

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Nóminas en Alquiler: La *Carrera Subnacional* en la Elección

General de 2016

Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno

Autor:

Alonso Barnechea Busse

Asesor:

Martín Tanaka Gondo

Setiembre de 2018

## Resumen

El proceso de descentralización de inicios del siglo XXI abrió las puertas de la competencia subnacional, ampliando los objetivos electorales de los políticos peruanos. Este nuevo escenario encaminó la discusión sobre partidos y elecciones en el Perú hacia las lógicas que rigen la participación política local (Barrenechea, 2014; Seifert, 2014; Zavaleta, 2014) y su aparente desconexión del ámbito nacional (Tanaka, 2009; Vergara, 2009), limitando, al mismo tiempo, la producción de estudios capaces de arrojar luces sobre la interrelación entre el espacio nacional y el espacio subnacional. En respuesta a este vacío, esta tesis aborda la relevancia de la carrera política a nivel regional en relación con el proceso de reclutamiento y selección de candidatos congresales en la Elección General de 2016. Para ello, la investigación se apoya en una base de datos original que identifica a los aspirantes parlamentarios de 2016 e incorpora la información correspondiente a su participación electoral subnacional desde 2006. Esta información cuantitativa es complementada con 22 entrevistas en profundidad efectuadas a candidatos, operadores partidarios y expertos locales en Arequipa y Cusco. Los resultados

cuantitativos revelan el atractivo de la carrera política subnacional como factor de agregación para la nómina congresal: un tercio de los candidatos había postulado en al menos una de las tres Elecciones Regionales y Municipales de 2006, 2010 y 2014. Por su lado, los hallazgos cualitativos sugieren que el proceso de reclutamiento y selección de candidatos parlamentarios tiende a ser el producto de alianzas informales entre un partido nacional y otro subnacional.



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	i
Argumento .....	ii
Implicancias teóricas .....	iii
Metodología .....	iii
Estructura .....	v
1. PRECISIONES TEÓRICAS SOBRE LA CARRERA POLÍTICA.....	1
1.1 Los determinantes de la carrera política .....	2
1.1.1 Arreglos institucionales .....	2
<i>Variables legales</i> .....	2
<i>Variables partidarias</i> .....	4
1.1.2 Valoración personal del candidato .....	5
1.2 Carreras legislativas en América Latina .....	6
1.3 El caso peruano .....	8
1.4 Conclusión.....	12
2. LA CARRERA SUBNACIONAL Y LA NÓMINA CONGRESAL: PARTIDOS POSFUJIMORI Y TRADICIONALES .....	14
2.1 De lo subnacional a lo nacional: una tipología de partidos.....	15
2.2 Midiendo la experiencia electoral subnacional.....	19
2.3 Vigencia electoral.....	20
2.4 Ámbito de procedencia .....	21
2.5 Éxito electoral.....	22
2.6 Tasa de disputa regional.....	23
<i>Selección de casos</i> .....	24
2.5 Conclusión.....	26
3. LOS MOVIMIENTOS REGIONALES Y EL PROCESO DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DE CANDIDATOS PARLAMENTARIOS .....	27
3.1 Radiografías regionales: las fuerzas protagónicas .....	28
3.2 Los jales posfujimori .....	30
3.3 Alianzas Electorales.....	31
3.3.1 Organizaciones subnacionales con representación nacional .....	32
<i>Arequipa</i> .....	32
<i>Cusco</i> .....	35
<i>Un caso especial</i> .....	37
<i>La relación de ida y vuelta</i> .....	38

3.3.2 Incentivos para las alianzas .....	38
<i>Arrastre electoral</i> .....	39
<i>Valores y perfil del candidato presidencial</i> .....	40
<i>Ubicación en la nómina</i> .....	41
<i>Libertad programática</i> .....	42
<i>Financiamiento y logística</i> .....	43
3.4 Conclusión .....	44
CONCLUSIONES.....	46
BIBLIOGRAFÍA.....	53
ANEXOS.....	56
Anexo 1: Entrevistados.....	56



## INTRODUCCIÓN

Consultado por el rumbo de la carrera política en el Perú, Virgilio Acuña<sup>1</sup> respondió citando un ejemplo de su entorno personal: “Mi hermano [César Acuña] dijo ‘yo he sido Alcalde y ahora me toca ser Presidente de la República’. Como él hay varios”. La frase corona el espíritu dual de la ambición política en el país. Tras la debacle del régimen fujimorista, el proceso de descentralización abrió las puertas del espacio de competencia subnacional, ampliando los objetivos electorales de los políticos peruanos. La razón: nuevos peldaños fueron agregados a la escalera de la carrera política.

Hoy en día, la discusión teórica sobre partidos y elecciones en el Perú se enfoca en las lógicas que rigen la participación política en las regiones (Barrenechea 2014; Seifert 2014; Zavaleta 2014) y su aparente desconexión del ámbito electoral nacional (Tanaka 2009; Vergara 2009). Tales aproximaciones son fruto del fracaso de los Partidos Políticos al interior del país y del auge de los Movimientos Regionales en la contienda local. Sin

---

<sup>1</sup> Portavoz de la coalición electoral Alianza Para el Progreso del Perú en la Elección General de 2016.

embargo, a la fecha escasean estudios que den cuenta de cómo estos dos espacios dialogan el uno con el otro.

### Argumento

En respuesta al vacío dejado por la academia de ciencia política peruana en la materia, este trabajo se apoya en el análisis de la Elección General de 2016 para desarrollar el siguiente argumento:

En abierta discrepancia con el consenso popular, que acusa la preeminencia de “improvisados” en la política nacional, la presente investigación revela que la carrera política existe y se desarrolla principalmente al interior de las regiones y que los Partidos Políticos valoran la experiencia electoral subnacional de los candidatos que integran sus listas parlamentarias. Esta investigación propone una tipología de las organizaciones representadas en el Congreso de la República 2016-2021, organizada en función de la procedencia partidaria de sus postulantes legislativos. Esta tipología clasifica a las agrupaciones mencionadas en dos bloques: los partidos *postfujimori* y los partidos *tradicionales*.

Sobre el proceso de reclutamiento y selección de candidatos congresales, el estudio sostiene que los Partidos Políticos, carentes de cuadros atractivos en las regiones, se ven forzados a entablar alianzas electorales de corte informal con los Movimientos Regionales, los cuales agrupan a las figuras locales más relevantes. El motivo detrás de estos acuerdos, es el activo interés de los Movimiento Regionales por posicionar uno o dos parlamentarios.

Esta estrategia cumple dos funciones: por un lado, potenciar la actividad política de la agrupación en la región a través de su o sus congresistas; y, por el otro, ofrecer a sus militantes la oportunidad de continuar la carrera política más allá de los límites regionales. En este contexto, los políticos y organizaciones locales eligen adherirse a un Partido Político, por encima de otro, privilegiando el arrastre electoral que este les puedan brindar pero, también, considerando otros factores como el perfil del candidato presidencial, la ubicación en la lista, la libertad programática en la campaña, y el financiamiento y/o apoyo logístico.

