

¿Qué lecciones nos dejan las elecciones regionales del 2018?

Un balance desde las Ciencias Sociales

JORGE ARAGÓN



MARÍA ISABEL REMY



PAOLO SOSA



ADRIANA URRUTIA



1. Aunque no resulta tan acentuado como en las últimas elecciones, el predominio de los movimientos regionales por sobre los partidos nacionales es bastante marcado. ¿A qué se debe este arraigo de movimientos regionales en sus espacios de interés? ¿Se puede hablar de movimientos que ya se institucionalizan en sus regiones a partir de participaciones en reiterados procesos?

Jorge Aragón:

Si uno hace la contabilidad desde el retorno a la democracia, la primera vez que se realizan elecciones regionales [2002], los partidos nacionales tienen una presencia muy importante. Después de esa elección, desde el 2006, los partidos regionales van ganando terreno y como arrinconando a los partidos nacionales. Es claro que la gente a la que le interesa la política regional pareciera sentirse más cómoda formando sus propios grupos antes que negociando con partidos naciona-

les; eso es lo que Zavaleta llama «Coaliciones de independientes».

Junto a ello, si bien algunos logran mantenerse en el tiempo, también es impresionante la cantidad de movimientos regionales que desaparecen de una elección a otra. Lo que sí me parece interesante es que hay partidos que han estado en el gobierno y, luego, ni siquiera se presentan a la siguiente elección (más allá de que ahora no haya reelección). Así, esta idea de que hay un proceso de institucionalización de los movimientos regionales me parece exagerado. Lo que hay son grupos que se mantienen en el tiempo, especialmente cuando no han ganado las elecciones, pero no en la lógica de grupos que se juntan con un proyecto común.

Mi impresión es que lo que hay en la política regional termina siendo muy parecido a lo que

*Revista Argumentos, Edición N° 2, Año 12, 2018. 5-12
Instituto de Estudios Peruanos
ISSN 2076-7722*



Fuente: Andina

hay en la política nacional, con la única distinción que estas personas con aspiraciones políticas han preferido tener su propia membresía o etiqueta, en lugar de vincularse a un partido nacional.

María Isabel Remy:

Pocas organizaciones políticas regionales se han institucionalizado. Las que participan reiteradamente en procesos electorales, lo hacen en torno a un líder que en el proceso anterior se quedó por muy poco o que ganó en elecciones anteriores. Que Perú Libre en Junín o Trabajando Para Todos en Huancavelica se mantengan por varios años y hayan salido ganadores en sus regiones en los últimos comicios regionales únicamente muestra el capital político personal de Vladimir Cerrón y de Maciste Díaz, ambos elegidos en el periodo 2011-2014 y nuevamente gobernadores para el periodo 2019-2022. Todo el sistema político está desinstitucionalizado, y el regional no es una excepción.

Paolo Sosa:

Esa asociación es problemática por dos motivos principales. Por un lado, el uso de la misma marca partidaria (nombre o logo) durante elecciones consecutivas no significa necesariamente que la organización política se haya consolidado. En un mercado político tan fluido como el peruano, la reconfiguración de alianzas y el reclutamiento de candidatos con recursos propios (tanto económicos como políticos) hacen que la sustancia misma de estos movimientos regionales cambie de elección en elección. Por otro lado, aun cuando ha habido esfuerzos relativamente importantes de construcción partidaria a nivel local (Alianza para el Progreso, Nueva Amazonía, Alianza Popular Unificada, entre otros), con el tiempo han demostrado no ser tan estables como se estimaba. En ese sentido, quizás valdría la pena empezar a pensar en los efectos colaterales de la eliminación de la reelección en los niveles subnacionales de gobierno.

Adriana Urrutia:

La presencia de movimientos regionales en las últimas elecciones y su protagonismo en los procesos electorales más recientes se debe a las limitaciones propias del modelo representativo. En un sistema de partidos nacionales que no promueve la participación a nivel local de manera sostenida y no renueva los mecanismos de representación en lo referido a recoger las expectativas de los ciudadanos más allá de la capital, los promotores políticos generan espacios regionales, más cercanos a las problemáticas regionales. A falta de una mirada territorial de las organizaciones partidarias, las regiones responden con nuevas organizaciones que permitan generar lo que se conoce como «democracia de proximidad».

