33,5% de los votos, seguida por la lista Frente Amplio con 22,4%. La primacía de los «independientes» se mantuvo en las elecciones de 1998; sin embargo, un aspecto interesante es la presencia de dos movimientos municipalistas que adquirieron amplitud nacional. El primero, Vamos Vecino, organización impulsada por el gobierno de Fujimori para competir electoralmente en las elecciones municipales, y Somos Perú, movimiento político que buscó articular iniciativas no partidarias y opositoras al gobierno. Vamos Vecino buscó cooptar a líderes sociales, antiguos militantes partidarios o ex funcionarios del gobierno con probabilidades de éxito electoral. El candidato de esta agrupación fue Carlos Valencia, ex presidente del CTAR Cusco. Vamos Vecino obtuvo la alcaldía provincial con 23,48%, seguida por la OPAP Frente Amplio, liderado por Juvenal Silva, que logró el 21,7% y Somos Perú que alcanzó el 19,5% de los votos. El único partido que participó fue el PAP, el cual no mejoró su desempeño de la elección de 1993, quedando en la sexta posición con 3,8% de los sufragios.

Las elecciones del año 2002 se realizaron en un contexto totalmente diferente. Los partidos políticos compitieron en la provincia, añadiéndose a las iniciativas anteriores y a movimientos regionales inscritos en virtud de la apertura de la arena regional. En total, compitieron quince candidaturas, siete partidos nacionales, seis OPAP y dos movimientos regionales. Casi el 50% del electorado estuvo concentrado en dos candidaturas, la de la OPAP Cusco en Acción del alcalde Carlos Valencia (28,34%) y la del ex alcalde Raúl Salízar con su Movimiento Regional Inka Pachakuteq (20,84%); mientras que en una tercera posición se colocó el PAP, con 8,7%. El porcentaje restante, alrededor del 40%, se dispersó en las otras doce candidaturas. De ellas, cinco partidos políticos obtuvieron menos de 2,4%.

b) *La competencia electoral provincial de 2006*

En el proceso electoral municipal en la provincia de Cusco, compitieron dieciocho organizaciones políticas. De ellas catorce fueron partidos políticos, tres movimientos regionales y una OPAP. En lo que respecta a los partidos, la misma dispersión de las élites políticas partidarias evidenciada en las elecciones presidenciales del año 2006 se mostró también en las elecciones municipales provinciales de ese año. Si en la elección presidencial compitieron veinte organizaciones políticas nacionales, en esta se presentaron catorce.⁷³ Sin embargo, se debe tener en cuenta que la mayoría de los partidos nacionales que participó en este proceso lo hizo por primera vez.

CUADRO 3.13
ORGANIZACIONES POLÍTICAS EN CUSCO
ERM 2006

Organización política	Tipo de organización	Votos válidos (%)	Participó en 2002
Unión por el Perú	Partido político	21,42	Sí
Movimiento Político Independiente Cusco en Acción	Movimiento regional	18,27	Sí
Movimiento Regional Inka Pachakutecq	Movimiento regional	18,05	Sí
Partido Aprista Peruano	Partido político	14,29	Sí
Partido Nacionalista Peruano	Partido político	6,98	No
Agrupación Política Independiente Juntos por el Cusco	Organización local (provincial)	6,78	No
Partido Democrático Somos Perú	Partido político	2,90	No
Restauración Nacional	Partido político	2,65	No
Frente Independiente Moralizador	Partido político	2,36	No
Autogobierno Ayllu	Movimiento regional	1,18	No
Alianza Electoral Unidad Nacional	Partido político	1,16	Sí
Acción Popular	Partido político	1,00	Sí
Avanza País - Partido de Integración Social	Partido político	0,76	No
Fuerza Nacional	Partido político	0,63	No



⁷³ En las elecciones nacionales, el Frente de Centro que lanzó la candidatura de Valentín Paniagua se disolvió y dos de los partidos que lo formaban lanzaron por separado sus candidaturas a la alcaldía cusqueña: Somos Perú y Acción Popular.

Organización política	Tipo de organización	Votos válidos (%)	Participó en 2002
Partido Movimiento Humanista Peruano	Partido político	0,60	No
Frente Popular Agrícola Fia del Perú - FREPAP	Partido político	0,56	No
Perú Posible	Partido político	0,26	Sí
Renovación Nacional	Partido político	0,18	No

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

c) Organizaciones políticas

Por el alto número de agrupaciones políticas que compitieron el 2006, seleccionaremos como muestra a seis de ellas sobre la base del resultado obtenido: cuatro partidos políticos nacionales y dos movimientos regionales. Si utilizamos el Índice Laakso Taagapera explicado para el caso de Maynas, el número de «partidos efectivos» es de siete, por lo que nuestra selección es más que adecuada. Dentro de este criterio de selección quedan incluidos los partidos UPP y PAP, además del Movimiento Político Independiente Cusco en Acción y del Movimiento Regional Inka Pachakuteq, los cuales en conjunto reúnen el 72% de los resultados. Los partidos restantes, AP y Somos Perú, se han escogido teniendo en cuenta el mayor tiempo que vienen participando en los procesos electorales de la provincia.

125

⊙ *Unión por el Perú*

La organización electoral más fuerte en la provincia en el año 2006 fue el partido UPP. Fundado originalmente por Javier Pérez de Cuéllar en 1995, UPP surgió con el objetivo de formar un frente político opositor a la reelección de Alberto Fujimori. Gracias a la confluencia del prestigio de su líder y de las personalidades que lo acompañaron, ese año UPP se convirtió en la segunda fuerza política en el ámbito nacional.⁷⁴ Para este período solo fue una organización de ambiciones nacionales, pues en las elecciones municipales de 1995 no presentó candidaturas (JNE 1997). En el año 1998 UPP obtuvo dos alcaldías provinciales y 30 distritales, la mitad de ellas en Huánuco y Puno. En las elecciones de 2001, aliada a la Social Democracia, no lanzó un candidato presidencial pero logró colocar seis congresistas (Cusco, Apurímac, Ica, Lima, Moquegua y Tumbes), lo cual la convirtió en la quinta fuerza política en el Parlamento. En el año 2002, UPP, aliado a la agrupación Frente Amplio, mejora sus resultados en el ámbito municipal, conquistando seis alcaldías provinciales (en

⁷⁴ En 1995, UPP obtuvo el 14% de la votación nacional, por lo que pudo colocar 17 congresistas.

Cajamarca, Cusco, Huánuco, Puno y dos en Ica) y 20 distritales (10 en Cusco, 6 en Ica y 4 en Junín).⁷⁵

En Cusco, el líder de esta organización fue Daniel Estrada, quien, después del distanciamiento de Pérez de Cuéllar y de un importante grupo de esta organización a fines de la década de 1990, adquirió mayor protagonismo en el ámbito nacional. Alrededor de su figura se formó un círculo político del que salieron algunos cuadros de UPP (VELÁSQUEZ 2010a). En lo que respecta al desempeño electoral de UPP en el departamento de Cusco, vemos que esta organización en 1998 no presentó candidatos a la provincia de Cusco, ni a sus distritos, aunque sí lo hizo para los municipios provinciales de Acomayo y Espinar, con magros resultados electorales: 12,81% y 2,6%, respectivamente. En el año 2002, en alianza con la agrupación Frente Amplio, mejoró su posición en Cusco. Presentó candidatos en once de las trece provincias de la región, incluyendo la capital, logrando la victoria en Quispicanchis y colocando cinco regidores en las municipalidades provinciales de Calca, Canas, Canchis y Urubamba. En la capital, presentó candidatos en siete de los ocho distritos de la provincia, obteniendo la victoria solo en San Sebastián.

126 Un año después de la muerte de Estrada, asume el liderazgo de la organización en Cusco Hugo Gonzáles Sayán, periodista y político, miembro del círculo cercano a Estrada. Martín Tanaka ha afirmado que Gonzáles fue el heredero político del líder cusqueño, de sus redes y contactos, lo que le permitió ser elegido secretario departamental en el año 2003 y subsecretario nacional en el 2004 (2007: 31). Superado el dilema de la transición de liderazgo regional, la situación de UPP mejoró sustancialmente en el año 2006, gracias a la alianza que entabló con la candidatura de Ollanta Humala. En las elecciones de ese año, UPP consiguió colocar una importante bancada parlamentaria, siendo elegidos por Cusco cuatro congresistas de UPP de un total de cinco. Los favorables resultados electorales permitieron dinamizar nuevamente al partido en el contexto inmediato a las Elecciones Regionales y Municipales de 2006.

● *Movimiento Político Independiente Cusco en Acción (Cusco en Acción)*

La segunda agrupación en importancia ese año fue el movimiento Cusco en Acción. Esta organización fue fundada originalmente como OPAP por Carlos Valencia en el año 2002, como soporte a su candidatura a la reelección de la alcaldía provincial de Cusco ante la disolución del movimiento Vamos Vecino. Esta organización, desde el principio, estuvo liderada por Valencia e integrada por un grupo reducido

⁷⁵ Con estos modestos resultados, consiguió convertirse en 1998 en la sexta fuerza en las elecciones provinciales y en la quinta en los comicios distritales, mientras que en el año 2002 se colocó como la sexta fuerza en las provinciales y en la séptima en las distritales.

de técnicos y profesionales de su entorno cuando fue Presidente del CTAR Cusco y cuando fue Decano del Colegio de Ingenieros. Cusco en Acción evidenciaba una reducida capacidad de estructurar un grupo de candidaturas alrededor de Valencia. Además de la postulación a la municipalidad provincial, dicha organización no pudo presentar más que tres candidaturas distritales, obteniendo solo la victoria en el distrito de Wanchaq con el 39,1% de la votación. A pesar de ello, Valencia logró ser reelegido como alcalde con un porcentaje superior al de la elección anterior. En el año 2005, la OPAP Cusco en Acción cambió su inscripción para convertirse en un movimiento regional, con la finalidad de participar en las elecciones regionales del año siguiente.

◎ *Movimiento Regional Inka Pachakuteq (Inka Pachakuteq)*

La tercera agrupación política de la provincia fue el Movimiento Regional Inka Pachakuteq. Los antecedentes de este movimiento se encuentran en la candidatura de su líder Raúl Salízar Saico a la municipalidad provincial de Cusco en el año 1995, cuando encabezó una lista llamada Inka Pachakuteq. En las elecciones de 1995 y 1998, Inka Pachakuteq asumió la forma de una OPAP, presentando candidaturas en los ocho distritos de la capital, conquistando solamente el de Santiago en 1995 y el de Poroy en 1998. Ante el proceso de regionalización en el año 2002, esta organización se registra como movimiento regional, logrando lanzar candidatos al gobierno regional en las elecciones de 2002 (8,5%) y 2006 (27,54%), al mismo tiempo que candidaturas provinciales y distritales en gran parte del departamento. De las trece provincias, presentó candidatos en doce de ellas, obteniendo la alcaldía solo en la provincia de Canchis y regidores en cinco gobiernos provinciales.

