



# CRECIENTES DISTANCIAS ENTRE LA POLÍTICA NACIONAL Y LA POLÍTICA REGIONAL



María Isabel Remy\*

En los años ochenta, en el contexto de las discusiones sobre las transiciones democráticas, se abre en América Latina una sobre la descentralización. Efectivamente, en los procesos de salida de las terribles dictaduras militares del cono sur, y ante la evidencia de la imposibilidad de sostener las enormes estructuras de estados centralizados desarrollistas, la agenda de la descentralización se muestra como una oportunidad de producir regímenes más democráticos donde se distribuya territorialmente el poder, más flexibles y menos pesados.<sup>1</sup> Colombia, Bolivia, Venezuela, Perú (al final de los años ochenta, aunque la experiencia abortó) y hasta Chile produjeron reformas constitucionales que buscaron producir nuevas bases de los estados, más democráticas, menos centralizadas y que permitieran incidir mejor en las condiciones de desarrollo de los diferentes territorios.

\* Socióloga, investigadora del IEP.

1 Fernando Carrión, en su balance de 25 años de descentralización, la define como “un proceso complejo tendiente a la distribución de la centralidad en el marco de la búsqueda del equilibrio democrático de los poderes existente al interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población” Cf. Carrión, Fernando, “Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después”, en <<http://www.flasco.org.ec/docs/interrogatorio.pdf>>.

En ese contexto, Sergio Boissier, uno de los teóricos más consistentes y con aportes sostenidos sobre la descentralización, señalaba que la principal ventaja de este tipo de procesos era la producción de un espacio público regional, es decir, un espacio en el que fuera posible que los actores regionales articularan y expresaran intereses y buscaran que se tomaran decisiones favorables a ellos al definirse las vías (o los proyectos) de desarrollo. Efectivamente, en estados centralizados solo los grupos de interés más poderosos acceden a las decisiones públicas; la descentralización permite que los intereses y las expectativas de actores locales, con menos recursos de poder económico o mediático, se tomen en cuenta. Por eso, uno de los puntos críticos de una descentralización es qué competencias asumen los gobiernos regionales (sobre qué aspectos deciden con autonomía) y cuáles conserva el gobierno central. Lo que quizás nadie imaginaba es que, en ciertos regímenes políticos, esos espacios públicos nuevos producirían expresiones políticas y criterios de elección (si no de identidad) política específicos, diferentes y hasta paralelos a los nacionales. Esto explora el presente artículo, tras las recientes elecciones regionales.

## ESPACIOS POLÍTICOS REGIONALES

La descentralización en el Perú, luego de dos periodos de gobierno regional y a pesar de sus ambigüedades, parece efectivamente haber abierto espacios públicos regionales donde el balance de opciones depende de sus propios actores. En los últimos años, aunque con idas y venidas, muchas competencias, en realidad la mayoría de las que tocan la vida de las personas, han terminado transfiriéndose. La electa alcaldesa de Lima, por ejemplo, ha declarado que ella, a diferencia de su antecesor, en la medida en que al gobierno metropolitano le corresponden por ley las competencias de gobierno regional, sí asumirá la conducción de la educación. Efectivamente, hoy los gobiernos regionales tienen en sus manos la educación o la salud, así como las agencias agrarias, la gestión de los grandes proyectos regionales (sistemas de riego, por ejemplo) y muchas de las competencias asociadas a la acción promocional del desarrollo. En los cuatro años de este periodo de gobierno regional, los gobiernos regionales han gestionado el 25% de las inversiones del país (un presupuesto que supera los 22 mil millones de soles en cuatro años); en la medida en que los gobiernos locales se han hecho cargo del 45% del presupuesto de inversiones, resulta que las decisiones de solo el 30% de los presupuestos de inversión estuvieron en manos del ejecutivo central.

Mucho de las opciones sobre cómo será la vida de las personas y sus perspectivas de futuro, si tendrán un buen camino para sacar sus productos, si los profesores de sus hijos estarán capacitados, si las escuelas estarán implementadas con equipos, bibliotecas o programas de deporte, si las campañas de prevención de enfermedades o las condiciones de atención materno infantil mejoran, o si las represas asegurarán el agua para la agricultura, si habrán fondos de promoción de micro empresas... y muchas cosas más, dependen de decisiones de gobiernos regionales e incluso locales.