2. Lo que vuelve a ser preocupante es la ausencia de mujeres en los puestos más altos de la política nacional. No se eligió a ninguna mujer como gobernadora regional. ¿Cómo explicar esta crítica disparidad a pesar de ser un tema al que se le presta más atención que en años anteriores? ¿Qué tipo de medidas podrían contravenir esta situación?

Jorge Aragón:

Si bien ahora no hay ninguna mujer, en el periodo anterior solo era Yamila Osorio. Un cambio de una a cero no parece realmente un cambio, solo da la casualidad que esta vez no se eligió una mujer, pero parece parte de una tarea pendiente, especialmente a nivel regional, en este poco acceso de las mujeres a puestos importantes.

Lo otro es ¿por qué debería llamarnos la atención si no hemos hecho nada para que esto sea diferente? Si tú me dijeras que ha habido iniciativas o modificaciones legales de distintos tipo, podría ser, pero si no hemos hecho nada más allá de trabajar en algunas instancias y cierta sensibilización sobre brechas de género, no puede esperarse otra cosa. Es una pena que no haya más mujeres en política, pero no debería sorprendernos. Creo que es un viejo problema, no es algo concreto de esta elección. Un montón de mujeres entran, pero en posiciones claramente de segundo orden. Se cumplen las cuotas o se incluyen mujeres para dar la impresión que se está incorporando mujeres, pero en posiciones claramente subordinadas.

Lo único que me parece distinto, sociológicamente hablando, es que en algunas regiones la estructura de dominación por género todavía es mucho más cruda de lo que podemos ver en Lima; existen, así, formas de «acoso político» que son más frecuentes y toleradas.

María Isabel Remy:

Ha habido muy pocas gobernadoras o presidentas regionales. Yamila Osorio elegida en Arequipa para el periodo 2015-2018 fue una de las pocas excepciones. En general, las mujeres tenemos que superar barreras adicionales a las de los hombres para tener una carrera exitosa en cualquier ámbito (profesional, laboral o político). Una es el escaso apoyo (privado o público) a la economía de cuidado que obliga a las mujeres a una mucho mayor dedicación a actividades domésticas (cuidado de hijos, del hogar, de los ancianos de la familia). Otra es el ambiente excluyente en la política, donde las mujeres, al estar en espacios públicos, son objeto de bromas y hasta de acoso. Lograr una mayor equidad en la participación de mujeres en altos cargos supone políticas como el mandato de posición o de alternancia de género, o de paridad, temas como tolerancia «cero» al acoso en la política, y campañas de educación pública sobre la importancia de la equidad de género. Y, por supuesto, mantener e incrementar enfoques de equidad de género en la educación básica.

Paolo Sosa:

Aquí estamos lidiando con dos dimensiones de un problema: la participación de mujeres en la política, por un lado, y la elección de autoridades locales, por otro. La literatura comparada sugiere que las causas de estos problemas están enraizadas en diferentes niveles (social, institucional, y micro-político), pero difieren sustantivamente dependiendo de cuál sea la dimensión más latente. Por ello, para identificar claramente las causas, debemos, primero, tener en cuenta si lo que hay es una brecha entre la participación de candidatas mujeres y la elección de autoridades mujeres, o si, más bien, es la escasa participación de mujeres en política la que, consecuentemente, se proyecta en el resultado señalado. Tanto la participación como la elección de autoridades pueden estar condicionadas por diversos tipos de

acciones e interacciones (acoso político, violencia contra las candidatas, etc.) basadas en prejuicios sexistas fuertemente enraizados en el inconsciente colectivo. En ese sentido, la forma como están configurados el sistema electoral y la organización interna de los partidos políticos tiene un efecto mediador en las interacciones antes señaladas y, por lo tanto, debe ser tomada en cuenta para proponer una reforma.