### Implicancias teóricas

A propósito del argumento presentado, la investigación busca realizar dos aportes centrales. El primero es contribuir a la ola expansiva de la literatura acerca de la política subnacional en el Perú, al estudiarla desde un marco distinto: la Elección General de 2016. El segundo es en ubicar la carrera política peruana dentro los parámetros propuestos por Morgenstern y Siavelis (2008) para América Latina.

### Metodología

El análisis contenido en este estudio estuvo dividido en dos partes. La primera consistió en elaborar una base de datos original que comprendiera a los candidatos congresales de 2016 y la información concerniente a su



participación política a nivel subnacional desde 2006<sup>2</sup>. Esta tarea supuso el cruce de diez bases de datos provistas por Infogob: tres para cada Elección Regional y Municipal<sup>3</sup> y una para a la Elección General de 2016<sup>4</sup>. Una vez logrado esto, los postulantes con antecedentes electorales en la contienda local se repartieron en dos grupos: si la organización que impulsó su última candidatura subnacional seguía patrocinándolo, el aspirante era considerado un *político de base*; en el caso contrario, era considerado un *jale*. El objetivo detrás de este ejercicio fue sentar las bases para la construcción de una tipología de partidos que abarcara a las organizaciones representadas en la legislatura actual. La distinción entre agrupaciones *posfujimori* y *tradicionales* obedeció al análisis comparativo de la información recolectada.

Adicionalmente, se aplicó la prueba T para muestras independientes con miras a cotejar el promedio de postulaciones subnacionales per cápita evidenciado por los partidos que accedieron a representación congresal y aquellos que no. En esta línea, la correlación de spearman se empleó para determinar la existencia de una correlación bivariada entre el éxito electoral del candidato y el número de postulaciones previas a nivel subnacional que este había ejercido.

---

<sup>2</sup> Es decir, en las Elecciones Regionales y Municipales de 2006, 2010 y 2014.

<sup>3</sup> Cada Elección Regional y Municipal está dividida en tres: regional, provincial y distrital.

<sup>4</sup> Mientras que las otras nueve bases de datos están disponibles en la página web de Infogob, la base de datos concerniente a la Elección General de 2016 fue adquirida a través de una solicitud de acceso a la información pública. El motivo: la versión disponible en línea sólo contemplaba a las organizaciones que estuvieron presentes en el día de la elección (12), en tanto que la investigación buscaba conocer a los candidatos de todas las agrupaciones que presentaron una nómina congresal antes del proceso de tachas y retiro de candidaturas.

La segunda parte del análisis se apoyó en entrevistas en profundidad orientadas a comprender el proceso de reclutamiento y selección de candidatos legislativos en 2016. Para este propósito el análisis se concentró en los *jales posfujimori* de Arequipa y Cusco. La metodología empleada para determinar las regiones seleccionadas se desarrolla en el capítulo 2. En total 22 entrevistas fueron conducidas en Lima, Arequipa y Cusco, las cuales comprendieron a 10 de los 20 *jales posfujimori* identificados en la muestra, así como a 5 operadores políticos y 7 expertos en política subnacional.

### Estructura

Este trabajo consta de tres capítulos y una sección de conclusiones: el primero introduce al lector a los preceptos teóricos empleados en la investigación; el segundo presenta los resultados del análisis cuantitativo; el tercero expone los hallazgos del análisis cualitativo; y las conclusiones conectan el hilo argumental del estudio.

## 1. PRECISIONES TEÓRICAS SOBRE LA CARRERA POLÍTICA

Toda persona ambiciosa y persigue un futuro profesional prometedor. Los políticos no son distintos. Poseen intereses, hacen cálculos y se plantean estrategias sobre el curso de acción que mejor satisfaga sus objetivos. (Freidenberg 2011; Botero 2011). Sin embargo, la carrera política no responde a la lógica de otras profesiones al estar directamente ligada a la competencia electoral, un terreno de gran incertidumbre en el que el éxito no está garantizado (Przeworski 1991).

Este capítulo ofrece una mirada a la discusión teórica en torno a la carrera política en el mundo y en América Latina, a la par que sitúa al lector en el escenario político peruano contemporáneo, espacio en el que se enmarca la presente investigación.

## 1.1 Los determinantes de la carrera política

Las trayectorias de los políticos están influenciadas por diversos factores que pueden agruparse en dos grandes bloques: los arreglos institucionales y la valoración personal del candidato (Freidenberg 2011).

### 1.1.1 Arreglos institucionales

La literatura en torno a los arreglos institucionales apunta a dos tipos de variables: legales y partidarias (Morgenstern y Siavelis 2008: 12). Tal marco teórico ofrece las siguientes consideraciones respecto de ambas variables:

#### *Variables legales*

El trabajo de Morgenstern y Siavelis (2008) identifica cuatro variables legales: (1) la magnitud del distrito y el tipo de lista, (2) la reelección, (3) el ordenamiento geográfico, y (4) la fortaleza y/o valoración del Congreso.

La magnitud del distrito (el número relativo de escaños en disputa) y el tipo de lista (abierta o cerrada) producen incentivos particulares para el desarrollo de la carrera legislativa. Carey y Shugart (1995) encuentran que un escenario de lista cerrada desincentiva las campañas personalistas centradas en la reputación del candidato a medida que la magnitud del distrito se incrementa, mientras que, en un escenario de lista abierta, los candidatos destacan sus atributos personales con mayor énfasis en los distritos de mayor magnitud. El fundamento de esta lógica radica en la capacidad del elector de

identificar a los candidatos de su circunscripción y la injerencia que su voto tenga sobre la elección de un postulante por encima de otro al interior de un mismo partido.

De igual manera, la reelección o la ausencia de ella modifica las lealtades de los políticos. Así, cuando la reelección no es una opción, los candidatos en el cargo tienden a forjar vínculos con aquellos que puedan influenciar su futuro político, y no con la organización que los llevó al poder.

Otra variable legal es el ordenamiento geográfico (federal o unitario). Los Estados federales fomentan la aparición de partidos locales que a su vez decrecen el poderío de las élites y partidos nacionales. Como consecuencia, las lealtades políticas se trasladan del ámbito nacional al subnacional. En los Estados unitarios, por el contrario, la centralización del poder político desincentiva el fortalecimiento de élites regionales.

Finalmente, la fortaleza y/o valoración popular del Congreso juega un rol significativo en las decisiones de los políticos. Polsby (1968) sugiere que la consecución del cargo legislativo se vuelve más deseable en la medida en que la institución tenga prestigio y poder real sobre los recursos del Estado, por lo que los parlamentarios privilegiarán una carrera congresal de largo aliento con el soporte de una misma agrupación. Sin embargo, cuando el poder legislativo carezca de prestigio y poder, los congresistas cultivarán sus lealtades en función de la estructura que les permita ascender a un cargo público más atractivo, posiblemente alejándose de su afiliación presente.

### *Variables partidarias*

Las variables partidarias también son cuatro: (1) la centralización intrapartidaria, (2) la democracia interna, (3) la organización partidaria y (4) el financiamiento.

El grado de centralización en el proceso de selección de candidatos al interior de un partido afecta sustancialmente las trayectorias de los políticos (Gallagher y March 1988; Norris 1996; Hazan 2002). Este factor alude al espacio (nacional o subnacional) en el que los candidatos son elegidos. En función de ello, las lealtades de los aspirantes se inclinarán hacia decisores nacionales o regionales.