Términos como “desarrollo”, que a nivel nacional son casi una mala palabra, en las regiones son tema central de debate, de evaluación de la gestión de un presidente regional (“¿qué ha hecho por el desarrollo de la región?”, “¿cuál es su propuesta para el desarrollo de la región?”) o de artículos en la prensa regional. Mesas o consejos temáticos reúnen a actores regionales con autoridades de las regiones para discutir las orientaciones del sector. Muchas veces los presidentes regionales no les hacen caso, las relaciones se tensionan y las autoridades pierden legitimidad.<sup>2</sup> Algo (quizás no mucho) de esos 22 mil millones de soles se ejecutó a propuesta de procesos de presupuesto participativo.

*Uno de los puntos críticos de una descentralización es qué competencias asumen los gobiernos regionales (sobre qué aspectos deciden con autonomía) y cuáles conserva el gobierno central. Lo que quizás nadie imaginaba es que [...] esos espacios públicos nuevos producirían expresiones políticas y criterios de elección (si no de identidad) política específicos, diferentes y hasta paralelos a los nacionales.*

2 Solo en nueve regiones, en 2009 estaban instalados 71 consejos sectoriales con participación de las organizaciones sociales de la región; de ellos, 20 hacían propuestas sobre temas de desarrollo productivo.

La cuestión a la que queremos llegar es la siguiente: sobre ninguno de estos temas, en ninguno de estos espacios, intervienen lo que llamamos partidos políticos nacionales (son nacionales por el hecho de estar en el Congreso o postular a la presidencia de la república). El espacio de las competencias, de las discusiones sobre el desarrollo regional, de las condiciones en que se gestiona todo esto que toca de manera más directa la vida de las personas, es un espacio de actores regionales, donde se validan liderazgos, se desarrollan discrepancias o se encuentran las coincidencias que permiten construir alianzas que se expresarán en los procesos electorales regionales y locales.

*Los gobiernos regionales han gestionado el 25% de las inversiones del país (un presupuesto que supera los 22 mil millones de soles en cuatro años); en la medida en que los gobiernos locales se han hecho cargo del 45% del presupuesto de inversiones, resulta que las decisiones de solo el 30% de los presupuestos de inversión estuvieron en manos del ejecutivo central.*

¿Sorprende que en las últimas elecciones regionales y locales los partidos políticos nacionales que se animaron a presentar candidatos fracasaran rotundamente?

La ausencia de aparatos partidarios sólidos en las regiones es quizás la mejor expresión de la crisis de los partidos políticos o, en realidad, de la ausencia

de partidos políticos nacionales.<sup>3</sup> Núcleos de partidos nacionales en las regiones terminan siendo pequeños aparatos altamente conflictivos en su interior, disputando la relación (que se convertirá en candidaturas) con la dirección nacional (o con los diferentes sectores de ella). Probablemente esta debilidad institucional en el propio partido aprista lo ha llevado a perder hasta su histórico bastión trujillano por segunda vez, y lo ha puesto en riesgo de perder incluso la presidencia regional, en la que logra la mitad de los consejeros, pero no mayoría absoluta. Su más cercano competidor, de Alianza para el Progreso, quedó a poco más de dos puntos porcentuales. Los conflictos ventilados en las calles sobre la candidatura partidaria a la provincia de Lima fueron también expresivos de esta precariedad.

En ausencia de partidos organizando o aportando a la discusión regional sobre las opciones de gobierno, han sido líderes y movimientos regionales los que han terminado organizando el espacio político, lo que, por ejemplo, se expresa en el hecho de que cerca del 70% de los alcaldes provinciales elegidos en 2006 se presentaron por movimientos políticos que tenían también candidatura regional. Hoy podrían ser más. La alta fragmentación en la elección de alcaldes provinciales, que durante varios procesos se expresó en la elección de “independientes”, parece ordenarse ahora en torno a movimientos regionales.<sup>4</sup>

- 3 Alicia del Águila ha desarrollado la hipótesis, sólida en mi opinión, de que un sistema de partidos políticos nunca llegó a cuajar en el Perú. La razón de fondo se ubicaría en la extrema subrepresentación de enormes sectores sociales, étnica y territorialmente marcados (de ámbitos rurales, de regiones). Cf. Del Águila, Alicia, “El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la ‘crisis’ del sistema de partidos peruano”, en ONPE (ed.), Elecciones, n° 8, Lima 2009.
- 4 Ver Remy, María Isabel, “Elecciones regionales. La complicada construcción de un nuevo espacio de acción política”, en DESCO, Perú hoy. Desarrollo, democracia y otras fantasías. Lima: DESCO, julio 2010.