Adriana Urrutia:

La participación de la mujer en organizaciones políticas se explica, a grandísimos rasgos, por tres barreras que aparecen en lo largo de las trayectorias de quienes se sienten interesadas por participar en la política. (i) Etapa formativa: el modelo educativo no promueve la igualdad de participación entre hombres y mujeres, por lo que las mujeres no aspiran a ocupar cargos representativos; (ii) mecanismos de democracia interna de las organizaciones políticas: las organizaciones políticas no cuentan con mecanismos institucionalizados para garantizar procesos democráticos de manera interna. Procesos que permitan la renovación de cuadros partidarios, la presentación de planes estratégicos, entre otros. La ausencia de estos mecanismos impide renovar liderazgos y dar espacio para que las mujeres participen y sean electas por sus partidarios a fin de estar en las listas electorales. Y, finalmente, (iii) como lo han demostrado Pinedo et al. (2017), el acoso político constituye la principal barrera para la participación de las mujeres que ya han accedido a la vida política. Según este estudio, alrededor de 26% de las mujeres que han sido candidatas en procesos electorales recientes declara haber sido víctima de acoso político. El acoso político es un concepto que se encuentra en el proyecto de Ley N.º 1903 y se define como un acto o conjunto de actos que busca menoscabar, limitar, restringir o anular el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en espacios de participación y decisión política. Aprobar este proyecto de ley podría ser una primera medida para dar garantías a mujeres que se interesan por participar en la vida política.

3. Si bien muchos han saludado el mayor porcentaje de victorias de los partidos nacionales, este se da de manera muy desigual. ¿Qué implicancias

reales tiene este nuevo avance de estos partidos nacionales? ¿Se han tenido que modificar las estrategias para alcanzar victorias en este nuevo mapa electoral peruano?

Jorge Aragón:

La novedad de este año es que el número de candidatos que gana corriendo por partidos nacionales crece en relación con procesos anteriores, lo que lleva a decir a algunos que los partidos nacionales han tenido una contraofensiva. Mi problema con eso es que no me queda claro si quien gana con un partido nacional es una persona con vida partidaria, sino que son finalmente acuerdos y negociaciones entre alguien que tiene aspiraciones políticas y alguien que tiene la etiqueta o la inscripción. Así, es muy difícil hablar de que los partidos nacionales hayan recuperado terreno, pues no nos queda claro si un candidato viable regionalmente negoció correr con esa inscripción, o son los partidos nacionales quienes han estado promoviendo a sus cuadros. A mí me parece que es mucho más común lo primero, no me parece que ha sido un retorno de los partidos nacionales ni que deban armarse grandes historias al respecto.

Sobre partidos en concreto, es exagerado hablar del regreso de Acción Popular, pero cabría señalar que en el último proceso electoral nacional PPC y el APRA estuvieron muy cerca de perder la inscripción, mientras que Acción Popular dio la impresión de ser un partido político más a tono con el tiempo. Sé de una investigación en curso sobre la vinculación de jóvenes en el último proceso electoral, la cual encuentra que ello fue especialmente interesante en lo que ahora es el Partido Morado, con Verónica Mendoza y con Acción Popular; es decir, de alguna manera, Acción Popular ha logrado como partido nacional posicionarse un poco mejor en el espectro nacional, digamos que no está tan venido a menos. Eso pudo haber sido un elemento fuertemente a favor, además del factor que siempre ha conecado más con provincias que el PPC y no tiene los pasivos actuales del APRA.

Otro contraste interesante sería el de Podemos Perú y Solidaridad Nacional, pues siempre se dijo que el operador político era José Luna, el de las

redes, la universidad; entonces, alejado de Solidaridad, a este último partido no le queda más que Castañeda, mientras que a Luna le quedan todos estos recursos previos.

María Isabel Remy:

Es temprano para saber si el mayor número de gobernadores que ha accedido a los gobiernos regionales a través de partidos políticos tendrá algún efecto saludable en los partidos políticos. En principio, sí debieran registrarse impactos: vínculos entre congresistas y gobernadores pueden colaborar a construir agendas legislativas descentralistas. Estos gobernadores, además, podrían tener una perspectiva de carrera política en los partidos. Todo ello requiere, sin embargo, una voluntad de hacerlo. Por el momento, aunque no es evidente, la mayor presencia de gobernadores de partidos políticos podría mostrar cambios en las estrategias nacionales de los partidos, lo que sería muy positivo. Pero también podría ser la consecuencia de que algunos líderes regionales hayan considerado que formar su propia organización política regional, sin el incentivo de una futura reelección, resulta más costoso que acceder a una franquicia nacional.