127

◎ *Partido Aprista Peruano*

El PAP tiene una larga historia en Cusco, muy anterior al período democrático iniciado en los años ochenta; a pesar de ello, no ha sido una organización electoralmente exitosa en la región ni en la provincia de Cusco. A diferencia del PAP costeño, caracterizado por su base obrera y campesina, el aprismo en Cusco fue abrazado inicialmente por terratenientes y profesionales anticomunistas. Así, desde 1946 hasta 1958, la juventud aprista tuvo predominio en la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco a través del Frente Reforma Universitaria. Algunos consideran que esta es la razón por la cual el aprismo es poco aceptado por los cusqueños, más orientados históricamente a las opciones de izquierda marxista (VELÁSQUEZ 2010b). En la década de 1980, el mejor período para el PAP, su porcentaje de votación osciló entre 18% y 49,3%, este último obtenido en 1986, año en el que accede al sillón municipal provincial, teniendo como invitado al ex alcalde cusqueño Carlos Chacón.

Después del primer gobierno de Alan García y durante toda la década de 1990, afirman los propios apristas, se produce un debilitamiento del partido en su militancia y rendimiento electoral (VELÁSQUEZ 2010c). En 1993, el PAP solo obtuvo el 4,1% de los votos válidos, mientras que en el año 1995 no postuló como organización a las elecciones municipales. En los siguientes años se mostró una lenta tendencia de recuperación, pues en las elecciones municipales de 1998, el PAP pudo presentar candidaturas a ocho municipalidades provinciales de las trece del departamento —aunque sin obtener triunfo alguno—, al mismo tiempo que postuló candidatos a todos los distritos de la capital. En las elecciones municipales provinciales siguientes, el PAP presentó candidatos en casi todas las provincias (doce de ellas), obteniendo la alcaldía de Espinar.

◎ *Acción Popular*

Habíamos mencionado otros dos partidos menos importantes electoralmente en 2006, pero que mantenían cierta presencia en la provincia: AP y Somos Perú. En el caso de AP, se pueden rastrear sus inicios hasta principios de la década de 1960. Por esos años, Fernando Belaunde realizó una intensa campaña que lo llevó a recorrer las provincias del país, incluyendo Cusco, generando lealtades a su liderazgo y a su organización, especialmente entre los sectores profesionales. Tanto en este período como a inicios de la década de 1980, AP fue el partido político predominante en el departamento y en la provincia de Cusco.⁷⁶ En los comicios posteriores, aunque AP mantuvo una porción importante de los votos, fue desplazado progresivamente por la IU, como lo muestran las elecciones de 1984, en las que AP perdió la alcaldía de Cusco y solo pudo mantener dos alcaldías provinciales.

En las elecciones de 1993, AP reunió solamente el 10% de los votos en todo el departamento, mientras que en la capital solo consiguió 4,1%. Las cosas cambiaron relativamente en las elecciones municipales de 1995, pues AP fue el único partido político en campaña en muchas jurisdicciones del país. En Cusco tuvo que competir con las OPAP y, aunque no postuló en todas las jurisdicciones del departamento (por ejemplo, no presentó candidato en la capital), pudo colocar alcaldes provinciales en La Convención y en Espinar. Las elecciones siguientes mostraron un debilitamiento de la organización en el departamento, pues AP no logró el control sobre ninguna municipalidad provincial, aunque sí lo hizo en trece alcaldías distritales. Signo de este debilitamiento fue que no presentaron candidato en la capital ni en sus distritos. En el año 2002, postula en 10 provincias pero solo gana en Calca y Paruro. En la capital su candidato quedó en onceavo lugar, con el 1,75% de los votos válidos.

⁷⁶ En las elecciones de 1964, Acción Popular, aliado a la Democracia Cristiana, obtuvo diez alcaldías provinciales, repitiendo la misma cifra en las elecciones municipales de 1980.

© *Somos Perú*

Como se mencionó anteriormente, el movimiento Somos Perú surgió como un movimiento municipalista, liderado por Alberto Andrade, que buscaba formar un frente opositor al gobierno desde los gobiernos locales, articulando alcaldes «independientes». En el año 1998, Andrade emprendió una intensa campaña por varios departamentos del país, invitando a sus autoridades y a posibles candidatos. Ese año, Somos Perú logró convertirse en la segunda fuerza municipal, colocando veinte alcaldes provinciales y 212 distritales, aunque el movimiento oficialista Vamos Vecino lo aventajaba por mucho (72 alcaldes provinciales y 587 distritales).

Si bien Somos Perú era un movimiento plural, su fortaleza se encontraba ligada a la popularidad de su líder, razón por la cual el movimiento empezó lentamente a debilitarse en la medida que la figura de Alberto Andrade dejó de ser políticamente central. En las elecciones de 1998, Somos Perú presentó candidatos a alcalde provincial en doce de las trece provincias cusqueñas, y ocupó el segundo lugar en cuatro de ellas y el tercero en las restantes. En la provincia del Cusco, también presentó candidatos en todos los distritos pero no pudo superar el segundo lugar en ninguno de ellos.

En el año 2001, el movimiento, aliado a la agrupación Causa Democrática, no presentó candidato presidencial y solo logró la elección de cuatro parlamentarios, por lo que se posicionó como la sexta fuerza política en importancia.

129

Para las elecciones municipales de 2002, en el ámbito provincial se convirtió en la segunda fuerza manteniendo 19 alcaldes, mientras que en el campo distrital redujo su participación a 144 alcaldes, siendo desplazado del segundo lugar nacional por Perú Posible. En Cusco, aunque redujo el número de provincias en las que participó (siete de trece), logró la elección de dos alcaldes provinciales, en La Convención y en Paucartambo. Finalmente, declinó una postulación a la capital del departamento, pero decidió postular en todos sus distritos, logrando la alcaldía de Poroy y San Jerónimo.

d) *Los candidatos*

En esta sección nos detendremos a presentar algunos aspectos de la trayectoria política y profesional de los candidatos de las organizaciones políticas que hemos seleccionado. Comenzando por UPP, tenemos a Marina Sequeiros Montesinos quien nació en el distrito de Ollantaytambo (provincia de Urubamba, región Cusco). Estudió contabilidad en la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa y realizó estudios de capacitación en el extranjero. Ha estado vinculada profesionalmente a empresas mineras y entidades públicas, asumiendo cargos directivos y asesorías. Dentro de su trayectoria política, fue alcaldesa del distrito limeño de San Miguel

en dos ocasiones (los períodos 1995-1998 y 1999-2002), en las filas del movimiento de Alberto Andrade. Su exitosa administración edil le permitió integrar la fórmula presidencial de Andrade para las elecciones generales del año 2000. Culminada su gestión en el año 2002, viaja al Cusco con la intención de postular a la Presidencia de su región de origen. Para tal fin forma el Movimiento Democrático Juntos por el Progreso (Juntos por el Progreso), emprendiendo una diligente campaña electoral que le permitió colocarse en el tercer lugar de votación con el 15,8%, a cuatro puntos del ganador Carlos Cuaresma.

130 Carlos Valencia Miranda, candidato de Cusco en Acción, postuló por segunda vez a la reelección en la provincia. Ingeniero químico graduado en la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa, su trayectoria profesional estuvo ligada a la explotación de maderas de montaña y curtiembres. Llegó a convertirse en una figura pública en la región, primero al ser elegido Decano del Colegio de Ingenieros de Cusco y luego cuando fue nombrado Prefecto de la Región Inka y Presidente del CTAR Cusco desde el año 1994. Estando vinculado al gobierno de Fujimori, en el año 1998, se le nombra por un corto período Viceministro de Desarrollo Regional en el Ministerio de la Presidencia. Estos vínculos le permitieron, especialmente durante su ejercicio como Presidente del CTAR Cusco, gestionar recursos para la región. Ello, además del trato cordial con los gobiernos locales, consolidó su imagen como un administrador eficiente y concertador (VARGAS 2002: 29). En las elecciones de 1998, postuló por el movimiento oficialista Vamos Vecino, accediendo al sillón municipal, con el 23,48%. Como en otros casos, el gobierno de Fujimori optó por postular a personajes vinculados con los programas sociales y la ejecución de obras en las provincias. En el año 2002, Valencia candidateó a la reelección a través de la todavía OPAP Cusco en Acción, logrando vencer nuevamente con el 28,3%, sobre el candidato del Movimiento Regional Inka Pachakuteq, Raúl Salízar. El discurso de campaña de Carlos Valencia, desde su primera elección, incidió en la modernización de la administración municipal a través de la incorporación de criterios de eficiencia de tipo gerencial. Antes que una figura política, él se presenta como un profesional que responde a criterios técnicos para la ejecución de obras en beneficio de la población.

Un tercer candidato en el proceso electoral del año 2006 fue el ex alcalde de Cusco Raúl Salízar Saico, médico de profesión graduado en la Universidad Nacional de Tucumán (Argentina). Tentó la alcaldía provincial de Cusco desde 1993, cargo que ocupó en el año 1995, gracias al vacío dejado cuando Daniel Estrada fue elegido congresista. En ese proceso electoral, Salízar se impuso con un tercio del electorado (33,48%), sobre otras siete listas «independientes». Durante su gestión, se produjo un incidente administrativo que tuvo trascendencias políticas. La intempestiva tala

de los árboles de la plaza de armas generó el rechazo inicial de la población y tensiones en el seno del Concejo Municipal, resultado de esto último fue el proceso de vacancia que iniciaron ocho regidores, incluyendo a dos elegidos en la lista del propio Salízar.⁷⁷ Aunque la vacancia no prosperó, el incidente melló la figura del alcalde. En las elecciones siguientes de 1998 y 2002, Salízar postuló nuevamente a la alcaldía provincial, logrando captar el 18,4 y 20,8% de los votos. Alrededor de un quinto del electorado parece ser el capital electoral de Salízar en la provincia, especialmente en los asentamientos humanos de la margen derecha del río Huatanay. Este fuerte respaldo lo consiguió gracias al apoyo social (entrega de víveres, organización de actividades benéficas) que realizó en dichos asentamientos cuando estos se estaban formando en la década de 1980. Si bien ello lo realizó con anterioridad a su postulación como alcalde, lo continuó haciendo después de su ejercicio edil (VELÁSQUEZ 2010d). Explica también este respaldo el hecho de que en su gestión realizó obras ornamentales y de mejoramiento urbano en los distritos de la margen derecha.

El PAP postuló como candidato a Víctor Boluarte. Joven abogado graduado en la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (UNSAAC) y con estudios de posgrado en Lima, Boluarte es un profesional muy respetado en Cusco. En un inicio se dedicó exclusivamente al ejercicio de su profesión en estudios privados y a la asesoría en una empresa pública; pero luego sumó a sus actividades profesionales la enseñanza universitaria. Su militancia aprista se remonta a su época estudiantil en la UNSAAC donde llegó a formar parte de la dirigencia del movimiento universitario del PAP: Alianza Revolucionaria Estudiantil. En el año 1992 es nombrado subsecretario general, y desde el año 2001 subsecretario regional del partido en Cusco en varias ocasiones. Adicionalmente, en el año 2006 fue nombrado presidente del comando de campaña de la candidatura de Alan García en Cusco (VELÁSQUEZ 2010b). Por sus calidades profesionales, su trayectoria y reconocimiento al interior del PAP, una Comisión nombra a Boluarte como candidato a la primera regiduría en el año 2002. El porcentaje de votación permitió que Boluarte accediera al Concejo Municipal desde el cual desarrolló una labor de oposición. Este espacio permitió que su figura se haga más conocida fuera del partido y que se convierta en un líder visible del PAP en la provincia.