**QUÉ CARACTERÍSTICAS TIENEN ESTOS ESPACIOS POLÍTICOS REGIONALES**

Lo dicho no significa que en las regiones existan grandes consensos, unidad o excelencia de gestión. Por lo demás, las historias regionales son muy diferentes y sus procesos políticos también. Lo que parece cierto es que todas las definiciones políticas centrales se operan en torno a opciones políticas construidas en la propia región.

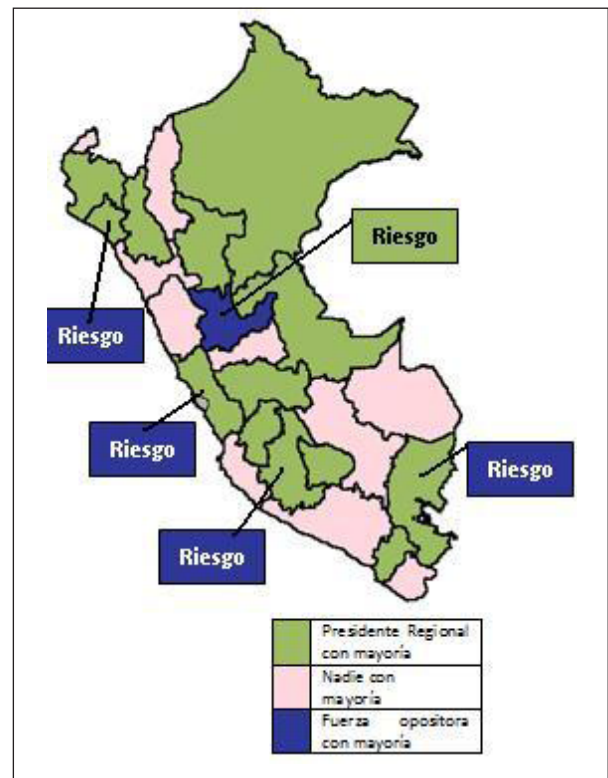
Las competencias regionales son intensas y entre numerosas organizaciones; en esta elección fueron más numerosas incluso que en la anterior. En principio, en diez regiones la competencia fue tan reñida que ninguno de los candidatos obtuvo el 30%, y, por las nuevas normas electorales, deberán ir a una segunda vuelta.

Quizás más interesante que eso es la composición de los consejos regionales, que ahora han sido objeto de votación específica.<sup>5</sup> El cuadro al final de este artículo (anexo 1), así como el mapa que acompaña estas líneas (imagen 1), recogen la composición de las fuerzas políticas en los diferentes consejos regionales.

En trece consejos regionales (en verde en el mapa), las listas que obtuvieron la mayor votación tienen también mayoría en el Consejo. Sin embargo, en cuatro de ellas (“riesgo” en azul: Lima provincias, Ayacucho, Lambayeque y Puno) todo depende de qué resulte en la segunda vuelta: si ganan quienes sacaron mayor votación, tendrán un consejo mayoritario; pero si pierden, quien quede en

oposición será la fuerza mayoritaria. En dos, Lima provincias y Lambayeque, el Partido Aprista disputa la segunda vuelta, pero desde una posición francamente minoritaria en el consejo. Eso es lo que estaría quedando ya en Huánuco: por el momento, quien obtuvo el segundo lugar tiene la mayoría del Consejo; si revierte la votación en segunda vuelta y gana, tendrá la mayoría del Consejo; si pierde, será la fuerza mayoritaria en oposición. Eso quiere decir que solo nueve presidentes regionales electos, por el momento, tienen mayoría (Piura, Cajamarca, San Martín, Loreto, Ucayali, Junín, Huancavelica, Apurímac y Moquegua).