Paolo Sosa:

A simple vista se podría afirmar que no hay mayor cambio en la dinámica regional, aun cuando los partidos nacionales hayan obtenido estos resultados. Salvo contadas excepciones, no estamos frente a organizaciones con arraigo nacional, sino frente a franquicias que han logrado tener relativo éxito, captando la atención de políticos regionales. Comparado con las elecciones pasadas, en este proceso no se observa una clara estrategia de las organizaciones nacionales a nivel regional. Tanto Alianza para el Progreso como Fuerza Popular, en su momento, usaron estas elecciones como «laboratorios» para reclutar candidatos o evaluar el rendimiento de sus propios cuadros. Es cierto que ha sorprendido la performance de Acción Popular, pero me parece que esto se debe a un «renacimiento» de la marca, luego del arrastre de su candidato presidencial antes que una estrategia coordinada. En muchos otros casos, el desprestigio de la imagen del partido ha tenido impactos sustantivos, redefiniendo las estrategias de los partidos nacionales. Así, el APRA se vio forzado

a volver a participar en tándem con Restauración Nacional para lidiar con el desprestigio de su marca, mientras que algunos candidatos de larga trayectoria tuvieron que renunciar al partido para lograr ganar la elección (Víctor Boluarte en Cusco, por ejemplo).

Adriana Urrutia:

La desigual representación de los partidos nacionales corresponde al funcionamiento por franquicia de los partidos. La lógica del votante no es una lógica programática sino personalista. El candidato escogido para las elecciones es el que pasa a representar el partido y se vota por él. Una suerte de caudillo electoral que logra mover a electores en el marco de su territorio de influencia. La representación diversa de las organizaciones partidarias se debe mirar desde lo local y regional hacia lo nacional. La pregunta es ¿quién fue electo como candidato en ese territorio? Para poder comprender desde ahí las estrategias personales emprendidas (que incluyen recursos invertidos a título personal) y explicar aquellas que tuvieron mayor éxito.

4. Teniendo en cuenta la diversidad de perfiles de los nuevos gobernadores regionales, ¿qué podemos esperar en los próximos años? ¿Lograrán por fin consolidarse perfiles propios o por el contrario los políticos de fuera de Lima seguirán siendo estrellas fugaces, que tan pronto aparecen como desaparecen de la política nacional?

Jorge Aragón:

Aunque es variopinto, lo que tienes en todas las regiones es gente a la que le interesa la cuestión pública, creo que eso pasa en todo contexto. Por ejemplo, si mañana tuviésemos que elegir una especie de coordinador vecinal (de 4 o 5 manzanas), van a aparecer candidatos. Siempre tienes esta gente interesada en participar en la vida pública, por los motivos que sean (por apropiarse de los recursos, prestigio, etc.).

Fuera de eso, no parece haber un perfil nítido, salvo aquellos que han visto en estas oportunidades la chance para acceder al poder. Ello se observa con la última prohibición de la reelección. Hay mucha gente que ha optado por migrar de

lo distrital a lo provincial o a lo regional, con lo que refuerza esta idea de que hay una masa de gente que está interesada; la reelección no ha hecho que todo el mundo se jubile, varios han intentado posicionarse en otros niveles. Se trata de una suerte de clase política (aunque suene fuerte decirlo) en cada región, en el sentido de gente a la que le interesa hacer política y llegar a cargos públicos.