La lista de AP para la municipalidad de Cusco estuvo encabezada por el antiguo militante acciopopulista Mario Márquez Valle. Márquez es abogado de profesión, graduado en la UNSAAC. En la década de 1970 se dedicó al trabajo en el sector privado. Durante el gobierno de AP, a inicios de la década de 1980, Márquez fue nombrado presidente del Directorio de la Empresa Nacional de la Coca, puesto que desempeñó entre 1981 y 1982. Por esos años, hasta 1984, también fue coordinador

⁷⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional. Exp. n.º 119-98-AA/TC.

de un organismo de desarrollo en Cusco. Luego de esa fecha, se retiró nuevamente al sector privado, ejerciendo la abogacía. A pesar de ser considerado un militante antiguo, Márquez Valle no participó en ningún proceso electoral durante la década pasada, aunque en tiempos más recientes estuvo afiliado al Movimiento Regional Tawantinsuyo, al que renunció en 2006.

Somos Perú presentó como candidato a la alcaldía al arquitecto Roberto Zegarra Alfaro, quien se graduó en la UNSAAC a fines de la década de 1970 y realizó estudios de posgrado en restauración monumental y turismo. Profesionalmente ha estado vinculado a proyectos de restauración de monumentos, por medio del Instituto Nacional de Cultura, e hizo carrera en dicha institución en la década de 1980. En los años noventa se orientó a la actividad empresarial, ejerciendo la presidencia del Directorio de la Empresa Regional de Turismo Inka. Inició su carrera política postulando en el año 1998 a la regiduría provincial de Cusco por la OPAP Frente Amplio, liderada en ese entonces por Juvenal Silva. Aunque dicha agrupación obtuvo el segundo lugar, con 21,3% de los votos, Zegarra no accedió al Concejo por ser colocado como cuarto regidor en la lista. En el año 1999 fue nombrado Presidente del Directorio de la Caja Municipal de Cusco, lo que le permite ganar mayor visibilidad pública y presencia en el círculo de Juvenal Silva. En las siguientes elecciones, Zegarra postula nuevamente a la regiduría, pero esta vez por Juntos por el Progreso, recientemente fundado por Marina Sequeiros. En la lista a la alcaldía provincial, también encabezada por Juvenal Silva, Zegarra se coloca como primer regidor, siendo electo, a pesar de que dicha organización quedase en cuarto lugar con 8,6% de los votos.

132

e) *Tácticas de la competencia electoral*

Siguiendo la tipología desarrollada en los casos de Chiclayo y Maynas, en Cusco hemos identificado la implementación de cuatro tácticas: campañas personalistas, alianzas o pactos, articulación de candidaturas en diferentes ámbitos de gobierno y candidaturas de militantes.

⊙ *Campañas personalistas*

El movimiento Cusco en Acción, a pesar de ser una organización regional, planteó una táctica estrictamente local en función de sus fuerzas limitadas. Cusco en Acción es una organización personalista que respalda como objetivo principal la candidatura de su presidente y fundador, Carlos Valencia Miranda. Este tipo de organización depende del prestigio político y profesional de su líder-candidato y de la capacidad de este para convertirse en autoridad electa en los procesos electorales. Si bien Valencia Miranda cuenta con un equipo de técnicos y profesionales que lo

viene acompañando muchos años en la administración pública, este grupo no llega a convertirse en una organización que desvincule sus intereses institucionales de los de su líder. En cierta manera, él mismo reconoce el carácter personalista de su agrupación, evidenciado en la preeminencia de su figura como líder del movimiento y en la ausencia de liderazgos paralelos en la organización:

Hay digamos muchos profesionales [en nuestro movimiento], con muy buenos méritos para salir adelante, pero lamentablemente [...] mientras haya una cabeza muchos años en el tema es muy difícil digamos a veces, traspasar esa barrera; pero yo personalmente creo que sí deberíamos tenerlo después. Uno tendría que retirarse, digamos, bajar al llano, pero es bastante difícil porque eso está metido en la mente de la población, digamos, en el movimiento nuestro siempre algunos lo identifican mucho más fácil, digamos, que al resto del conjunto. Pero sí, tiene que salir gente nueva, ideas nuevas, eso es inevitable, porque nuestro movimiento no termina con la elección en esta oportunidad. (VELÁSQUEZ 2010e)

Dadas estas características, la proyección del movimiento está en función de los intereses de su líder y en esta ocasión tales intereses estuvieron dirigidos al ámbito provincial. Así, a pesar de que Cusco en Acción estaba inscrito como movimiento regional, este no presentó una lista de candidatos al gobierno regional del Cusco, ni presentó candidaturas a las alcaldías provinciales ni distritales de las otras provincias de la región. Respecto a la candidatura regional, Valencia afirma que «no había una muy buena posibilidad [para ganar]», por lo que no se presentó como candidato. Ello mostraba que el capital político logrado por Valencia en la región durante su gestión como Presidente del CTAR Cusco se había erosionado con el pasar de los años.

Las mayores posibilidades de victoria del movimiento se encontraban en la capital de la región, donde Carlos Valencia tuvo importantes niveles de aprobación en todos sus años de gestión, incluso superiores al porcentaje electoral con el que fue elegido. Así, entre los años 2003 y 2005, sus índices de aprobación en la ciudad de Cusco fluctuaron alrededor del 50%. En el año 2005, el grupo social que respaldaba mayoritariamente su gestión se encontraba en el sector socioeconómico alto, registrando un 63% de aprobación.

CUADRO 3.14

ENCUESTA DE OPINIÓN SOBRE LA APROBACIÓN DEL ALCALDE PROVINCIAL

Opinión	2003 (%)	2004 (%)	2005 (%)
Aprueba	51,8	52,3	47,8
Desaprueba	36,9	38,7	39,8
No sabe / no opina	11,3	9,0	12,4
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Parlante (2006).

Acerca de cómo fue elegido candidato de la organización para la elección provincial, el propio Carlos Valencia afirmó lo siguiente:

Yo creo que en este tema tenemos que aterrizar un poco. A veces hay nominaciones ya implícitas, líderes natos, que definitivamente van a ser electos en estas reuniones. En los movimientos regionales, se debe cumplir con la ley, llamar a las convenciones, a los congresos y prácticamente la elección se hace democráticamente pero más o menos ya saben qué líder es el que va a asumir esta responsabilidad. (VELÁSQUEZ 2010e)

134 Teniendo como horizonte la capital provincial, este movimiento regional decidió extender las candidaturas de la organización a seis de los siete distritos de la provincia. Respecto a la elección anterior, este número significaba el doble de candidaturas, pues en el año 2002 Cusco en Acción postuló candidatos solo en tres distritos. Ello evidenció el deseo del movimiento de realizar una gestión coordinada de la municipalidad provincial con sus distritos en el caso de que se ganase la alcaldía en ambos niveles, aunque ello significase una dispersión de sus fuerzas.⁷⁸

Sin embargo, durante la campaña el capital de la organización siguió siendo la figura de Carlos Valencia. Así, en las encuestas de intención de voto, mientras que Valencia se colocaba a la cabeza de los candidatos, con 22,7% en el mes de noviembre, cuando a la población se le preguntaba por la organización por la que votaría, Cusco en Acción pasaba a un cuarto lugar, con 10,4% (PARLANTE 2006). Entonces, dado que su agrupación añadía muy poco a su candidatura, Valencia buscó compensar su lista de regidores con personajes que posean alguna relevancia pública o candidatos sin antecedente alguno, sobre todo jóvenes. Entre los primeros, se encontraba Alejandro Soto, regidor por la OPAP Movimiento Independiente Cusco Inmortal y muy sintonizado periodista político local; Rina Cornejo Muñoz, docente de la UNSAAC, ex regidora del distrito de Santiago en 1993 y candidata en 1998 a una regiduría provincial por Somos Perú; Marina Tagle Cornejo, ex vocal superior

⁷⁸ Solo los candidatos a la alcaldía de Santiago, Wanchaq y Saylla, según las encuestas, tenían oportunidades de ganar la elección. Ninguno de ellos lo logró, quedando en estos tres casos en segundo lugar.

de Cusco; Leopoldo Quispe Velásquez, ex presidente de la comunidad campesina de Ccorimarca; y Rosa Quispe Pontaca, dirigente del Centro Comercial El Molino (una de las obras más significativas de la gestión de Valencia). Esta táctica de invitar candidatos de relevancia en diversos ámbitos condujo a que solo dos candidatos a regidor tuvieran antecedentes políticos con la organización, lo que era una muestra adicional de la debilidad de los cuadros políticos dentro de Cusco en Acción.

◎ *Las alianzas o pactos*

Esta táctica fue implementada netamente por los partidos políticos y consistió en la firma de alianzas o pactos electorales entre estos y organizaciones políticas sub-nacionales (movimientos regionales u OPAP). El objetivo fue mejorar las posibilidades de victoria de los partidos políticos y, para los líderes de los movimientos u OPAP, lograr la elección a un cargo. En estos casos, los partidos buscan candidatos con mayor intención de votos que los suyos, mientras que los líderes de las organizaciones de menores dimensiones consideran ventajosa su postulación por un partido. De las organizaciones que hemos observado, dos ejecutaron tal táctica, UPP y Somos Perú.

Habíamos mencionado que después de las elecciones generales de 2006, gracias a la candidatura de Ollanta Humala bajo las tiendas de UPP, este partido había fortalecido su posición en la región, alcanzando en la segunda vuelta el 73% de los votos válidos. La posición ventajosa lograda por UPP se mantuvo meses después de tal proceso. No obstante, en la arena provincial, el candidato con mayor intención de voto era el alcalde Carlos Valencia, con alrededor de 22%. UPP tenía tres candidatos que habían hecho «trabajo político» en la provincia pero que, según sondeos de opinión realizados a pedido de UPP, no tenían suficiente aceptación para vencer a Valencia. Ellos eran Julio Ochoa Santos, que había sido candidato a la alcaldía provincial por UPP-Frente Amplio en 2002; Luis Vilca Ochoa, que postuló al Decanato del Colegio de Abogados; y Gustavo Vivanco Ortiz, el cual había sido regidor distrital de Wanchaq entre 1992 y 1995, y auxiliar de Daniel Estrada en el Congreso entre el año 2001 y 2006. Según nuestro informante:

Lanzamos una encuesta y nuestros tres candidatos tenían márgenes de aceptación, pero no tenían los porcentajes de Carlos Valencia que era el opositor. Ahora juntando los tres, el estudio dijo que no hay endose de votos, o sea no podíamos juntar la suma de los tres poniendo un solo candidato y ese fue el tema de diseño electoral con el cual se hizo aliados. [En las encuestas] salía Marina Sequeiros al lado de Carlos Valencia, nuestros candidatos aparecían a partir de cuarto lugar, entonces ahí había que hacer algo [...] o hacer una campaña agresiva o hacer una política de alianzas. (VELÁSQUEZ 2010a)