**Mapa 1. Escenarios de consejos regionales**



Elaboración propia.

En los diez restantes gobiernos regionales (en rosa en el mapa), los presidentes electos o los que resulten de la segunda vuelta no tendrán mayoría,

<sup>5</sup> Como se sabe, la forma elegir el consejo regional ha cambiado. Hasta la elección anterior, la composición de fuerzas políticas dependía del voto obtenido por el presidente regional, asegurándole, además, un premio de mayoría. En estas elecciones, se ha votado en cédulas diferentes y se ha contabilizado las mayorías/minorías de cada provincia.

pero tampoco la poseerá uno solo de los opositores; los presidentes regionales tendrán que aprender a concertar. Situaciones de minoría en el consejo de la lista ganadora, en realidad, no se explican porque la población haya cruzado el voto; salvo el caso de Arequipa, donde claramente la población que votó por Alianza por Arequipa eligió un consejero de otra lista, se explican más bien porque el triunfo del presidente regional se debe a la votación mayoritaria de pocas provincias de alta población. El caso más saltante es el de Ancash, donde el presidente regional, con votación excepcionalmente alta en Chimbote y otras provincias de la costa, tendrá solo 6 de 20 consejeros regionales. En Cusco, el electo presidente Acurio tampoco la tiene fácil: solo cuenta con 4 de 13 consejeros, aunque estos provienen de 5 movimientos diferentes.

*Otro rasgo es que, hasta ahora, los gobiernos regionales no han logrado ser modelos de excelencia en gestión. [...] Un modelo de muchos funcionarios mal pagados, más que pocos altamente eficientes, termina caracterizando estas burocracias, no por opción de ellas, sino por voluntad del gobierno central.*

En el cuadro al final se puede apreciar que los pequeños departamentos con menos de siete provincias, en los que la elección no ha sido, como en los otros, una elección uninominal y se ha aplicado cifra repartidora en las provincias más pobladas para alcanzar el mínimo de siete consejeros

por región, ha permitido el ingreso de varias fuerzas políticas. En Tumbes, por ejemplo, los dos movimientos que compiten en segunda vuelta tienen cada uno solo un representante en el consejo; los otros 5 provienen de otras 3 fuerzas políticas; en Tacna, las organizaciones políticas con representantes en el consejo son 4. Esta fuerte dispersión contrasta con departamentos grandes, donde se han logrado sólidas mayorías: Piura (2 fuerzas políticas), Loreto y San Martín (3 fuerzas políticas en sus consejos).

Para seguirle la pista a estos espacios políticos regionales, constituidos desde fuerzas de las propias regiones, habrá que analizar, en los próximos años, cómo construyen sus estrategias de gobierno, tanto desde posiciones mayoritarias en el consejo como desde posiciones de minoría.

Otro rasgo es que, hasta ahora, los gobiernos regionales no han logrado ser modelos de excelencia en gestión. Si bien hay algunas reelecciones merecidas, varios fracasados intentos de reelección (directa o encubierta tras un familiar) lo muestran. Algunos avances importantes, como la búsqueda de vínculos con poblaciones tradicionalmente excluidas, como los indígenas de la Amazonía, se vienen logrando a través de oficinas donde las comunidades tratan directamente sus problemas y expectativas. Pero las deficiencias han sido muchas, en parte también por el hecho de que los gobiernos regionales, para gestionar presupuestos de algunos cientos de millones de soles, no pueden atraer a lo mejor de las capacidades locales de gerencia en la medida en que no pueden ofrecer remuneraciones de más de cuatro mil soles. Un modelo de muchos funcionarios mal pagados, más que pocos altamente eficientes, termina caracterizando estas burocracias, no por opción de ellas, sino por voluntad del gobierno central.

**SIN VÍNCULOS —PREVISIBLES— CON LA POLÍTICA NACIONAL**

La prensa nacional viene dando cuenta de los intentos de los candidatos presidenciales con mayores opciones de generar alianzas con los movimientos regionales más exitosos. Ausentes de la vida regional, ofrecen ahora candidaturas al Congreso a cambio del respaldo de los nuevos líderes regionales, particularmente con los de alta votación. Habrá que ver qué resulta. Salvo casos de construcción de partidos nacionales sobre la base de movimientos regionales como Fuerza Social, lo más probable es que estos intentos de vestirse con la legitimidad de los recién electos choque con el hecho de que presidentes regionales, en primer lugar, probablemente no deseen verse involucrados en una competencia que generará conflictos y, eventualmente, distancias con quien salga elegido, y, en segundo lugar, con su muy probablemente escasa capacidad de endose. Lo que se defina en las elecciones de abril 2011 correrá por otros caminos, otros debates, otras identidades, otras preferencias.