Asimismo, los mecanismos de democracia interna que operan al interior de los partidos son un aspecto relevante. El número de personas involucradas en la selección del candidato tiene implicancias considerables sobre la lealtad del mismo. De esta manera, donde las élites partidarias tomen esta decisión, la lealtad de los postulantes se inclinará hacia ellas; donde prevalezcan las primarias abiertas, los aspirantes tenderán a cultivar su relación con el electorado; donde la autoselección sea la norma (cuales sean las razones) los candidatos servirán a sus propios intereses. Cabe resaltar que, cuando la influencia de un grupo de interés es clave para el proceso de selección, las lealtades seguirán a ese grupo.



La organización partidaria también juega un papel importante en la carrera política, pues determina la forma en que son elegidos los candidatos. Norris (1996) sostiene dos vías para ello: procesos altamente institucionalizados (burocratizados y con base normativa) y procesos que se sostienen sobre estructuras de patronazgo; estos últimos involucran agentes o *gatekeepers* que controlan el acceso a los recursos políticos. En el primer caso, los afiliados favorecerán al partido y a los miembros encargados de hacer valer las normas. En el segundo, aquellos fortalecerán su vínculo con los liderazgos del partido.

Naturalmente, quién financia el quehacer político ostenta cierta injerencia sobre el comportamiento de los candidatos. Así, donde el financiamiento económico fluye a través de las estructuras del partido, la adhesión de sus miembros será más sólida; mientras que donde el candidato es el encargado de recaudar los fondos para su campaña, la lealtad partidaria pasará a segundo plano.

### 1.1.2 Valoración personal del candidato

Cuando un político decide aventurarse en la arena electoral, pondera dos cosas: por un lado, la autovaloración de su desempeño como autoridad y/o aspirante y por otro, la probabilidad de éxito de su candidatura (Botero 2011). Además, el postulante reconoce que debe rendir cuentas al electorado pues este determina su futuro político a través de las urnas. Mayhew (1974) identificó este fenómeno como la “conexión electoral”.

Schlesinger (1966) posiciona la ambición en el núcleo de la trayectoria política y propone un tipología tripartita a partir de ella: (1) *discreta*, (2) *estática*, y (3) *progresiva*. Los primeros dos términos aluden a ocupar un cargo específico, difiriendo la longitud del mandato (constreñido y prolongado, respectivamente). En tanto, el tercer tipo supone el ascenso paulatino, siempre avizorando un cargo de mayor envergadura en el horizonte. Esta línea de pensamiento presenta la decisión del político como el resultado de una evaluación cabal de todas las alternativas que le son presentadas y que pondera la probabilidad de ocurrencia y utilidad de cada una de ellas (Black 1972). En consecuencia, la teoría de la ambición se enfoca en identificar a aquellos individuos cuyas expectativas de ascender en la carrera política sean mayores (Ciboski 1974).

## 1.2 Carreras legislativas en América Latina

Las carreras políticas son relevantes para el estudio de la democracia, pues la robustecen, haciendo responsable al político en el cargo frente al elector y fomentando su profesionalización, lo que da como resultado autoridades hábiles y eficaces (Botero 2011: 171). Lamentablemente, los principales planteamientos y aproximaciones teóricas provienen de, y se concentran en, la democracia estadounidense, ignorando la realidad marcadamente distinta de América Latina (Morgenstern y Nacif 2002).

El aporte teórico más importante para la discusión de la carrera política en la región es el trabajo de Morgenstern y Siavelis (2008). Este presenta cuatro



arquetipos del candidato legislativo latinoamericano en función de las variables institucionales descritas líneas arriba: (1) *leal al partido*, (2) *servidor del electorado*, (3) *emprendedor* y (4) *delegado de grupo*. El primero presenta y promueve el programa de su organización, enfocando sus decisiones en favor de los intereses de la misma. El segundo sólo busca satisfacer sus metas personales, privilegiando su relación con el electorado en detrimento de su afiliación partidaria. El tercero practica, en el mejor de los casos, una lealtad instrumental tanto hacia el partido como el electorado, este posee objetivos de corto plazo y la carrera parlamentaria no le es atractiva (ya sea por impedimento legal o por desprestigio del fuero legislativo). El cuarto carece de interés en el partido y en el electorado, posicionando su lealtad en el grupo de interés del cuál proviene (sindicato, grupo empresarial, agrupación religiosa, grupo étnico, etc.); consecuentemente, cualquier muestra de disciplina partidaria o esfuerzo por incrementar su arraigo en el electorado responde únicamente al objetivo de consolidar la agenda de su grupo.

Estos patrones de comportamiento varían y se amoldan a las características de cada país latinoamericano. En Argentina, los legisladores depositan sus lealtades en el partido subnacional al cuál se encuentran afiliados, lejos de representar los intereses de la agrupación nacional que los llevó al Congreso (Jones 2008). Y es que la carrera del político argentino transcurre principalmente en las provincias, ámbito al cual retornan tras un breve paso por el legislativo nacional. En este escenario, los “dueños” de las partidos locales ofertan los votos de sus representantes parlamentarios a cambio de recursos fiscales (Jones 2002; y Jones 2008).

En Brasil, la figura es otra. La ausencia de bienes (nominaciones parlamentarias, financiamiento, *pork barrel* (recursos públicos) y cargos poslegislativos) controlados por las organizaciones políticas menoscaba el interés de los candidatos en pertenecer a ellos, dando lugar a políticos *emprendedores* (Samuels 2008). Por este motivo, el mandato legislativo es visto como un “peldaño” hacia la escena política subnacional, donde las gubernaturas gozan de vastos recursos fiscales propios del ordenamiento federal brasileiro (Samuels 2003). En México, el grueso del cuerpo parlamentario persigue puestos futuros que escapan al control de los liderazgos partidarios (Kerevel 2015). Esto vuelve prescindible la lealtad política dado que los políticos leales a las élites sólo son recompensados durante el proceso de selección de candidatos congresales (Langston 2008).

Consecuentemente, el juego político responde una dinámica de ida y vuelta entre los candidatos y los partidos que representan, en la que los unos utilizan a los otros con la esperanza de conquistar sus objetivos particulares.

### 1.3 El caso peruano

La debacle del Fujimorato aventuró al país hacia la construcción de un “régimen político simétricamente opuesto” a él (Vergara 2009: 8), en el que la consolidación del sistema de partidos y la descentralización romperían el yugo autoritario y abriría paso a una democracia sostenida. Consecuencia de este proceso de cambio, fue la novel Ley de Partidos Políticos (LPP). Esta perseguía dos objetivos: el primero era formar partidos sólidos, con un alto

grado de institucionalidad y amplia presencia en el terreno nacional; el segundo, más complejo, era ordenar el mermado sistema de partidos, con miras a reducir la fragmentación política (Tanaka 2009, Vergara 2009). Mientras que la Ley Orgánica de Elecciones (LOE), normativa que anteriormente regulaba el quehacer político, apenas distinguía entre partidos políticos e independientes, la LPP rige sobre tres formas de asociación política: Partidos Políticos (PP), Movimientos Regionales (MR) y Organizaciones Políticas de Alcance Local (OPAL). Los primeros tienen acceso a todos los espacios de competencia (nacionales y subnacionales); los segundos, solo a los subnacionales (regionales, provinciales y distritales); y los terceros, únicamente a los municipales (provinciales y distritales).