Marina Sequeiros había fundado Juntos por el Progreso en el año 2002 para postular a la Presidencia de la región. Su movimiento regional, a pesar de su re-

ciente creación, quedó en tercer lugar, con 15,28% de los votos, no muy por debajo de dos partidos nacionales con mayor tiempo de vida: el Frente Independiente Moralizador, con 19,85% (que ganó las elecciones regionales) y UPP, con 17,62% del sufragio. Según el periodista cusqueño Washington Alosilla Portillo, Sequeiros había hecho «trabajo político» después de la campaña electoral de 2002, por lo que visitó asentamientos humanos, hablando con la ciudadanía de persona a persona. Marina Sequeiros supo explotar su origen cusqueño, su muy buena pronunciación del quechua regional y, sobre todo, su imagen de profesional exitosa que al incursionar en política había modernizado el distrito comercial limeño de San Miguel. Los antecedentes profesionales y políticos de Marina Sequeiros fueron los criterios que motivaron a que UPP entablara una alianza con ella y su movimiento Juntos por el Progreso. Washington Alosilla Robles, segundo subsecretario nacional de UPP, indicó que Marina Sequeiros:

[...] ofrecía sobre todo la experiencia, ella era ex alcaldesa de San Miguel, ella era miembro del Directorio de la empresa Tintaya, ella había sido gerente general del Gobierno Regional de Arequipa y obviamente tenía un currículo sostenible, inclusive tenía un doctorado en una universidad norteamericana y daba todos los perfiles y competencias que nosotros necesitábamos. (VELÁSQUEZ 2010a)

136 La candidatura de Marina Sequeiros por UPP tenía una motivación adicional, la cual era posicionar la organización política en la capital provincial. En el año 2006 Cusco tenía 235.381 electores, es decir, más de un tercio del electorado regional; así, la capital era una plaza que no debía perderse con facilidad para la elección regional. Ello revestía la mayor importancia, en tanto que el candidato a la presidencia regional por Inka Pachakuteq, Máximo San Román, tuvo un crecimiento sostenido en la capital, igualando técnicamente a Gonzáles Sayán ya en el mes de noviembre. De esta manera, mientras Gonzáles alcanzaba el 33,7%, San Román obtenía el 31,4%. En ese sentido, la candidatura de Marina Sequeiros podría sumar votos a la candidatura de Gonzáles y este mismo podría reforzar la candidatura de la primera. De esta opinión era el alcalde de Cusco Luis Flores García, quien afirmó que si bien la candidatura de Marina Sequeiros quizá diera cierto peso a la elección regional, «esta situación es por arrastre, los dos [refiriéndose a Sequeiros y Gonzáles] se ayudan». Flores afirmaba también que la victoria en estos dos ámbitos, según los dirigentes de UPP, permitiría una articulación de políticas en esos espacios de gobierno.

Formada la alianza con Juntos por el Progreso, cabía formalizar la candidatura de Sequeiros por algún proceso electoral interno. Para ello se formó un órgano electoral con el Comité Directivo Regional y el Comité Electoral Regional. Marina Sequeiros fue presentada como precandidata única pues, por un acuerdo interno, se retiraron las demás. La elección se hizo por aclamación a mano alzada, como

nos mencionó Washington Alosilla Robles: «[...] hicimos un proceso de votación pero teniendo a un candidato único [...] [la votación] fue a mano alzada porque las cosas eran claras, ya había un pre-acuerdo, por eso se habían retirado los tres precandidatos que estaban ahí vigentes [...]» (VELÁSQUEZ 2010f).

Otra organización que asumió la táctica de alianza electoral para mejorar sus proyecciones electorales en la provincia fue Somos Perú. Para las elecciones de 2006, la organización decidió postular a la alcaldía provincial pero no tenía un candidato propio, por lo que se contempló la posibilidad de presentar un invitado o firmar un pacto electoral. La dirigencia provincial asumió esta última posición, ante la posibilidad de postular al arquitecto Roberto Zegarra Alfaro. En el contexto previo electoral, Zegarra era regidor de oposición en la municipalidad provincial, habiendo candidateado por la organización regional Movimiento Democrático Juntos por el Progreso. (VELÁSQUEZ 2010g).

En ese contexto, se firmó un pacto electoral entre las dos fuerzas políticas. El acuerdo radicaba en promover candidaturas en los distritos que cada agrupación influía. Según el secretario departamental Juan Carlos Dalguerre, ambas agrupaciones conjugarían sus recursos políticos: «Básicamente en el pacto electoral, [...] Somos Perú ponía tres o cuatro distritos y él [Roberto Zegarra] ponía igual, dos o tres distritos que ya tenía armados, que ya tenía formados [...] era la unión de dos fuerzas políticas [...]» (VELÁSQUEZ 2010g).

137

Adicionalmente, Zegarra presentó candidatos para los distritos de Santiago y San Sebastián. En esos distritos, Somos Perú tuvo pésimos resultados en la elección de 2002, quedando en último y penúltimo lugar, respectivamente. Parte del acuerdo era formar candidaturas mixtas, sin embargo, todas las candidaturas se presentarían bajo el nombre de Somos Perú, incluyendo la de Zegarra a la alcaldía provincial. Firmado el pacto, la precandidatura de Zegarra fue sometida a un proceso de democracia interna, siguiendo el mecanismo de asamblea. El Comité Ejecutivo Regional convocó a esta asamblea electoral provincial y eligió a mano alzada a Zegarra como candidato (VELÁSQUEZ 2010g).

© *Articulación de candidaturas en diferentes ámbitos de gobierno*

El movimiento Inka Pachakuteq planteó una táctica de articulación de candidatos en distintos ámbitos de gobierno para presentarse a las ERM 2006. La lógica de la táctica empleada por el movimiento en el ámbito provincial fue vincular la organización y su líder con un candidato con altas expectativas de victoria en la elección en el gobierno regional y con candidatos experimentados en los ámbitos distritales. Ya hemos mencionado que el candidato a la alcaldía fue, como en otras

oportunidades, el médico y ex alcalde Raúl Salízar Saico. Las elecciones anteriores mostraron que Salízar tenía un límite de alrededor del 20% de los votos. Para ello, invitó a participar como candidato regional de su movimiento a Máximo San Román Cáceres. San Román es un próspero empresario, con experiencia dirigenal en asociaciones de medianos y pequeños empresarios, además con un importante pasado político, como vicepresidente en 1990 y congresista en 1995. En el contexto preelectoral se esperaba que un político experimentado y de dimensiones nacionales como San Román fuera el contrincante de mayor importancia para Hugo Gonzáles. Los resultados electorales confirmaron tales expectativas, pues San Román obtuvo el 27,5% de los votos de la región, quedando en segundo lugar.

Asimismo, Salízar convocó como candidatos a las alcaldías distritales a políticos con experiencia de gobierno o con pasado político electoral en sus propias circunscripciones. El movimiento Inka Pachakuteq presentó candidaturas en cinco de los siete distritos de la provincia, cuatro de esos candidatos tenían ya experiencia política. Aquellos que contaban con experiencia como autoridades eran Edwin Cahuna K'ana, quien había sido regidor en Saylla por Vamos Vecino en 1998 y era alcalde por Inka Pachakuteq desde el año 2002; el ex alcalde distrital de San Sebastián, Celso Palomino, elegido por Vamos Vecino el año 1998, postuló nuevamente en 2002 con una agrupación distrital sin éxito; y el ex regidor del distrito de Santiago, Darío Mogrovejo Ninan, quien candidateó en esa ocasión por el movimiento Juntos por el Progreso. El cuarto candidato, Porfirio Muñoz Cipriano, si bien no tenía experiencia como autoridad, ya tenía pasado electoral, pues había sido candidato por el Movimiento Fuerza Nueva en el año 2002.

138

◎ *Candidaturas de militantes*

Los partidos tradicionales de Cusco, es decir, el PAP y AP, ensayaron como táctica electoral presentar candidatos provenientes del interior de sus filas. En cuanto al PAP, se presentó a un cuadro joven pero con experiencia política y prestigio profesional. Hemos visto que Víctor Boluarte había ejercido varios cargos dentro de la organización del partido en Cusco y que, en el año 2002, fue elegido regidor provincial, el único que pudo colocar el PAP en esas elecciones. Hacia fuera de la organización, como regidor, Boluarte había adquirido relevancia política ejerciendo un perfil de oposición durante la administración de Carlos Valencia (VELÁSQUEZ 2010c).

La precandidatura de Boluarte fue propuesta al interior de las bases de la región, pero para que esta se definiera se pasó por un proceso de elecciones internas, en el que compitió con otro militante aprista, Orlando Pacheco. Para la elección de candidatos, se convocó a una Convención regional que reunía los delegados de

las bases. Correspondía a esta convención electoral elegir a las «cabezas de lista» de los distritos, provincias y de la región (VELÁSQUEZ 2010c). Según el mismo Boluarte, esta Convención estuvo formada por alrededor de un centenar de delegados plenos que votaron a mano alzada, imponiéndose aquel sobre su competidor. En el caso de los candidatos a las alcaldías de las provincias restantes y a la presidencia regional, los resultados de las elecciones internas fueron ratificados por un plenario nacional en Lima. La decisión de este plenario confirmó la candidatura de Boluarte (VELÁSQUEZ 2010b). Así, correspondía a Boluarte y su lista remontar el 8,71% obtenido en las elecciones pasadas.

Esta forma de elección que incluye a las bases es reciente en el PAP. En las elecciones de 2002 se realizó un mecanismo de selección de candidaturas diferente en el que se daba dirimencia absoluta a las dirigencias regionales y a la nacional. Boluarte refirió que él fue elegido ese año por una comisión compuesta por un delegado nacional, venido de Lima, encargado de entrevistar a los precandidatos, y tres representantes del Comité Ejecutivo Regional. Las decisiones tomadas por la comisión fueron ratificadas por la dirigencia nacional en Lima. El relativo protagonismo de las bases es una consecuencia de la LPP (VELÁSQUEZ 2010b). Sin embargo, es apreciable un cierto grado de tensión entre las bases y la dirigencia nacional por una doble forma de toma de decisiones, es decir, una descentralizada y una centralizada, que el mecanismo de elección ensayado en el 2006 trata de solucionar (VELÁSQUEZ 2010c).

139

Según Tomaylla, en las convenciones electorales regionales, las simpatías personales de los delegados tienen un papel de primera importancia en la elección de los candidatos. Son las preferencias personales hacia el candidato las que se establecen como criterio. Sin embargo, estas decisiones son tamizadas por criterios de mercadotecnia electoral que la organización del partido efectúa:

En el tema de candidaturas, hay varios criterios: o sea nosotros creemos, por ejemplo, que se debe respetar la decisión de las bases a elegir a sus candidatos, pero cuando son candidatos que van a ser candidatos para afuera, de representación local o regional, entonces también tenemos que evaluar factores de orden de *marketing* electoral. Podemos tener de repente un compañero que tenga un apoyo muy fuerte dentro del partido pero ese mismo candidato no tiene el apoyo hacia fuera, entonces esa evaluación la tenemos que hacer. (VELÁSQUEZ 2010c)

Por su parte, AP asumió la misma táctica electoral que el PAP, eligiendo como candidato a un militante de la organización. Sin embargo, a diferencia de dicho partido, AP postuló a Mario Márquez Valle, un viejo militante sin antecedentes políticos fuera de la organización. Ello es explicable en virtud de la falta de renovación de cuadros políticos del partido en Cusco. El partido AP es considerado, en Cusco, como un partido de «gente mayor» y muchos de los líderes históricos que alcanzaron cargos concejiles o congresales por la provincia o la región han fallecido.