Es probable que los debates “nacionales” en las elecciones de abril no toquen los temas urgentes de la descentralización y que los candidatos ni estén enterados de las vicisitudes, los conflictos o las debilidades de los gobiernos regionales. Lo más probable es que el país siga manejando dos espacios políticos distintos, dos lógicas diferentes de gestión de lo público. Ello no tiene que ser un problema, aunque volveremos a tener congresistas que legislan sin tener idea de los problemas que enfrentan presidentes regionales y alcaldes para satisfacer las necesidades de sus pueblos o intentar impulsar vías de desarrollo. En todo caso, esta distancia parece ser una condición asociada al hecho de que vivimos una democracia sin partidos políticos. □

**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**

Remy, María Isabel. “Crecientes distancias entre la política nacional y la política regional”. En *Revista Argumentos*, año 4, n° 5. Noviembre 2010. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/facipub/upload/publicaciones/1/377/files/remy\\_noviembre10.pdf](http://www.revistargumentos.org.pe/facipub/upload/publicaciones/1/377/files/remy_noviembre10.pdf). ISSN 2076-7722

**Anexo 1: Movimientos políticos de presidentes y consejos regionales.  
Elecciones regionales 2010**

Departamento	Presidencia/Vicepresidencia	% de votos válidos	Consejo Regional	N° representantes	Total representantes
Amazonas	Alianza Reg. Juntos por Amazonas Mov. Ind. Surge Amazonas	27,82% 18,55%	Alianza Reg. Juntos por Amazonas	3	7
			Mov. Ind. Surge Amazonas	3	
			Mov. Reg. Fuerza Amazonense	1	
Ancash	Mov. Reg. Ind. Cuenta Conmigo	52,65%	Mov. Reg. Ind. Cuenta Conmigo	6	20
			Mov. Acción Nacionalista Peruano	5	
			Partido Democrático Somos Perú	2	
			Unión por el Perú	2	
			Perú Posible	1	
			Restauración Nacional	1	
			Alianza para el Progreso	1	
			Partido Aprista Peruano	1	
			Fuerza 2011	1	
			Apurímac	Poder Popular Andino	
Mov. Popular Kallpa	3				
Arequipa	Alianza por Arequipa	31,55%	Alianza por Arequipa	3	8
			Arequipa Renace	2	
			Fuerza Arequipeña	2	
			Partido Democrático Somos Perú	1	
Ayacucho	Mov. Ind. Reg. Todos con Ayacucho Alianza para el Progreso	29,67% 26,01%	Mov. Ind. Reg. Todos con Ayacucho	8	11
			Alianza para el Progreso	3	
Cajamarca	Mov. de Afirmación Social	30,76%	Mov. de Afirmación Social	9	13
			Frente Reg. de Cajamarca	1	
			Alianza para el Progreso	1	
			Alianza Cajamarca Siempre Verde- Fuerza 2011	1	
			Mov. Reg. Fuerza Social Cajamarca	1	
Callao	Mov. Ind. Chimpum Callao	49,75%	Mov. Ind. Chimpum Callao	1	
Cusco	Gran Alianza Nacionalista Cusco	59,97%	Gran Alianza Nacionalista Cusco	4	13
			Mov. Reg. PAN	3	
			Restauración Nacional	2	
			Mov. Reg. Acuerdo Popular Unificado	2	
			Unión por el Perú	1	
			Autogobierno Ayllu	1	
Huancaavelica	Mov. Ind. Trabajando para Todos Mov. Reg. Ayni	30,49% 22,26%	Mov. Ind. Trabajando para Todos	4	7
			Mov. Reg. Ayni	3	
Huánuco	Partido Democrático Somos Perú Mov. Político Hechos y No Palabras	29,29% 25,64%	Partido Democrático Somos Perú	2	11
			Mov. Político Hechos y No Palabras	6	
			Alianza para el Progreso	1	
			Mov. Ind. Reg. Luchemos por Huánuco	1	
			Acción Popular	1	
Ica*	Frente Reg. Progresista Iqueño Fuerza 2011	21,14% 20,88%	Frente Reg. Progresista Iqueño	2	7
			Fuerza 2011	2	
			Partido Reg. de Integración	2	
			Alianza Reg. Ind.	1	
Junín	Mov. Político Reg. Perú Libre	33,43%	Mov. Político Reg. Perú Libre	5	9
			Fuerza 2011	2	
			Convergencia Reg. Decentralista	1	
			Alianza para el Progreso	1	