Paradójicamente, el fortalecimiento de los Partidos Políticos “mediante la elevación de barreras de entrada al sistema político” (Tanaka 2009, 5) tuvo el efecto contrario al deseado. Estando sujetas a las innovaciones más importantes de la LLP (la instauración de mecanismos de democracia interna y la obligación de rendir cuentas sobre los reportes financieros de la agrupación) únicamente las agrupaciones nacionales, los costos de participación a través de ellas se incrementaron comparativamente (Vergara 2009: 24). La consecuencia fue desastrosa: los Movimientos Regionales y las Organizaciones Políticas de Alcance Local desterraron a la organización nacional de la esfera subnacional (Tanaka 2009: 13), dejando a los Partidos Políticos huérfanos de cuadros relevantes al interior del país.

Para finales de los noventa, la fragilidad del vínculo programático en el Perú había convertido la distribución de patronazgo en pieza fundamental para la formación de cuadros políticos. Sin embargo, el proceso de descentralización que acompañó los esfuerzos de democratización desvió el flujo de recursos fiscales de las manos de los Partidos Políticos a las de los Gobiernos Regionales (Dargent y Muñoz 2016: 188), despojando a aquellos de la herramienta de agregación partidaria más efectiva hasta entonces a su disposición. De esta forma, la precariedad de la LPP no sólo disminuyó la preeminencia de las organizaciones nacionales, sino que también ahogó la aspiración nacional de instaurar un contrapeso efectivo regional al poder central.

Levitsky y Zavaleta (2016) ofrecen otra explicación del colapso del sistema de partidos. Ellos argumentan que el colapso se refuerza a sí mismo, es decir, que ha entrado en una dinámica de retroalimentación. La ausencia de Partidos Políticos dio lugar a nuevas tecnologías de participación electoral que reducen enormemente los incentivos para la formación de agrupaciones con una vocación genuinamente nacional. Más específicamente, en el Perú es emblemática la corporación empresarial, que aparece como sustituto de los partidos. El beneficio de esta modalidad de participación política radica en su capacidad para derribar la principal barrera de la construcción partidaria: los recursos organizacionales (Brandt 2016: 357). Por ejemplo, Alianza Para el Progreso (APP), que hoy constituye una de las principales fuerzas políticas del país, se sostiene en “la existencia de una estructura paralela y complementaria al partido político, compuesta fundamentalmente por las universidades

pertenecientes al consorcio universitario que congrega a las universidades César Vallejo, Señor de Sipán y Autónoma del Perú” (Barrenechea 2014: 81). Simultáneamente, José Luna<sup>5</sup> continúa valiéndose de la casa de estudios de la que es dueño, la Universidad TELESUP, para montar múltiples campañas congresales, habiendo alcanzado el éxito electoral en cuatro oportunidades consecutivas entre 2000 y 2011<sup>6</sup>.

La aparición de nuevas lógicas de competencia electoral al interior del país ha suscitado la clasificación del Movimiento Regional en función de su “organicidad” (Zavaleta 2014). Esta clasificación comprende dos indicadores: (1) la regionalización y (2) la cohesión. El primero corresponde al número de provincias y distritos dentro de la región en los que la agrupación es capaz de presentar candidatos. El segundo a la volatilidad interna de la organización política de una elección a otra.

Observando un aproximado de 100 movimientos regionales, Zavaleta (2014) propone tres modelos de organización partidaria: (1) *partidos regionales*, (2) *coaliciones de independientes* e (3) *independientes puros*. Los primeros evidencian un alto grado de regionalización y cohesión; los segundos cuentan con un elevado nivel de regionalización y baja cohesión; los terceros puntúan deficientemente en ambos aspectos. El trabajo de Zavaleta concluye que las *coaliciones de independientes* son “la forma predominante de articulación política durante las elecciones subnacionales” (2014: 73) en el Perú.

---

<sup>5</sup> Fundó el Partido Político Podemos Por el Progreso del Perú en 2017.

<sup>6</sup> Congresista de la República en los periodos: 2000-2001, 2001-2006, 2006-2011 y 2011-2016.

Curiosamente, la realidad revela que la misma volatilidad intrapartidaria que aqueja a los Partidos Políticos a nivel nacional es preponderante en los Movimientos Regionales en el terreno político subnacional (Tanaka 2009: 15). Así, la volatilidad interpartidaria –conceptualizada como el número de nuevas organizaciones políticas dividido entre el total de organizaciones en competencia– aumentó de 63.2% a 68.3% entre las Elecciones Regionales y Municipales del 2006 y del 2010 (Seifert 2014, p. 45 y 52).

#### 1.4 Conclusión

Las carreras políticas se distinguen del resto de trayectorias profesionales en la medida en que se rigen por la competencia electoral. El desarrollo de estas se encuentra determinado por dos grupos de factores: el primero concierne a los arreglos institucionales, ya sean legales o partidarios; y el segundo, a la valoración personal de los políticos.

Por desgracia, la mayoría de contribuciones teóricas sobre el tema están centradas en los Estados Unidos y los países occidentales. Sin embargo, sí existen esfuerzos por comprender la carrera política desde América Latina: la obra de Morgenstern y Siavelis (2008) concentra los aportes teóricos más relevantes y comprensivos de la región. La literatura ofrece cuatro arquetipos para clasificar a los candidatos latinoamericanos: (1) *leal al partido*, (2) *servidor del electorado*, (3) *emprendedor* y (4) *delegado de grupo*.

Finalmente, el escenario político peruano de las últimas dos décadas no es el más alentador. Los Partidos Políticos han perdido injerencia en el fuero



subnacional, golpeados por las reformas políticas de inicios de siglo, mientras que los Movimientos Regionales, a pesar de su popularidad, enfrentan problemas de institucionalización similares a los de sus contrapartes nacionales.



## 2. LA CARRERA SUBNACIONAL Y LA NÓMINA CONGRESAL: PARTIDOS

### POSFUJIMORI Y TRADICIONALES

En el Perú, la Elección General de 2016 congregó 2,220 aspirantes al Congreso repartidos en 18 Partidos Políticos. El 40% (891) de estos postulantes tentó algún cargo de elección pública en la última década. Un tercio (734) tomó parte en al menos una de las Elecciones Regionales y Municipales de 2006, 2010 y 2014. Sólo el 13% (288) lo hizo en las Elecciones Generales de 2006 y/o 2011. Y apenas el 6% (131) participó en ambos terrenos de competencia política. Constituyendo el principal contingente de candidatos, el 60% (1,329) que careció de experiencia electoral alguna.

La vista varía drásticamente cuando se aterriza la mirada sobre el Congreso de la República 2016-2021. Las 130 curules en disputa alcanzaban para apenas el 6% de la población total de contendientes al legislativo nacional. En general resultan victoriosos (es decir, tienen éxito electoral) los candidatos curtidos en la pugna política. El 65% (86) de los parlamentarios electos en la Elección General de 2016, había participado, cuando menos, en alguno de los comicios, nacionales y/o subnacionales celebrados entre 2006 y 2016. Su composición es la siguiente: 29% (38) provino exclusivamente del ámbito



subnacional, 24% (32) de la esfera nacional, y el 11% (16) restante, de ambos espacios electorales. Si bien los candidatos que ostentaron algún tipo de experiencia electoral constituyeron el 40% de los aspirantes al Congreso, alcanzaron el 65% de las curules del parlamento<sup>7</sup>. En tanto, el 60% de postulantes primerizos apenas representaron el 35% del cuerpo congresal.