María Isabel Remy:

No parece haber mucho espacio para construir carreras políticas desde las regiones en el Perú. Sorprendentemente, los casos más exitosos de gobernadores regionales que han pasado a la escena nacional no hacen un tránsito por el Congreso, sino por el Ejecutivo. Por ejemplo, están los casos de José Arista, quien fue gobernador regional de Amazonas y luego ministro de Agricultura y Riego, o incluso Presidentes del Consejo de Ministros como Yehude Simon (ex gobernador regional de Lambayeque) o el actual premier César Villanueva (ex gobernador regional de San Martín). Incluso, el actual Presidente de la República, Martín Vizcarra, fue gobernador de Moquegua y también ministro de Transportes y Comunicaciones. No son tan fugaces, pero ciertamente no construyen una carrera política por el Congreso, quizás porque la manera cómo se gobierna en las regiones supone legitimar capacidades ejecutivas, más que de elaboración y propuesta de políticas.

Pero quizás lo que más atenta contra carreras políticas de líderes regionales es que la forma en la que se organizan los gobiernos regionales solo permite visibilizar al gobernador y no a su Consejo. Ser consejero regional no colabora a la formación de una clase política regional de la que fueran construyéndose futuros congresistas. En realidad, todo el marco institucional colabora a la improvisación de la clase política, al azar en elecciones de múltiples listas o (esperemos ya no más) al dinero disponible, de incierto origen, para las campañas.

Eso dicho, es cierto que esta última elección podría traer mejores gestiones con gobernadores con fuerte arraigo social como en Puno, con gestiones

regionales previas como Huancavelica y Junín, o con vínculos nacionales y experiencia nacional en el Congreso como en el caso de Cajamarca.

Paolo Sosa:

Mientras la competencia política siga moviéndose por canales irregulares e inestables, la suerte de los políticos regionales, en su tránsito al nivel nacional, va a seguir dependiendo de factores exógenos a sus habilidades políticas. Tenemos un presidente de la República que ha sido autoridad regional, pero su camino al poder es difícilmente replicable. Hemos visto el surgir de otras carreras importantes desde el nivel subnacional (Acuña, Villanueva, Osorio, Santos, entre otros), pero su capital político es bastante inestable y de fácil desgaste, especialmente por los pasivos políticos y legales de sus gestiones. Más aún, en los últimos años, hemos visto la formación de otro tipo de perfiles, cuyas imágenes han terminado siendo asociadas a escándalos importantes (Álvarez, Vásquez, Acurio, entre otros). En todo caso, la dinámica política subnacional parece generar más pasivos para los políticos a nivel electoral; sin embargo, si este problema es superado, la experiencia en el manejo de conflictos e intereses (debatiblemente más intensos a nivel local) es importante, una vez que logran seguir con su carrera política.

Adriana Urrutia:

El desafío de la representación en América Latina y en el Perú pasa por despensar la propuesta partidaria. Es necesario que los liderazgos, más allá de donde se encuentre su electorado, logren generar vida en sus organizaciones partidarias fuera del periodo electoral. Es también necesario consolidar la participación en partidos políticos de manera que puedan generar bases organizacionales y que generen legitimidad y permitan respaldar los liderazgos. Asimismo, será determinante saber qué pasará con la ley de reforma de los partidos políticos que determina las reglas de juego para las organizaciones partidarias. Mientras no se debata sobre el financiamiento y sus modalidades, la capacidad de inversión en una campaña seguirá siendo un factor importante para alcanzar puestos representativos.

5. Por último, desde el punto de vista de las ciencias sociales, ¿a qué temas deberemos estar atentos en los próximos años en lo que se refiere a la evolución de la política subnacional en el Perú?

Jorge Aragón:

En principio, aún es muy poco lo que conocemos sobre política subnacional, en parte porque es muy complicado. Estamos hablando de 25 regiones, cada una con dinámicas y particularidades interesantes y muy específicas (i.e. Madre de Dios y la minería ilegal). Estás hablando de 25 lugares donde están sucediendo cosas, de las cuales todavía no tenemos información básica. En lo que creo que más se ha avanzado, con todas sus limitaciones, ha sido en conocer a los movimientos regionales: ¿quiénes son? ¿Dónde están? ¿Cuántos de estos dan el salto a la política nacional?, etc. Pero junto a ello, hay otros temas que están más rezagados, como el de la gestión pública regional, por ejemplo.