En ese contexto, la designación de Mario Márquez Valle parece ser una salida del partido ante la ausencia de cuadros con mayor trascendencia pública en la provincia, presionado por la necesidad de participar para mantener su visibilidad política en la localidad. La postulación se hizo a pesar de las casi nulas posibilidades de victoria del partido. En dos encuestas a un mes de las elecciones, Márquez Valle no aparecía en las preferencias, cuando se preguntaba por la intención de voto respecto a algún candidato y, en una de ellas cuando se planteaba la pregunta en función de la organización política, AP quedaba en octavo lugar con 2,6%.⁷⁹ Los resultados confirmaron la tendencia de las encuestas. Al igual que Ramiro Valdéz, Mario Márquez alcanzó en los comicios un bajo porcentaje de votación: 1,75% el primero y 1%, el segundo.

La precandidatura de Mario Márquez fue promovida por el entonces secretario general de Cusco Armando Villanueva, presentándose aquel como candidato único. Para su designación se empleó como mecanismo una asamblea electoral, en la que participaron los miembros del comité ejecutivo departamental y los secretarios de las provincias. Como único candidato, Márquez fue elegido a mano alzada y por unanimidad. Según Luis Ángel Aragón, actual secretario general departamental de Cusco, la decisión de los delegados a favor de la candidatura de Márquez Valle fue respetada por la dirigencia nacional, no produciéndose interferencias o imposiciones, como pudieron existir en el pasado. A diferencia del PAP, en este aspecto, hubo una menor tensión entre las dirigencias regionales y la dirigencia nacional (VELÁSQUEZ 2010h).

140

3.3 *La oferta electoral en las ERM 2010*

En esta sección analizamos los cambios y continuidades en la oferta electoral (número y tipo de candidaturas presentadas) ocurridos en las provincias de Chiclayo, Maynas y Cusco en las ERM 2010 con respecto a las ERM 2006. Nuestro objetivo es verificar si las características político-electorales que identificamos en las ERM 2006 son propias de esta coyuntura electoral o si, por el contrario, estas son más bien expresiones de la estructura política de cada circunscripción analizada.

3.3.1 *La provincia de Chiclayo*

El escenario electoral en Chiclayo ha mostrado ser medianamente estable en función de la oferta política. En las ERM 2010 participaron nueve partidos políticos y tres movimientos regionales. Sin embargo, se debe tener en cuenta que solo siete de ellos —cinco partidos políticos y dos movimientos regionales— compitieron

⁷⁹ Nos referimos a la encuesta que realizó el Centro Guamán Poma de Ayala y la Asociación Civil Mosco Yachay (del 26 y 27 de octubre de 2006).

por la alcaldía de Chiclayo en las ERM 2006. Con todo, la permanencia de una elección a otra de dicho número de competidores revela una variabilidad de organizaciones moderada.

Si tomamos en cuenta las preferencias electorales tenemos que los primeros cinco lugares en el *ranking* de resultados fueron ocupados por dos partidos políticos y tres movimientos regionales. Curiosamente, este escenario también coincide con el de las ERM 2006; no obstante, en las ERM 2010 fueron los movimientos regionales los que ocuparon los dos primeros lugares en el *ranking* electoral. Asimismo, si analizamos los candidatos de estas agrupaciones podríamos concluir que en el ámbito provincial los partidos están sufriendo un proceso de disolución y los movimientos han empezado a extender su presencia.

Respecto a los movimientos regionales, tenemos que la exitosa alianza del proceso electoral del año 2006: Manos Limpias - Todos por Lambayeque fue disuelta poco después del proceso⁸⁰ y en las ERM 2010 participaron por separado. Lo sintomático de este hecho es que ambos movimientos no compitieron en el ámbito regional y, en el provincial, solo pugnaron por la alcaldía de Chiclayo. De esa manera, como en las ERM 2006, sus principales líderes y fundadores optaron por focalizar sus esfuerzos en sus respectivos bastiones electorales: Roberto Torres postuló a la alcaldía provincial de Chiclayo y Anselmo Lozano disputó la alcaldía distrital de La Victoria (Chiclayo).

141

El movimiento Fuerza Social Progresista (FSP) compitió por primera vez en las ERM 2010; no obstante, su candidato a la provincia de Chiclayo, Arturo Castillo, era un prominente líder de AP en la región. Como ya lo señalamos, Castillo había sido varias veces alcalde de Chiclayo y, en las ERM 2006, intentó serlo de nuevo. El alejamiento de este prominente cuadro partidario de AP, así como la conformación de su propio movimiento regional, provocó que dicho partido pasara de ocupar el segundo lugar en las ERM 2006 a la octava posición en las ERM 2010.

FSP solamente presentó candidatos en dos de las tres provincias de Lambayeque y optó por no competir por la presidencia regional. Ello revelaría la incipiente organización del movimiento; pero, también, el liderazgo básicamente provincial de su líder y fundador, Arturo Castillo. Sin embargo, la influencia que él todavía mantiene sobre los militantes de su ex partido podría ayudar a consolidar su movimiento en la región y motivar que algunos cuadros acciopopulistas decidan integrarse a FSP. Un ejemplo de este último proceso sería Juan Mesones, un ex militante de AP que postuló por FSP a la alcaldía provincial de Ferreñafe en las ERM 2010.

⁸⁰ Formalmente, la alianza fue cancelada ante el Registro de Organizaciones Políticas del JNE el 27 de abril de 2007; así, nuestra afirmación sobre el cariz meramente electoral de esta alianza consignada en el estudio de caso de las ERM 2006 queda corroborada.

Asimismo, al analizar las candidaturas de los partidos que ocuparon posiciones expectantes en las ERM 2010 —el PAP y APP—, se concluye que ambas organizaciones son representadas por cuadros políticos propios con experiencia en procesos electorales. El PAP postuló a José Cabrejos, quien venía desempeñándose como consejero regional por el partido de la estrella; mientras que, APP, postuló a Carlos Uriarte, quien en las ERM 2006 había postulado a la presidencia regional de Lambayeque por el mismo partido.

Finalmente, resulta interesante notar el creciente apoyo electoral que obtiene APP en la región Lambayeque. En la provincia de Chiclayo, por ejemplo, pasó de concentrar 4,75% de los votos válidos en las ERM 2006 a tener alrededor del 15% en las ERM 2010. En el ámbito regional, las perspectivas mejoraron notablemente, pues su candidato ganó la presidencia regional en una segunda vuelta.

CUADRO 3.15

ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y CANDIDATOS EN CHICLAYO – ERM 2010*

Organización política	Nombre del candidato	Tipo de org.	Votos válidos (%)	Organización compitió 2006	Votos válidos (%) 2006
Movimiento Regional de las Manos Limpias	Roberto Torres Gonzáles	Movimiento regional	28,98	Sí	27,99 (alianza)
Fuerza Social Progresista	Arturo Castillo Chirinos	Movimiento regional	14,98	No	--
Alianza para el Progreso	Carlos Francisco Uriarte Núñez	Partido político	14,87	Sí	4,75
Partido Aprista Peruano	José Vicente Cabrejos Tarrillo	Partido político	10,22	Sí	18,78
Movimiento Independiente Todos por Lambayeque	Moisés Pablo Cornejo Chinguel	Movimiento regional	7,84	Sí	27,99 (alianza)
Partido Movimiento Humanista Peruano	Jorge Augusto Barreto Navarro	Partido político	6,95	No	--
Fuerza 2011	Jorge César Fernando Nakazaki Servigon	Partido político	6,23	No	--
Acción Popular	Janet Isabel Cubas Carranza	Partido político	3,62	Sí	15,81
Perú Posible	Elmer Eduardo Rivasplata Mendoza	Partido político	2,53	No	--
Fonavistas del Perú	Merly Janet Berríos Sánchez	Partido político	1,44	No	--



Organización política	Nombre del candidato	Tipo de org.	Votos válidos (%)	Organización compitió 2006	Votos válidos (%) 2006
Partido Popular Cristiano	Fredys Marino Trujillo Custodio	Partido político	1,34	Sí (alianza con UN)	2,42
Restauración Nacional	Víctor Hugo Zafra Samamé	Partido político	1,00	Sí	2,92

* Resultados al 100% de actas contabilizadas. Consultado en http://www.elecciones2010.onpe.gob.pe/resultados_erm/ el 18 de diciembre de 2010.

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

3.3.2 La provincia de Maynas

Durante las ERM 2010 compitieron por la alcaldía de Maynas trece organizaciones: seis partidos políticos y siete movimientos regionales. Sin embargo, similar al escenario de las ERM 2006, las organizaciones que predominaron electoralmente fueron los movimientos regionales. Este hecho sugiere la consolidación de un escenario político caracterizado por la desaparición de los partidos políticos como actores significativos y el posicionamiento hegemónico de los movimientos regionales.

No obstante, aceptando el hecho de que los movimientos regionales han cooptado la representación político-electoral de Maynas, es imposible señalar que los mismos estén configurando un sistema de actores políticos estable+. En efecto, como vemos en el cuadro 3.16, las preferencias electorales —de aquellos movimientos que compitieron en los procesos de 2006 y 2010— muestran una variación bastante alta. El caso extremo sería el de VALOR que pasa de concentrar el 24,39% del electorado en el año 2006 a 4,97% en el 2010.

143

CUADRO 3.16

===== ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y CANDIDATOS EN MAYNAS – ERM 2010* =====

Organización política	Nombre del candidato	Tipo de org.	Votos válidos (%)	Organización compitió 2006	Votos válidos (%) 2006
Movimiento Independiente Integración Loreтана	Charles Mayer Zevallos Eyzaguirre	Movimiento regional	28,82	Sí	18,99
Fuerza Loreтана	Jorge Luis Monasi Franco	Movimiento regional	25,01	Sí	20,32
Movimiento Esperanza Región Amazónica	Jorge Dante Perea Mori	Movimiento regional	16,55	No	--
Movimiento Independiente Mi Loreto	Mirna Villacorta Cárdenas	Movimiento regional	8,20	No	--



Organización política	Nombre del candidato	Tipo de org.	Votos válidos (%)	Organización compitió 2006	Votos válidos (%) 2006
Movimiento Político Regional UNIPOL	Julia Amparo Pinedo Parano	Movimiento regional	5,96	Sí	4,44
Movimiento Independiente Regional Vamos Loreto	Salomón Abensur Díaz	Movimiento regional	5,42	Sí	24,39
Acción Popular	Jorge Roberto López Vinatea	Partido político	3,87	Sí	3,45
Partido Aprista Peruano	Marcelo Zumaeta Peña	Partido político	2,24	Sí	6,11
Restauración Nacional	Elmo Rolando Tuesta Reátegui	Partido político	1,57	Sí	10,89
Movimiento Nueva Izquierda	Wagner Antonio Grately Silva	Partido político	1,15	No	--
Alianza para el Progreso	Dámaso Washington Menéndez Murrrieta	Partido político	0,60	Sí	0,58
Bloque Popular Amazónico	Eduardo Vásquez Vásquez	Movimiento regional	0,43	No	--
Cambio 90	Tito Chávez Romero	Partido político	0,18	No	--

* Resultados al 100% de actas contabilizadas. Consultado en <http://www.elecciones2010.onpe.gob.pe/resultados_erm/> el 18 de diciembre de 2010.