Contrariamente a la percepción de “improvisación política” la opinión pública de nuestro país acusa, en el Perú la carrera política –definida en esta investigación por la competencia electoral –sí existe, y ha encontrado en el terreno subnacional su espacio de desarrollo por excelencia: 82% de los aspirantes con experiencia electoral previa provino de las huestes de candidatos a las Elecciones Regionales y Municipales. Este capítulo llama la atención sobre la relevancia de la *carrera subnacional* en la Elección General de 2016, proponiendo una clasificación de las organizaciones que accedieron a representación parlamentaria en función de la variable estudiada.

## 2.1 De lo subnacional a lo nacional: una tipología de partidos

Poco más de 3 de cada 5 (61%) aspirantes de *carrera subnacional*, etiquetados como *jales*, recayeron en un Partido Político (PP) distinto a la organización que auspició su última postulación. En abierto contraste, el 39% (285) restante, considerados *políticos de base*, había competido desde su agrupación actual con anterioridad. Curiosamente, aun cuando el deficiente éxito electoral de los PP al interior del país sugeriría una participación menor en

---

<sup>7</sup> Un número superior a los 66 congresistas necesarios para formar una mayoría absoluta y apenas inferior a los 87 legisladores requeridos para sentar una mayoría calificada.

su rol formador de políticos locales, el 64% (469) de candidatos efectuó su última incursión regional o municipal de la mano de un Partido Político. El 26% (191), lo hizo a través de un Movimiento Regional (MR). En tanto que el 9% (73) restante postuló a través de alguna de las siguientes formas de agrupación política: Organización Política de Alcance Local (OPAL), Alianzas de Partidos Nacionales, Alianzas de Movimientos Regionales, o Alianzas de Partido(s) Nacional(es) y Movimiento(s) Regional(es).

Validando en la práctica el atractivo electoral de la trayectoria política, 5 de las 6 fórmulas partidarias que accedieron a representación parlamentaria aglutinaron el mayor número de candidatos adiestrados en la contienda subnacional: Alianza Para el Progreso del Perú (77), Acción Popular (75), Alianza Popular (70), Peruanos por el Cambio (60) y Fuerza Popular (60). En conjunto, estas fuerzas políticas aglomeraron el 47% (341) del total de aspirantes de ascendencia Regional y Municipal, cifra que supera el 50% (380) cuando se incorpora al Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad (38), vehículo político que cierra el espectro de agrupaciones con cupo congresal.

Si bien los candidatos de *carrera subnacional* jugaron un rol protagónico en la elaboración de las listas parlamentarias al interior de las agrupaciones políticas representadas en el Congreso de la República 2016-2021, su procedencia partidaria varió considerablemente. Frente a esta situación, la investigación ha clasificado a las 6 organizaciones que obtuvieron representación parlamentaria en función de la relación entre los *políticos de base* y los *jales* que compitieron a través de sus nóminas congresales.

Acción Popular (AP) y Alianza Popular (APRA) privilegiaron la participación de *políticos de base* en oposición a la incorporación de *jales*, en una relación de 3:1 y 5:2 respectivamente. Una distribución equitativa (1:1) se encontró en Alianza Para el Progreso del Perú (APP) y Fuerza Popular (FP). El Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad (FA) y Peruanos Por el Kambio (PPK), en contraste, incluyeron un mayor porcentaje de *jales*. El primero evidenció una relación de 2:5, mientras que el segundo no contó con un solo *político de base* (a la fecha, la Elección General de 2016 es el único proceso electoral afrontado por PPK).

En principio, estos números nos hablan de una tipología tripartita. El primer bloque reúne a dos partidos *tradicionales* –exponentes vigentes del sistema partidario de la década del ochenta–; el segundo, a dos fuerzas políticas que han ganado terreno en el Perú *posfujimori*; y el tercero, a los dos partidos más noveles.

Sin embargo, este tercer tipo se desdibuja cuando se analizan los datos recogidos en profundidad. A través de los años, los vestigios de la finada Izquierda Unida (IU), han realizado diversos esfuerzos esporádicos dirigidos a consolidar la integración de distintos sectores de la izquierda nacional. El Frente Amplio, es sólo su manifestación más reciente. Por consiguiente, en dicho caso, no es la trayectoria al interior del partido, sino la similitud ideológica entre las organizaciones de procedencia, la variable que debe determinar el número de *políticos de base*. Esta nueva lectura de los datos reposiciona al

vehículo electoral en la categoría de las agrupaciones *tradicionales*, con una relación de 3:1.

Peruanos Por el Kambio presenta un mayor obstáculo para la clasificación. Erigido alrededor de la figura del líder –sus siglas hacen alusión a las iniciales del candidato presidencial, Pedro Pablo Kuczynski– y su inmediato éxito político, este partido bien podría constituir un tipo en sí mismo. No obstante, los hallazgos cualitativos presentados en el capítulo 3 sugieren un precedente en la formación de cuadros regionales: carente de inscripción, la agrupación se valió de alianzas informales con el objetivo de posicionar a sus miembros en la contienda subnacional de 2014. Aunque resulta difícil cuantificar la envergadura de tal estrategia, la información obtenida acercaría a PPK al contingente de organizaciones *posfujimori*.

En razón de lo dicho, se han establecido dos tipos de partidos: *tradicionales* y *posfujimori*. Vale decir que ambos tipos se reparten el total de candidatos (380) de forma equitativa: 48% (183) y 52% (197), respectivamente.

<b>Tabla 1. Tipología de partidos representados en el Congreso 2016-2021</b>		
<b>Vehículo Electoral</b>		<b>N°</b>
<b>Tradicionales</b>	Acción Popular	183
	Alianza Popular	
	El Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad	
<b>Posfujimori</b>	Alianza Para el Progreso del Perú	197
	Fuerza Popular	
	Peruanos por el Kambio	

*Elaboración propia*

## 2.2 Midiendo la experiencia electoral subnacional

El 64% (470) de los candidatos contaba con experiencia en una de las tres Elecciones Regionales y Municipales celebradas en la última década, en tanto que el 26% (187) participó en dos y el 10% (77) en las tres.

En promedio, el conjunto de agrupaciones representadas en el Congreso 2016-2021 presentó un número postulaciones regionales y/o municipales per cápita superior del bloque de organizaciones no representadas ( $M = 0.72$ ,  $SD = 0.935$ , y  $M = 0.34$ ,  $SD = 0.647$ , respectivamente  $t(2219) = 11.486$ ,  $p < 0.01$ ). De los 380 casos circunscritos al primer grupo, 55% (211) compitió sólo en una ocasión, 30% (112) en dos y 15% (57) en las tres. El conglomerado relativo a 2 o más postulaciones, atestiguó un aumento de 9 puntos porcentuales con relación a la media general. Al interior de las organizaciones que alcanzaron el éxito electoral, las cifras evidencian un mayor interés, o capacidad, en el

reclutamiento de políticos con más experiencia electoral de carácter subnacional.