Continúa en la siguiente página



Viene de la página anterior

Departamento	Presidencia/vicepresidencia	% de votos válidos	Consejo Regional	N° representantes	Total representantes
La Libertad	Partido Aprista Peruano	58,07%	Partido Aprista Peruano Alianza para el Progreso Partido Humanista Peruano Somos Perú Posible	6 4 1 1	12
Lambayeque*	Alianza para el Progreso Partido Aprista Peruano	26,68% 19,12%	Alianza para el Progreso Partido Aprista Peruano Partido Humanista Peruano	4 2 1	7
Lima	Concertación para Dfco. Reg.-Lima Partido Aprista Peruano	23,79% 12,28%	Concertación para Dfco. Reg.-Lima Patria Joven Fuerza Reg.	7 1 1	9
Loreto	Fuerza Loretana	31,56%	Fuerza Loretana Mov. Ind. Loreto-Mi Loreto Mov. Ind. Integración Loretana	4 2 1	7
Madre de Dios*	Bloque Popular Madre de Dios Mov. Ind. Amor por Madre de Dios	23,36% 20,22%	Bloque Popular Madre De Dios Mov. Ind. Amor por Madre de Dios Perú Posible Movimiento Independiente Obras Siempre Obras Gran Alianza Nacionalista de Madre de Dios	1 1 2 2 1	7
Moquegua*	Integración Reg. por Ti	38,55%	Integración Reg. por Ti Frente de Integración Reg. Moquegua Emprendedora Firme Somos Independientes	4 2 2 1	7
Pasco*	Partido Democrático Somos Perú Alianza Reg. Todos por Pasco	29,31% 28,85%	Partido Democrático Somos Perú Alianza Reg. Todos por Pasco Concertación en la Región Fuerza 2011	2 3 1 1	7
Piura	Unidos Construyendo	46,48%	Unidos Construyendo Mov. Ind. Fuerza Reg.	7 1	8
Puno	Reforma Reg. Andina Integrac., Particip. Económica y Social Puno Proyecto Político Aquí	23,34% 15,20%	Reforma Reg. Andina Integrac., Particip. Económica y Social Puno Proyecto Político Aquí Restauración Nacional Gran Alianza Nac.-PODER Acción Popular Moral y Desarrollo	7 2 1 1 1 1	13
San Martín	Nueva Amazonía	43,70%	Nueva Amazonía Partido Aprista Peruano Acción Regional	7 2 1	10
Tacna*	Acción Popular	31,77%	Acción Popular Igualdad Nacional Cristiana Autónoma Banderas Tacneñas Partido Humanista Peruano	3 1 2 1	7
Tumbes*	Mov. Ind. Reg. Faena Luchemos por Tumbes	18,52% 16,06%	Mov. Ind. Reg. Faena Luchemos por Tumbes Reconstrucción con Obras Más Obras para un Tumbes Belle Partido Aprista Peruano Fonavistas del Perú	1 1 2 1 2	7
Ucayali*	Integrando Ucayali	34,96%	Integrando Ucayali Todos Somos Ucayali	5 2	7

\* El (\*) aparece en departamentos con menos de siete provincias. Siendo siete el número mínimo de consejeros regionales, en ellos se aplica la cifra repartidora en las provincias con mayor población electoral, según una cuota establecida por el JNE. La composición de los consejos que aparece en este cuadro ha sido calculada por nosotros aplicando la cifra repartidora a las votaciones obtenidas por las organizaciones políticas, de acuerdo a la cuota del JNE.