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

144

No solamente la volatilidad electoral revela la imposibilidad de hablar de un sistema de actores políticos, sino también el hecho de que las propias organizaciones políticas parecen tener una existencia efímera. Los datos empíricos nos señalan que cuatro de los ocho movimientos regionales que participaron en las ERM 2006 no compitieron en las del año 2010.⁸¹ Asimismo, tenemos que en las ERM 2010 dos nuevos movimientos regionales participaron de la justa electoral.⁸²

Si analizamos el perfil y la trayectoria de los candidatos que representaron a las organizaciones políticas que alcanzaron los primeros seis lugares en las ERM 2010 notamos que las tácticas no variaron mucho respecto de aquellas utilizadas en las ERM 2006. Así, por ejemplo, tanto Charles Zevallos como Salomón Abensur fueron

⁸¹ Frente Independiente de Loreto, Movimiento Político Independiente Regional Motor del Desarrollo, Movimiento Regional Voz Verde, y Bienestar e Integración para la Región Amazónica.

⁸² Movimiento Esperanza Región Amazónica y Movimiento Independiente Mi Loreto.

nuevamente candidatos de los movimientos regionales que formaron poco antes de la contienda electoral del año 2006. VALOR reafirma su carácter de OPAP, pues no compite por la presidencia regional y en el ámbito provincial solamente participa en la contienda por la alcaldía de Maynas. MIL, a pesar de ser una organización de carácter regional, consolida su arraigo en Maynas con Charles Zevallos y en el ámbito regional queda rezagado al cuarto lugar de las preferencias electorales.

Las tres candidaturas restantes revelan que las organizaciones regionales focalizaron sus esfuerzos en la competencia por la presidencia regional y dejaron abierta la posibilidad de reclutar candidatos de otras tiendas políticas para las circunscripciones provinciales. El movimiento FL mantuvo su alianza no formal con el Movimiento Independiente Regionalista Amazónico y, así como en el año 2006, postuló al líder de este movimiento: Jorge Monasi a la alcaldía de Maynas. No obstante, el principal objetivo de FL era la presidencia regional, donde su candidato y líder indiscutible, Yván Vásquez, buscaba ser reelegido.

Las organizaciones regionales Movimiento Esperanza Región Amazónica y Movimiento Independiente Mi Loreto viabilizaron las candidaturas de sus líderes y fundadores: Jorge Mera (ex alcalde y ex congresista por Loreto) y Elisbán Ochoa (ex alcalde y fundador de UNIPOL) a la presidencia regional de Loreto. Entonces, conseguida la inscripción y definido el principal ámbito de competencia, ambas organizaciones reclutaron potenciales candidatos para la alcaldía de Maynas: Jorge Perea y Mirna Villacorta, respectivamente. El primero de ellos había sido militante de VALOR y principal crítico de la gestión de Samuel Abensur en la alcaldía de Maynas, mientras que la segunda, también ex militante de VALOR, venía desempeñándose como alcaldesa del populoso distrito de San Juan Bautista.

145

Finalmente, el movimiento UNIPOL optó por reclutar como candidato a la alcaldía de Maynas a un personaje ajeno a la política: Julia Pinedo. La incursión de esta afamada ex presentadora de televisión cubría una plaza importante en el ámbito provincial. Sin embargo, los esfuerzos del movimiento estaban abocados a la circunscripción regional, donde su líder máximo, Robinson Rivadeneyra, buscaba repetir la experiencia exitosa de las ERM 2002 y ser de nuevo presidente regional.

3.3.3 *La provincia de Cusco*

En las ERM 2010 compitieron por la alcaldía de Cusco siete partidos, seis movimientos regionales, una OPAP y dos alianzas electorales que buscaban articular los liderazgos dispersos en los tres ámbitos de competencia (regional, provincial y distrital). Comparado con el escenario de las ERM 2006, se comprueba un aumento significativo de las candidaturas pertenecientes a los movimientos regionales (pasan

de tres a seis) y una disminución considerable de las candidaturas partidarias (pasan de catorce a siete).

La creciente presencia de movimientos regionales en la provincia de Cusco es consecuencia directa del ingreso de un alto número de nuevos competidores y la desaparición —en función de la oferta electoral— de varias organizaciones que participaron en las ERM 2006. En cifras, tenemos que en las ERM 2010 nueve de las dieciséis organizaciones participaron por primera vez y ocho de estas fueron movimientos regionales. Esta abultada cantidad de nuevos competidores no es un rasgo propio de las ERM 2010; por ejemplo, en las ERM 2006, de las dieciocho organizaciones que compitieron por la alcaldía provincial de Cusco, once de ellas no habían participado en las ERM 2002. Entonces, podría concluirse que esta alta variabilidad de organizaciones es un rasgo propio del escenario político-electoral cusqueño.

Desde el lado de la demanda electoral, las primeras tres posiciones en el *ranking* electoral de las ERM 2010 fueron ocupadas por dos movimientos regionales y una organización de alcance provincial que no participaron en las ERM 2006: el movimiento Patria Arriba Perú Adelante (PAPA), la organización política de alcance provincial Fuerza Cusco y el movimiento regional Qosqollay.

146 El movimiento PAPA postuló a la alcaldía de Cusco a un ex militante de UPP, Luis Flores, quien venía ejerciendo el cargo de regidor en dicha municipalidad. La organización provincial Fuerza Cusco fue representada por Carlos Moscoso, quien en las ERM 2002 había intentado sin éxito alcanzar la alcaldía de Cusco postulando por la también organización provincial Fuerza Nueva. A su vez, Qosqollay sirvió para viabilizar la postulación de su fundador, Willy Cuzmar, quien había sido dos veces alcalde del distrito de Wanchaq, provincia de Cusco.

Como ocurrió en las ERM 2006, los movimientos regionales constituidos alrededor de los períodos electorales fueron en la práctica redes de apoyo logístico activadas para la competencia electoral provincial y, por lo general, terminan operando principalmente en la provincia que alberga la capital del departamento. En los casos de PAPA y Qosqollay, su carácter esencialmente provincial se manifestó cuando ambos movimientos optaron por no competir a escala regional y en el ámbito provincial solo pugnar por la alcaldía de Cusco.

Finalmente, refiriéndonos al desempeño electoral de los partidos políticos, UPP pasó de ocupar la primera ubicación en las ERM 2006 a la octava posición en las ERM 2010, demostrando así que las preferencias cosechadas en el proceso electoral del año 2006 se debieron a la popularidad de la candidata invitada Marina Sequeros. A su vez, el Partido Nacionalista Peruano, otra agrupación que cuenta con cierto arraigo en la zona en virtud de la simpatía que despierta su líder nacional Ollanta

Humala, optó por constituir una alianza con el Movimiento Regional Tawantinsuyo y forjar así la Gran Alianza Nacionalista Cusco. Este pacto viabilizó la candidatura del nacionalista Jorge Acurio, alcalde distrital de San Sebastián (provincia de Cusco), a la presidencia regional y, a su vez, posibilitó que varios militantes del recientemente formado movimiento regional postulen a varias alcaldías, incluida la provincia del Cusco.

CUADRO 3.17

ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y CANDIDATOS EN CUSCO – ERM 2010*

Organización política	Nombre del candidato	Tipo de org.	Votos válidos (%)	Organización compitió 2006	Votos válidos (%) 2006
Patria Arriba Perú Adelante	Luis Arturo Flores García	Movimiento regional	33,43	No	--
Fuerza Cusco	Carlos Manuel Moscoso Perea	Organización local (provincial)	13,68	No	--
Qosqollay	Willy Carlos Cuzmar del Castillo	Movimiento regional	13,61	No	--
Gran Alianza Nacionalista Cusco	José Roberto Portugal del Castillo	Alianza movimiento regional y partido político	13,33	Sí (Partido Nacionalista Peruano)	6,98
Movimiento Regional Pan	Juan Tito Guevara Paredes	Movimiento regional	9,09	No	--
Acuerdo Regional de Integración	Hernán Gustavo Infantas Gibaja	Alianza movimiento regional y partido político	4,29	No	--
Partido Aprista Peruano	Jim Franz Chevarría Montesinos	Partido político	2,64	Sí	14,29
Unión por el Perú	Abel Ayarza Romero	Partido político	1,94	Sí	21,42
Tierra y Libertad Cusco	Hugo Cornejo Rosell	Movimiento regional	1,77	No	--
Partido Democrático Somos Perú	Hubert Quisocala Ramos	Partido político	1,67	Sí	2,90
Movimiento Regional Acuerdo Popular Unificado	Víctor Ayma Giraldo	Movimiento regional	1,34	No	--
Perú Posible	Atilio Mendigure Sarmiento	Partido político	1,14	Sí	0,26
Acción Popular	Arizon Laura Alata	Partido político	0,67	Sí	1,00
Movimiento Etnocacerista Regional del Cusco	José Gabriel Huamán Mamani	Movimiento regional	0,60	No	--

Organización política	Nombre del candidato	Tipo de org.	Votos válidos (%)	Organización compitió 2006	Votos válidos (%) 2006
Fonavistas del Perú	Ciro Pacheco Ranilla	Partido político	0,48	No	--
Partido Popular Cristiano	Justino Ayma Ccopa	Partido político	0,32	Sí (Alianza Unidad Nacional)	1,16

* Resultados al 100% de actas contabilizadas. Consultado en http://www.elecciones2010.onpe.gob.pe/resultados_erm/ el 18 de diciembre de 2010.

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

3.4 Síntesis

Desde una perspectiva normativa, la definición de candidaturas al interior de una organización política debería ser el resultado de un proceso de disputa interna entre los principales líderes de dicha organización. Sin embargo, aunque es posible que esto acontezca en la realidad, consideramos que en un contexto político caracterizado por configuraciones partidarias poco estables la mayoría de los candidatos que finalmente compiten son definidos en función de las decisiones que adoptan los potenciales candidatos de cada circunscripción. En el ámbito provincial, estos carecen de militancia partidaria pero cuentan con un importante capital económico o electoral.⁸³ Por lo general, la posesión considerable de alguno de los dos capitales indicados define en gran medida las tácticas que adoptan dichos políticos sin partido:

- ☞ Si el candidato cuenta con un significativo capital electoral y recursos disponibles, entonces este optará por organizar su propia organización política para así poder participar en la contienda electoral.
- ☞ Si el potencial candidato no cuenta con un significativo capital electoral pero dispone de recursos económicos, entonces este negociará su inclusión como candidato en alguna organización formalmente inscrita para competir.

No obstante, la racionalidad de los candidatos también está limitada por las reglas o los intereses de los demás actores. En el primer caso, el candidato deberá cumplir todos los requisitos exigidos por la ley para poder registrar formalmente su organización política; mientras que, en el segundo caso, su inclusión como candidato de

⁸³ Se entiende como «capital electoral» al potencial número de votantes que determinado candidato puede obtener en una circunscripción, tomando en cuenta su desempeño conseguido en anteriores comicios. Asimismo, «capital económico» es definido como el conjunto de recursos que el candidato posee o podría gestionar y que eventualmente invertiría en una campaña electoral.