En ese marco, lo que sigue siendo una cosa muy necesaria es establecer claramente lo que se parece y lo que diferencia la política subnacional de la nacional. Hemos hablado que siguen dinámicas parecidas, pero ¿en algo se diferencian? Creo que sí, por ejemplo, en esta decisión de organizarse por su cuenta y evitar la franquicia que está en Lima y siempre va a tratar de entrar en la negociación.

De todos modos, para todas las preguntas relevantes para las ciencias sociales, sí creo que es necesario introducir una agenda más regional, especialmente en la lógica de qué tanto se articulan ambos niveles. Por ejemplo, diez años de crecimiento económico nacional han sido diez años de crecimiento regional para algunos casos, mientras que no para otros, allí hay una manera de ver esta articulación.

María Isabel Remy:

La agenda de cambios institucionales en el país, tanto a nivel del sistema político, como a nivel del régimen electoral y la descentralización es enorme. La débil institucionalidad política regional, la fragilidad de los partidos políticos en las regiones, la precaria relación política de gobernadores con congresistas para construir la agenda legis-

lativa son consecuencia de la precaria institucionalidad nacional. Será entonces del mayor interés observar los efectos que tengan en las regiones las reformas políticas y electorales que están ahora en elaboración: pocas veces se tiene en cuenta efectos regionales de políticas nacionales. Además, conocer más de cerca el funcionamiento de los consejos regionales puede colaborar a abrir un debate sobre la necesidad de ampliar los espacios para la construcción de carreras políticas regionales y de su proyección nacional.

Paolo Sosa:

La existencia de elecciones subnacionales interrumpidas y consecutivas nos abre un espacio invaluable de información para comprender mejor cómo funciona la política peruana. Por un lado, nuestro entendimiento del funcionamiento de las instituciones a nivel regional se beneficia por la multiplicación de casos y experiencias que comparar a nivel electoral y de gobierno. En ese sentido, vale la pena observar cómo y por qué se deciden las diferentes estrategias electorales y de gobierno (coaliciones, acuerdos, campañas y comunicación política, etc.), tomando en cuenta la variación subnacional de condiciones importantes, como el territorio, la configuración de sus élites, o la relación entre las nuevas fuerzas políticas y los gobiernos salientes. Por otro lado, varios problemas parecen estar enraizados en condiciones estructurales que trascienden la experiencia inmediata de una elección o una decisión de gestión. Por lo tanto, transparentar las dinámicas políticas regionales también abre espacio para comprender problemas de larga data como la presencia del Estado, la formación de mercados ilegales, o la recreación de diferentes desigualdades. Finalmente, en ambos casos, el estudio de unidades subnacionales suman al mejor conocimiento del sistema político nacional, que ha sido tradicionalmente entendido en la interacción de instituciones, actores y agentes que operan en el «nivel nacional» (o en el centro político, para ser más exactos), sin prestar atención a la complejidad que revelan las experiencias propias de cada región.

Adriana Urrutia:

Me atrevería a ser rotunda y decir que, tanto para los partidos subnacionales como para los partidos nacionales nos debe preocupar el futuro de la

representación. En primer lugar, qué partidos van a entrar en juego en las próximas elecciones. Y, dentro de eso, quiénes son los cuadros que van a intentar buscar una función representativa. La crisis de representación (casi 80% de los ciudadanos en contra del Congreso) no se va a solucionar en el corto plazo y las elecciones del bicentenario y las que siguen son un hito crítico para evaluar la capacidad de renovación de las organizaciones políticas. Sin embargo, sin nuevas reglas de juego e intentos de democratizar y transparentar los partidos, esto parece un desafío que no sabemos cómo sobrepasar. Así, creo que la segunda gran pregunta que debe ser respondida desde

las ciencias sociales es qué tipo de democracia representativa estamos construyendo con estos vehículos del diálogo entre representantes electos y electorales. Finalmente, creo que otro tema que tenemos la obligación de reflexionar como científicos sociales es la traducción de la desigualdad en este modelo representativo. Es decir, cómo las desigualdades sociales son la razón para permitir que emerjan líderes que aprovechan la injusticia social como mecanismo para ganar votos. Cómo generar más justicia desde la representación y desde las opciones que tienen las autoridades electas, me parece un tema clave en la agenda a futuro.