Siendo cierto que los 6 vehículos observados pusieron mayor énfasis en la *carrera subnacional* de sus candidatos, las cifras contrastan al analizarse las categorías *tradicional* y *posfujimori* por separado.

Son los partidos *posfujimori* los que acentúan las diferencias entre la población total y el corro de organizaciones con representación parlamentaria; y no así, las agrupaciones *tradicionales*. En el primer subgrupo, 51% (101) constriñó su experiencia a una elección, pero el otro 49% (96) había participado en al menos dos procesos electorales subnacionales. Además, un 19% (37) había ejercido tres postulaciones de tres posibles. En cambio, el segundo subgrupo, se comportó en forma similar a la muestra original. El 60% (110) limitó sus postulaciones a una, el 30% (53) a dos y el 10% (20) al máximo de tres.

### 2.3 Vigencia electoral

El 53% (392) de los 734 candidatos congresales de 2016 ejercieron, en mayoría, su última postulación al interior del país en 2014. El 26% (190) en 2010 y el 21% (152) en 2006. Esta tendencia hacia la selección de candidatos con experiencia electoral reciente se acentúa en los partidos representados en el Congreso. El 58% (222) había participado en elecciones de nivel subnacional en 2014; el 24% (92) lo hizo en 2010 y el 18% (66) en el 2006.



Curiosamente, la vigencia electoral de los candidatos de las tres agrupaciones *tradicionales* es inferior a la promediada por las seis organizaciones estudiadas. En este caso, sólo el 51% (94) ejerció una postulación en 2014, el 25% (45) postuló por vez última en 2010, y el 24% (44) en 2006. El incremento porcentual en los cuadros con menor frescura electoral podría atribuirse al deterioro gradual de la imagen y el atractivo de los Partidos Políticos en las regiones del país.

En abierto contraste, el 65% (128) de adscritos a los tres partidos *posfujimori*, encontró en la Elección Regional y Municipal de 2014 la vitrina ideal desde la que daría el salto al escenario nacional (una diferencia de 14 puntos porcentuales respecto del bloque *tradicional*). Un 24% (47) tuvo por postulación previa los comicios subnacionales celebrados en 2010 y el 11% (22), del proceso electoral subnacional de 2006.

#### 2.4 Ámbito de procedencia

Las Elecciones Regionales y Municipales ofrecen acceso a tres niveles de gobierno subnacional: regional, provincial y distrital, en orden de jerarquía. El principal contingente de candidatos al congreso, 39% (287), efectuó su última experiencia electoral en el terreno provincial. A ellos, le siguen un 32% (236) proveniente del ámbito distrital y un 29% (211) de la arena regional.

Al interior de las agrupaciones con representación parlamentaria, se evidencia un ligero aumento porcentual en el número de postulantes derivados de la contienda provincial a 42% (160). Sin embargo, un dato quizá más

decidor es el incremento de candidatos con experiencia regional, 34% (129), desplazando al tercer lugar, al 24% (91) de aspirantes surgidos en la disputa distrital.

Tomando como referencia el bloque de organizaciones *tradicionales*, se atestigua un alza en la categoría de postulantes procedentes del espectro provincial, que llegaron al 47% (87), 8 puntos porcentuales por encima de la muestra general. La distribución continúa con un 30% (54) correspondiente al espacio de competencia regional y un 23% (42) a los comicios distritales.

La figura es otra en el conjunto de partidos *posfujimori*, en el que los candidatos oriundos de la arena regional superaron en número a todos los demás, representando el 38% (75) de los 197. A este grupo le sucedió, por la mínima diferencia, el de los candidatos cuya última postulación subnacional se dio en el terreno provincial, también relativo al 38% (74). Finalmente, el 24% (48) provino de las huestes distritales.

## 2.5 Éxito electoral

1 de cada 3 (10) congresistas electos adscritos a la nómina de un partido *tradicional*, poseía alguna postulación subnacional en la última década. En el bloque de agrupaciones *posfujimori*, estos ascendían a 2 de cada 5 (44).

Con el objetivo de determinar una correlación bivariada entre el éxito electoral y el número de postulaciones regionales y/o municipales emprendidas por los candidatos antes de la Elección General de 2016, se aplicó la correlación de spearman. El resultado, fue una asociación significativa, de



pequeña magnitud (Cohen 1988: 82), entre ambas variables ( $p= 0.062$ ,  $p < 0.05$ ).

## 2.6 Tasa de disputa regional

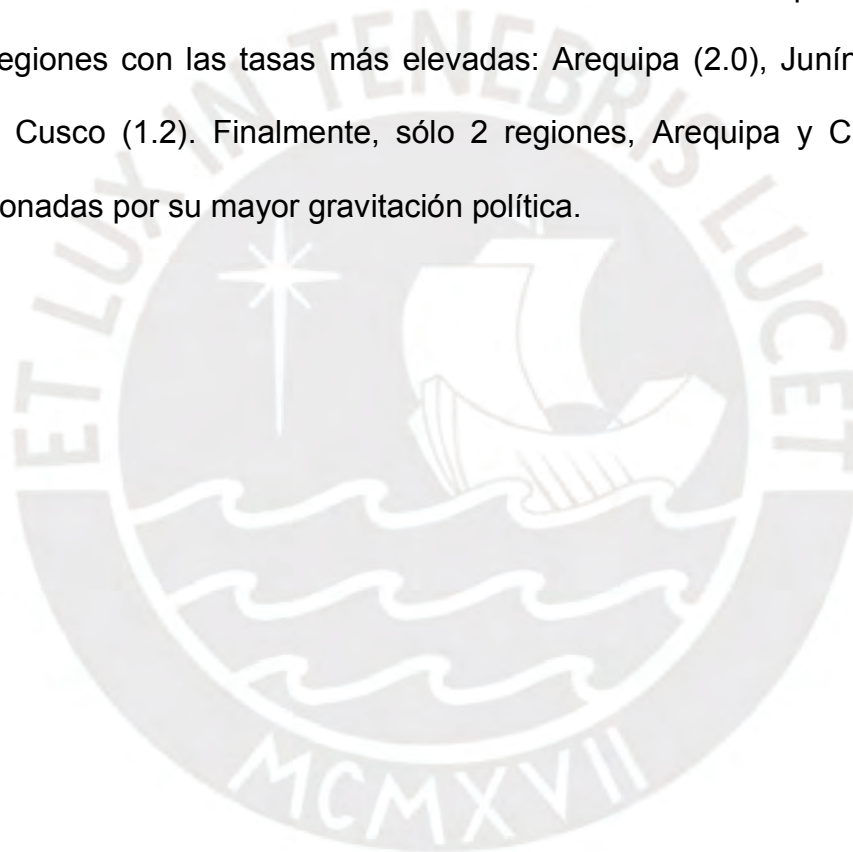
Para calcular la incidencia de la *carrera subnacional* en los 26 distritos electorales, se elaboró de una tasa de disputa regional. Esta consiste en dividir el número de candidatos en competencia entre el número de escaños disponibles en cada región.