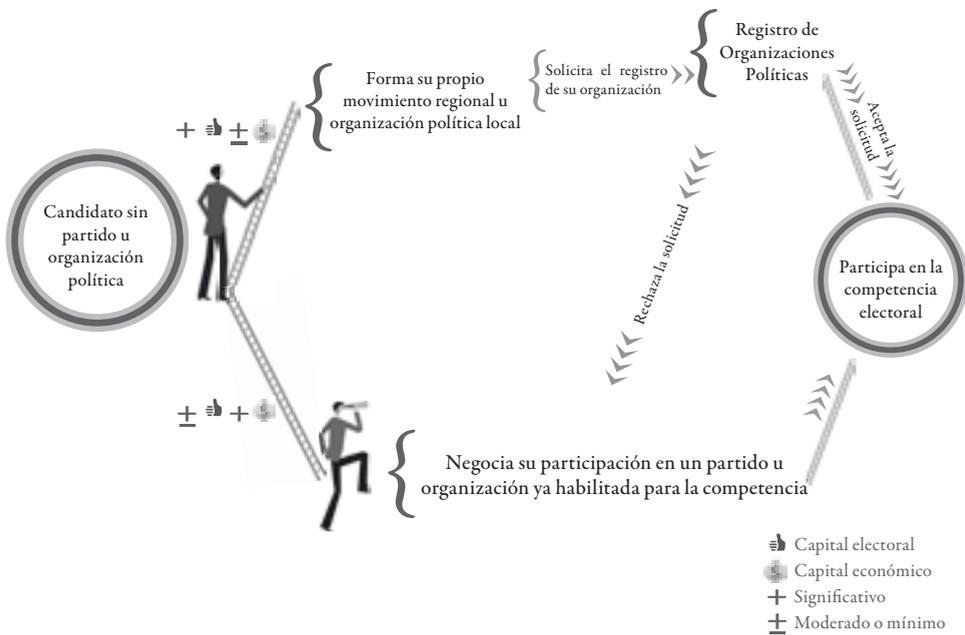
una organización formalmente inscrita dependerá de las expectativas e intereses del liderazgo de dicha organización política. Por lo general, una organización política inscrita formalmente recluta exitosamente a un político sin partido cuando:

- ☞ La circunscripción donde pretende competir el candidato invitado está disponible, es decir cuando ningún líder de la organización está interesado en competir en ella.
- ☞ El liderazgo del partido juzga que la incorporación del candidato invitado será rentable para la organización en términos económicos o políticos.

Finalmente, es posible que un político sin partido que cuenta con un considerable capital electoral termine negociando su inclusión en alguna organización legalmente inscrita cuando juzgue que el «costo» por inscribir una nueva organización es demasiado alto o cuando su solicitud de inscripción sea rechazada por la institución responsable.

GRÁFICO 3.1

LA RUTA DE LOS CANDIDATOS PROVINCIALES



CONCLUSIONES

- En el primer capítulo indicamos que la LPP asume formalmente que la competencia electoral sub-nacional se configura básicamente alrededor de los partidos políticos, los movimientos regionales y las organizaciones políticas de alcance local (provincial y distrital). Esto supone que el Perú cuenta con un conjunto de organizaciones políticas que en sucesivas elecciones contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana; sin embargo, tanto el análisis histórico como el estudio empírico realizado, nos revela que en nuestro país existe más bien un «sistema de actores políticos». Por esto último, en un contexto de competencia electoral la interacción entre las organizaciones políticas (léase partidos políticos, movimientos y organizaciones locales) —dada su débil institucionalización— no es determinante. Más bien, son las esporádicas y complejas relaciones que establecen las organizaciones políticas con los candidatos y otros actores sociales las que configuran el escenario electoral.
- Los modelos de regresión elaborados en el capítulo 2 nos permiten indicar las relaciones significativas que habrían entre ciertas variables y el número de candidatos que participan en las elecciones provinciales de nuestro país. En los modelos ensayados, el IH resulta tener una relación inversa con el número de candidatos que compiten en una elección provincial. Los coeficientes de la regresión muestran ser significativos en términos estadísticos, lo cual nos permite afirmar que en escenarios donde una gran proporción del electorado ha canalizado sus preferencias en pocos candidatos, en la subsiguiente elección el número de postulantes no se incrementará considerablemente. Dicho de otra manera, una alta fragmentación del voto en una elección provincial incentiva el aumento de candidaturas en la subsiguiente elección.

- El ingreso a la competencia electoral del alcalde provincial en ejercicio no presenta una asociación significativa con el número de candidatos que participa en dicha contienda. Ello demuestra que la decisión del alcalde de postular a la reelección no disuade a sus potenciales contrincantes a participar en las elecciones. Sin embargo, habría que tomar en consideración que la variable analizada no toma en cuenta los niveles de aprobación de la gestión edil de los alcaldes que buscan reelegirse. Probablemente, dichos índices sí presentan una asociación significativa con el número de candidatos, pues un alcalde altamente popular en busca de la reelección sin duda desincentivaría el ingreso a la contienda de varios potenciales competidores.
- El monto que recibieron los municipios por concepto de canon no mostró tener una relación con el número de candidatos que compitieron en las ERM 2006, pero sí afectó de manera directa y positiva el número de competidores de las ERM 2010. Esta aseveración resulta ser consistente si consideramos que después del año 2006 dicho monto creció considerablemente e incluso —en algunas provincias— desplazó al FONCOMUN como principal ingreso del presupuesto municipal. De esa manera, si antes del año 2006 los potenciales candidatos no tomaban en cuenta los ingresos por concepto de canon para definir su ingreso a la competencia electoral, después de dicho año este rubro comenzó a ser considerado debido a su creciente importancia en la economía municipal. Esta conclusión asume que los potenciales candidatos evalúan o conocen perfectamente las finanzas municipales, cuestión que consideramos plausible en la medida que los reglamentos emitidos por el JNE señalan que al momento de solicitar su inscripción los candidatos deben presentar sus planes de gobierno sustentando las fuentes de financiamiento de sus principales metas o acciones de gobierno.
- Sobre los candidatos a los municipios provinciales podemos decir que en general tienen un perfil parecido en cuanto a su formación académica y edad, a pesar de las diferencias notables de los escenarios en los que postulan. En el caso de los candidatos a las regidurías la mayor cantidad de ellos se ubican en los grupos etarios comprendidos en los rangos 29 - 44 años (40,3%) y 18 - 28 años (30,7%). Sin duda, el hecho de que una tercera parte de los candidatos tenga menos de 29 años es un efecto directo de la ley de cuotas de participación juvenil. Por otro lado, si comparamos el grado de instrucción predominante de los candidatos a las alcaldías con el de aquellos que postulan a alguna regiduría (sin tomar en cuenta el grupo de regidores jóvenes), se constata que estos últimos presentan menores niveles de instrucción que los candidatos a alcaldes. Asimismo, también se ha evidenciado que el porcentaje de participación de las mujeres como candidatas al cargo de alcalde es bastante inferior al de mujeres que postulan a alguna regiduría.

- A pesar de que los candidatos al cargo de alcalde no forman un grupo altamente heterogéneo, se puede identificar dos perfiles. En el primero, el candidato oscila alrededor de los 41 años, posee instrucción universitaria y postula en una provincia con un IC de 2 (pobre). El segundo perfil responde a un candidato de alrededor de 56 años, que posee instrucción universitaria y postula en una provincia que registra un IC de 3 (algún nivel de carencias). Lo resaltante de estos perfiles es que los candidatos a las alcaldías provinciales en nuestro país poseen en promedio un grado de instrucción universitaria completa, independientemente del nivel de pobreza de las provincias donde postulan.
- El peso relativo de la participación de los partidos políticos en las ERM 2006 es mayor que el del resto de organizaciones políticas. Si dividimos el número de partidos o alianzas electorales que se presentaron entre el número de listas provinciales que dichas organizaciones presentaron, tenemos que en promedio cada partido o alianza electoral habría competido en 28 circunscripciones provinciales, mientras que si se realiza el mismo ejercicio con los movimientos regionales se obtiene que en promedio cada organización habría disputado la alcaldía en cuatro provincias. En las ERM 2010, el peso relativo de los partidos políticos siguió siendo mayor, pero el promedio de listas presentadas cayó a 23; mientras que el promedio de listas de los movimientos regionales se mantuvo en 4. A pesar de tales cifras, el promedio de los partidos políticos o alianzas electorales cubrió solamente alrededor del 15% del total de provincias existentes en el territorio nacional, lo que muestra la poca penetración de la mayoría de los partidos políticos en los escenarios provinciales.
- En las ERM 2010, los movimientos regionales casi han duplicado su presencia en el ámbito provincial con respecto a las ERM 2006, pues han pasado de presentar 433 a 752 listas provinciales. A su vez, las organizaciones políticas de alcance provincial han sufrido una drástica reducción de su presencia ya que han pasado de presentar 101 listas en las ERM 2006 a solo 42 en las ERM 2010.
- En cuanto al desempeño electoral de las diferentes organizaciones políticas, se evidencia que en las ERM 2006 los partidos políticos fueron los que ganaron más provincias (102), pero al mismo tiempo fueron los que peor desempeño relativo presentaron, pues solo el 9% de sus listas pudieron ganar en alguna provincia. En las ERM 2010, los partidos políticos o alianzas electorales solo consiguen ganar en 77 provincias, mientras que los movimientos regionales lo hicieron en 112. Además, se debe tener en cuenta que los movimientos regionales son las organizaciones que han presentado un mejor desempeño relativo en las dos últimas elecciones. En las ERM 2006 el 18% de las 433 listas que presentaron ganaron, mientras que en

las ERM 2010 15% de sus 752 listas alcanzaron la victoria. Finalmente, las organizaciones locales redujeron el número de provincias ganadas de 13 en las ERM 2006 a 6 en las ERM 2010.

- La información empírica analizada en el capítulo 3 nos revela que las organizaciones políticas (partidos, movimientos y OPAP) en el ámbito provincial definen sus candidaturas provinciales tomando en cuenta el capital electoral o económico de los candidatos, y en menor proporción la militancia partidaria o la afinidad ideológica del candidato. Es más, en las tres provincias analizadas (Chiclayo, Maynas y Cusco) se ha comprobado que las organizaciones sub-nacionales (regionales o provinciales) y los partidos políticos optan por reclutar candidatos no necesariamente ligados a la actividad política.
- El análisis de los casos realizado en el capítulo 3 nos permite identificar preliminarmente cuatro tácticas utilizadas por los actores políticos con el objetivo de mejorar su *performance* electoral en el ámbito provincial. Estas son: (a) **campañas personalistas**: se evidencia cuando la organización política (movimiento regional u OPAP) depende del prestigio político y profesional de su líder-fundador, en este caso la organización política aparece como una extensión de su líder y solo sirve para viabilizar su candidatura en el ámbito provincial; (b) **las alianzas o pactos**: esta consiste en la firma de alianzas o pactos formales entre partidos políticos y organizaciones políticas subnacionales (movimientos regionales u OPAP); dada la moderada institucionalización de los partidos políticos a menudo estas tácticas sirven para que estas organizaciones mantengan su presencia en el ámbito provincial; (c) **articulación de candidaturas en diferentes ámbitos de gobierno**: esta táctica es implementada netamente por actores u organizaciones del ámbito sub-nacional, a menudo se expresa cuando un candidato u organización del ámbito provincial busca vincularse (formal o informalmente) con candidatos que tienen altas posibilidades de victoria en el ámbito regional o distrital, y (d) **candidaturas de militantes**: la cual ocurre cuando una organización política (partido político o movimiento regional) es representada en la competencia electoral provincial por un militante de la misma; por lo general, en organizaciones débilmente institucionalizadas, esta se implementa cuando una de las tácticas anteriores ha fracasado.
- Se ha corroborado empíricamente que la flexibilización en los requisitos para la inscripción formal de movimientos regionales y OPAP ha incentivado indirectamente que los potenciales candidatos provinciales de los partidos políticos, así como los líderes políticos locales, constituyan sus propias organizaciones de alcance regional o provincial. Lo revelador de este hecho es que muchos de ellos

optan por organizar movimientos regionales cuando en la práctica finalmente compiten en el ámbito provincial.