Toda región permite a las organizaciones políticas, postular un número de candidatos igual al de los escaños otorgados, regla que no aplica para los 9 distritos electorales –Amazonas, Apurímac, Huancavelica, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Tacna, Tumbes y Ucayali– cuyo número de escaños es menor a tres, todos los cuales pueden postular hasta tres aspirantes. Naturalmente, donde la cantidad de postulantes por partido supera a las curules en disputa, la densidad o tasa de disputa se incrementa.

Madre de Dios, ocupó la tasa de disputa más elevada, en tanto San Martín la más baja; 11.0 y 3.3, respectivamente, mientras que el promedio nacional se situó en 5.6. Sin embargo, al excluirse las circunscripciones con menos de 3 escaños en disputa, Arequipa presentó la tasa más alta: 7.8. La Tabla 2 muestra la tasa de disputa por departamento.

### *Selección de casos*

Un ejercicio similar se efectuó con miras a acotar una muestra adecuada para el desarrollo de las entrevistas en profundidad, analizadas en el capítulo 3. Tomando como base el espectro de organizaciones *posfujimori*, se encontró la tasa de disputa regional relativa a sus *jales*. Hecho esto, se optó por descartar aquellos distritos electorales con menos de 5 escaños en disputa e identificar las 4 regiones con las tasas más elevadas: Arequipa (2.0), Junín (1.8), Puno (1.4) y Cusco (1.2). Finalmente, sólo 2 regiones, Arequipa y Cusco, fueron seleccionadas por su mayor gravitación política.

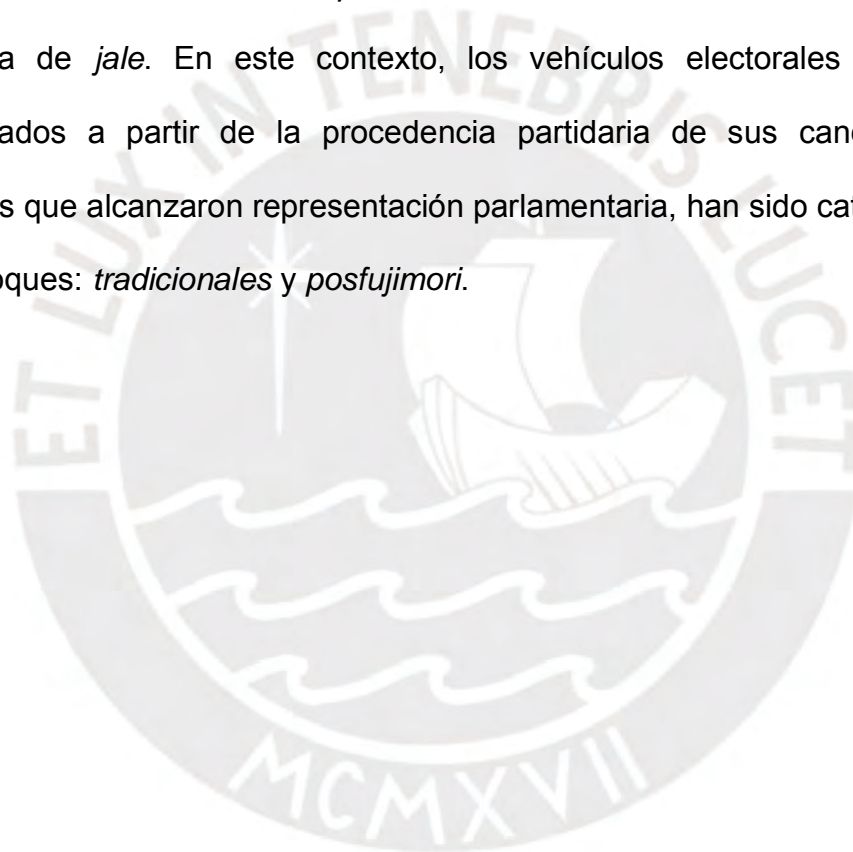


<b>Tabla 2. Tasa de disputa por región</b>			
<b>Distrito electoral</b>	<b>Escaños</b>	<b>Candidatos</b>	<b>Tasa</b>
Madre de Dios	1	11	11.0
Moquegua	2	22	11.0
Huancavelica	2	19	9.5
Apurímac	2	17	8.5
Tacna	2	17	8.5
Pasco	2	16	8.0
Arequipa	6	47	7.8
Tumbes	2	15	7.5
Lima Provincias	4	28	7.0
Lambayeque	5	33	6.6
Ica	4	26	6.5
Junín	5	32	6.4
Puno	5	32	6.4
Ancash	5	31	6.2
Amazonas	2	12	6.0
Callao	4	24	6.0
Huánuco	3	18	6.0
Ayacucho	3	17	5.7
<b>Perú</b>	<b>130</b>	<b>733</b>	<b>5.6</b>
La Libertad	7	35	5.0
Piura	7	34	4.9
Cusco	5	25	5.0
Lima Metropolitana	36	162	4.5
Ucayali	2	9	4.5
Loreto	4	17	4.3
Cajamarca	6	22	3.7
San Martín	4	13	3.3

*Elaboración propia*

## 2.5 Conclusión

La elaboración de la lista parlamentaria valora la trayectoria electoral del candidato, especialmente si esta es acumulada en el ámbito regional. La tendencia se acentúa en las organizaciones más exitosas. Si un político ejerció su última postulación subnacional a través del partido al cuál se hallaba afiliado, se le considera un *político de base*. En caso contrario, recibe la etiqueta de *jale*. En este contexto, los vehículos electorales pueden ser clasificados a partir de la procedencia partidaria de sus candidatos. Los partidos que alcanzaron representación parlamentaria, han sido catalogados en dos bloques: *tradicionales* y *posfujimori*.



### 3. LOS MOVIMIENTOS REGIONALES Y EL PROCESO DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DE CANDIDATOS PARLAMENTARIOS

La Elección Regional y Municipal de 2014 atestiguó el descalabro de los Partidos Políticos en el terreno subnacional. Así, 69% de los cargos en disputa recayeron en candidatos procedentes de un Movimiento Regional u Organización Política de Alcance Local. Además, sólo en 6 de los 25 distritos electorales del Perú<sup>8</sup>, la Gubernatura Regional fue ocupada por una agrupación de alcance nacional. Alianza Para el Progreso del Perú y Fuerza Popular, exponentes del bloque *posfujimori*<sup>9</sup>, resultaron vencedores en 2 y 3 regiones, respectivamente. Democracia Directa, vehículo nacional no representado en el Congreso del República 2016-2021, hizo lo propio en una sola región.

Estos resultados indican, indubitablemente, que los políticos locales no afiliados a un partido nacional –contenidos en el subgrupo de *jales*– ostentan el mayor éxito electoral al interior del país y que las organizaciones *posfujimori* constituyen las únicas fuerzas de carácter nacional con cierta presencia en la

---

<sup>8</sup> Lima Metropolitana, en donde es el Alcalde Provincial quién simultáneamente hace las veces de Presidente Regional, no ha sido contabilizada.

<sup>9</sup> Peruanos Por el Kambio carecía de inscripción electoral al momento de la Elección.

arena política local. A través del análisis de los *jales* de los partidos *posfujimori* en la Elección General de 2016, este capítulo presenta el proceso de reclutamiento y selección de candidatos parlamentarios como producto de acuerdos y/o alianzas informales que Movimientos Regionales y dichos Partidos Políticos establecen entre sí. Las regiones comprendidas en el estudio (Arequipa y Cusco) fueron seleccionadas en función de la metodología expuesta en el Capítulo 2.