- Como correlato de lo anterior, la situación de los partidos políticos en el ámbito provincial dista mucho de lo que sucedió en la década de los ochenta. Todo parece indicar que por un instinto de supervivencia partidaria estas agrupaciones políticas ensayan alianzas con organizaciones regionales o provinciales o, por el contrario, deciden reclutar como candidatos a personajes ajenos a la actividad política, no para ganar la competencia sino solo para asegurar su presencia —aunque esta sea marginal— en la campaña electoral.
- Siendo el presente estudio una primera aproximación realizada por la ONPE con el objetivo de tener una visión más certera sobre los escenarios electorales sub-nacionales y los actores políticos pertenecientes al ámbito provincial quedan todavía algunos temas que precisan profundizarse o ampliarse. Uno de estos temas tiene que ver con el desarrollo teórico de aquello que en nuestra realidad funciona en vez de un sistema de partidos, nos referimos al «sistema de actores políticos». Sin duda este concepto supone la superación de una perspectiva teórica que solo da cuenta de la crisis de los partidos políticos y obvia la dinámica de los actores políticos en el ámbito sub-nacional. Otro tema que debe ser profundizado es el referido a las tácticas de oferta política. En el presente documento hemos ensayado una tipología que requiere ser verificada en otros ámbitos de competencia (regional o distrital) con el objeto de conferirle una validez teórica. Finalmente, el desarrollo de estos dos temas podría significar la construcción de una teoría del «sistema de actores políticos» que permita un análisis más sólido de nuestra realidad político-electoral en el ámbito sub-nacional.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

Fuentes y publicaciones periódicas

EXPRESIÓN

- 2006 «Roberto Torres Gonzáles: “soy el nuevo alcalde de Chiclayo”». *Expresión*. Chiclayo, número 477. Disponible en: <http://www.semanarioexpresion.com/noti_ver.php?codigo=SHY4DZ6Y>. Consulta 15 de noviembre de 2010.
- 2009 «Arturo Castillo será el candidato ideal para ocupar sillón municipal de Chiclayo». *Expresión*. Chiclayo, número 618. Disponible en: <http://www.semanarioexpresion.com/noti_ver2.php?codigo=1ZZSZ1NF>. Consulta: 20 de diciembre de 2010.

JULCARIMA ÁLVAREZ, Gerson

- 2010a *Trascrición* RF. Entrevista del 14 de mayo a Rafael Ferreyra.
- 2010b *Trascrición* CHZ. Entrevista del 12 de mayo a Charles Zevallos.
- 2010c *Trascrición* FM. Entrevista del 12 de mayo a Fernando Meléndez.
- 2010d *Trascrición* EO. Entrevista del 13 de mayo a Elisbán Ochoa.
- 2010e *Trascrición* AF. Entrevista del 13 de mayo a Alberto Flores.
- 2010f *Trascrición* RE. Entrevista del 14 de mayo a Robert Elespur.
- 2010g *Trascrición* HM. Entrevista del 13 de mayo a Héctor Minguillo.

PARLANTE

- 2006 «Encuestas». *Parlante*. Revista del Cusco. Cusco, s/n.

VELÁSQUEZ SILVA, David

- 2010a *Transcripción* WA. Entrevista del 12 de mayo a Washington Alosilla.
- 2010b *Transcripción* VB. Entrevista del 12 de mayo a Víctor Boluarte.
- 2010c *Transcripción* VRT. Entrevista del 11 de mayo a Víctor Raúl Tomaylla.
- 2010d *Transcripción* DC. Entrevista del 13 de mayo a Daniel Castro.
- 2010e *Transcripción* CV. Entrevista del 12 de mayo a Carlos Valencia.
- 2010f *Transcripción* LG. Entrevista del 14 de mayo a Luis Flores García.
- 2010g *Transcripción* JCD. Entrevista del 10 de mayo a Juan Carlos Dalguerre.
- 2010h *Transcripción* LAA. Entrevista del 13 de mayo a Luis Ángel Aragón.
- 2010i *Transcripción* ACC. Entrevista del 21 de mayo a Alejandro Castro Cruz
- 2010j *Transcripción* TE. Entrevista del 20 de mayo a los miembros del Tribunal Electoral Regional 2010 Alonso Huamán Seminario (Presidente), Sonia Fiestas Purisaca y José Rentarí Vinces (Vocales).
- 2010k *Transcripción* MBG. Entrevista del 22 de mayo a Miguel Ángel Bartra Grosso.
- 2010l *Transcripción* ACCH. Entrevista del 23 de mayo a Arturo Castillo Chirinos.
- 2010m *Transcripción* MCT. Entrevista del 22 de mayo a Manuel Cabrejos Tarrillo.
- 2010n *Transcripción* JAM. Entrevista del 20 de mayo a Juan Aguinaga Moreno.
- 2010ñ *Transcripción* APG. Entrevista del 25 de mayo a Andrés Palma Gordillo.
- 2010o *Transcripción* WCR. Entrevista del 24 de mayo a William Cabrejos Requejo.
- 2010p *Transcripción* EG. Entrevista del 21 de mayo a Edwin Gamarra.
- 2010q *Transcripción* SL. Entrevista del 22 de marzo a Sinesio López.

158

Libros

ABAL, Juan

- 2002 «Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico». En CAVAROZZI & ABAL 2002: 33-54.

CASAS, Carlos

- 2010 «Desafíos de la descentralización frente a las elecciones 2010». *Economía y Sociedad*. Lima, número 74, pp. 29-35.

CAVAROZZI, Marcelo & Juan ABAL (compiladores)

- 2002 *El asedio de la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario (Santa Fe): Homo Sapiens.

- DAHL, Robert
1989 *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- DEL ÁGUILA, Rafael (coordinador)
1997 *Manual de ciencia política*. Madrid : Trotta.
- DOWLING, Conor & Steve LEM
2008 «Ballot Access, Public Funding of Candidates, and Candidate Emergence in Gubernatorial Elections». Ponencia presentada en el encuentro anual de la Asociación de Ciencia Política del Sur. New Orleans.
- FOX, Jhon
2008 *Applied regression analysis and generalized linear models*. Thousand Oaks (California): Sage.
- DUVERGER, Maurice
1965 *Los partidos políticos*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- GROMPONE, Romeo
2005 *La escisión inevitable: partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- GROMPONE, Romeo & Elisa WIENER
2006 *La controvertida influencia de los movimientos regionales*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- HAYA DE LA TORRE, Agustín
s/f «El sistema de partidos políticos en el Perú y la nueva ley». Disponible en <<http://www.apraconaplanes.org/doc/partidos.pdf>>. Consulta: 15 de marzo de 2010.
- HELD, David
2002 *Modelos de Democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- JNE-JURADO NACIONAL DE ELECCIONES
1997 *Elecciones municipales 1995-1996*. Lima: JNE.
1999 *Elecciones municipales 1998 y complementarias 1999*. Lima: JNE.
- KING, Gary
2009 *Unifying political methodology. The likelihood theory of statistical inference*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- LIPSET, Seymour & Stein ROKKAN
2002 «Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales».

En VVAA. *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel, pp. 231-273.

LYNCH, Nicolás

1999 *Una tragedia sin héroes: la derrota de los partidos y el origen de los independientes, Perú 1980-1992*. Lima: UNMSM.

MAURO, Raúl

2007 «Pobreza y fragmentación política en el espacio local». En CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO. *Perú Hoy, un año sin rumbo*. Lima: DESCO, pp. 195-222.

MCDONALD, Ronald & Mark RUHL

1989 *Party Politics and Elections in Latin America*. Boulder (Colorado): Westview Press.

MELÉNDEZ, Carlos

2007 «Partidos y Sistema de Partidos en el Perú». En RONCAGLIOLO, Rafael y Carlos MELÉNDEZ (editores). *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Lima: IDEA.

2008 «Los efectos no esperados de la reforma política». Ponencia presentada en el Primer Congreso de Ciencia Política. Bogotá. Disponible en: <<http://congresocienciapolitica.uniandes.edu.co/>>. Consulta: 15 de marzo de 2010.

160

MORLINO, Leonardo

2008 «Calidad democrática entre líderes y partidos». Ponencia presentada en el Instituto Italiano di Scienze Humane. Florencia.

NOHLEN, Dieter

1998 *Sistemas electorales y partidos políticos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

2006 *Diccionario de Ciencia Política*. México D.F.: Porrúa.

PANEBIANCO, Angelo

1990 *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.

PÉREZ-LEÓN, Max

2009 *Número de candidatos y la racionalidad del político: elecciones locales del Perú 2002 y 2006*. Tesis de licenciatura en Ciencias Sociales con mención en Economía. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.

PLANAS, Pedro

2000 *La democracia volátil: movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.

SANTOS, Fernando & Federica BARCLAY

2002 *La frontera domesticada. Historia económica y social de Loreto, 1850-2000.* Lima: PUCP.

SANTOS, Boaventura de Sousa & Leonardo AVRITZER

2003 «Introducción: para ampliar el canon democrático». En SANTOS, Boaventura de Sousa (coordinador). *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa.* México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

SARTORI, Giovanni

1985 «La influencia de los sistemas electorales». *Estudios Públicos.* Santiago de Chile, número 17, pp. 5-36.

2003 *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis.* Segunda edición. Madrid: Alianza Editorial.

TANAKA, Martín

1998 *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

2005 *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

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.* Informe final presentado al Consorcio de Investigación Económica y Social. Lima.

TUESTA, Fernando

1995 *Sistema de partidos políticos en el Perú 1978-1995.* Lima: Friedrich Ebert Stiftung.

VARGAS, Carlos

1999 *El nuevo mapa político peruano. Partidos políticos, movimientos nacionales e independientes.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

2002 *Las organizaciones políticas en las elecciones municipales de 1998 y 2002: un análisis comparativo.* Lima: ONPE.

VERGARA, Alberto

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

VON BEYME, Klaus

1986 *Los partidos políticos en las democracias occidentales.* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

WARE, Alan

2004 *Partidos políticos y sistema de partidos.* Madrid: Istmo.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
tareagrafica@tareagrafica.com
www.tareagrafica.com
T. 332-3229 | F. 424-1582
Lima - Perú

Competencia electoral en el ámbito provincial. Escenarios y tácticas de oferta política durante las Elecciones Regionales y Municipales es un estudio que contiene información sistematizada y un análisis de los escenarios y actores, tanto de organizaciones políticas como de candidatos, que han buscado asumir el gobierno de las diferentes localidades provinciales de nuestro país.

La información y el análisis que se presenta en este documento coloca en el debate las reformas necesarias para fortalecer el sistema democrático a través de la institucionalización de las organizaciones políticas.



OFICINA NACIONAL
DE PROCESOS ELECTORALES

Jr. Washington 1894 - Lima 1, Perú
Tel. 4170630
publicaciones@onpe.gob.pe
www.onpe.gob.pe

f ONPEoficial
@onpeprensa

SERIE
Documento de
Trabajo N.º 23

ISBN: 978-9972-695-42-1



9 789972 695421