### 3.1 Radiografías regionales: las fuerzas protagónicas

Arequipa y Cusco no han sido ajenas a la eclosión de agrupaciones subnacionales: aunque con grados de institucionalización partidaria distintos, en ambas regiones la escena política es liderada con amplio margen por Movimientos Regionales. Los seis con mejor desempeño electoral en las Elecciones Regionales y Municipales 2006, 2010 y 2014 son Arequipa, Tradición y Futuro, Arequipa Renace y Fuerza Arequipeña (Arequipa); y Acuerdo Popular Unificado, Pan y Kausachun Cusco (Cusco).

Desde el 2006, el Gobierno Regional de Arequipa ha tenido por único huésped al Movimiento Regional Arequipa, Tradición y Futuro, vencedor en tres Elecciones Regionales y Municipales consecutivas (2006, 2010 y 2014)<sup>10</sup>. En tanto, Arequipa Renace dirige la Municipalidad Provincial de Arequipa desde el 2010<sup>11</sup>. La tercera fuerza política al interior de la región es Fuerza Arequipeña.

---

<sup>10</sup> En 2010 encabezó la alianza electoral, Alianza por Arequipa, junto al Partido Nacionalista Peruano y el MR Concertación en Pro de una Misión Sostenible.

<sup>11</sup> El Partido Nacionalista Peruano alcanzó el cargo en 2006.

Tomadas en conjunto, estas tres agrupaciones concentraron el 52% (384) de todas las autoridades subnacionales y el 54% (59) de todos los alcaldes provinciales y distritales electos en el 2014 en la región.

Un aspecto interesante a destacar es la evolución de Arequipa, Tradición y Futuro, que ha atravesado un proceso de recambio generacional. Tras ejercer sucesivamente el cargo de Gobernador (2006-2010 y 2010-2014), Juan Manuel Guillén<sup>12</sup> patrocinó la candidatura de Yamila Osorio, quien tomó su posta<sup>13</sup>. En Arequipa Renace, por el contrario, tal sucesión no ha tenido lugar: Alfredo Zegarra<sup>14</sup> seguirá al mando de la agrupación en los próximos comicios de 2018<sup>15</sup>.

Cusco es una plaza distinta. Los Partidos Políticos Unión Por el Perú (UPP) y Partido Nacionalista Peruano<sup>16</sup> alcanzaron la Gubernatura Regional en 2006 y 2010, respectivamente. Un Movimiento Regional no ocuparía dicho cargo sino hasta el 2014. Hoy, esa agrupación, Kausachun Cusco<sup>17</sup> ocupa el Gobierno Regional y la Alcaldía Provincial de la capital, los dos cargos de mayor envergadura en la región. Sin embargo, apenas concentra el 3% (42) de las autoridades electas y el 3% (4) de las alcaldías provinciales y distritales.

Sólo un Movimiento Regional cuzqueño, el Acuerdo Popular Unificado (APU), presenta indicios de consolidación. Participando en la escena política

---

<sup>12</sup> Político arequipeño, fundador del Movimiento Regional Arequipa, Tradición y Futuro. Ha sido rector de la Universidad Nacional de San Agustín, Alcalde de Arequipa y Gobernador de la región.

<sup>13</sup> Ex reina de belleza, 45 años menor que Guillén.

<sup>14</sup> Fundador de Arequipa Renace. Alcalde Provincial de Arequipa de 2010 a 2018.

<sup>15</sup> Ha manifestado la intención de tentar la Gubernatura Regional de Arequipa.

<sup>16</sup> Participó en alianza con el Movimiento Regional Tawantinsuyo, bajo el nombre de Gran Alianza Nacionalista.

<sup>17</sup> Carlos Moscoso, vigente burgomaestre capitalino, es el fundador del Movimiento Regional.



cusqueña desde 2006, ha posicionado 299 autoridades a lo largo de tres procesos electorales sucesivos. En la actualidad, el APU ocupa el 31% (227) de los cargos disputados, así como el 32% (35) de las alcaldías provinciales y distritales. Asimismo, en 2014, su candidato, Benicio Ríos, obtuvo la primera votación en la primera vuelta regional, si bien perdió la segunda ante Edwin Licona<sup>18</sup>, candidato de Kausachun Cusco.

Por su parte, el finado Movimiento Regional Pan<sup>19</sup> colocó en 2010 más candidatos en puestos de elección pública que ninguna otra organización política: 17% (129) del total, así como al 19% (21) de los alcaldes provinciales y distritales de la región.

### 3.2 Los jales posfujimori

En Arequipa y Cusco, las tres agrupaciones *posfujimori* cubrieron 22 de 33 plazas posibles<sup>20</sup> con candidatos de *carrera subnacional*. Sólo dos de ellas fueron cubiertas por *políticos de base*<sup>21</sup>, mientras que las restantes 20 fueron ocupadas por *jales* (8 de Alianza Para el Progreso del Perú, 6 de Peruanos Por el Cambio y 6 de Fuerza Popular). Diecisiete de estos 20 *jales* provinieron de una organización subnacional.

<sup>18</sup> Electo Gobernador Regional de Cusco 2014-2018.

<sup>19</sup> Este Movimiento Regional sólo participó electoralmente en dicho año, y su actividad política giro fundamentalmente en torno a la candidatura a la Gobernatura Regional de Cusco de Máximo San Román.

<sup>20</sup> Las regiones de Arequipa y Cusco contaron con 18 y 15 plazas posibles, respectivamente.

<sup>21</sup> Luz Cruz y Wilber Hurtado, candidatos congresales de Alianza Para el Progreso del Perú en Cusco, postularon a través de la misma organización en la Elección Regional y Municipal de 2014.



En Arequipa los 13 aspirantes de *carrera subnacional* fueron *jales*: 11 de ellos postularon por última vez a través de un Movimiento Regional y, además, 9 de estos había representado a alguna de las tres agrupaciones identificadas en el apartado anterior en al menos una de las Elecciones Regionales y Municipales de 2006, 2010 y 2014.

En Cusco, 7 de los 9 postulantes de *carrera subnacional* fueron *jales*: 6 de ellos presentaron su última candidatura subnacional desde un Movimiento Regional y 4 de estos participaron en alguno de los comicios de 2006, 2010 y 2014 utilizando como vehículo a una de tres organizaciones subnacionales destacadas en el subcapítulo primero.

### 3.3 Alianzas Electorales

En un escenario electoral caracterizado por Partidos Políticos carentes de cuadros con arrastre al interior del país y por Movimientos Regionales impedidos de participar en la arena nacional, el proceso de reclutamiento y selección de candidatos congresales está dominado por los acuerdos o alianzas que ambas formas de agrupación política logran establecer entre sí. En virtud del marco legal vigente, estas alianzas son de carácter formal, si su finalidad es afrontar elecciones subnacionales, o de índole informal, si se trata de Elecciones Generales (los Partidos Políticos ostentan el monopolio legal sobre la competencia nacional).

### 3.3.1 Organizaciones subnacionales con representación nacional

El proceso de elaboración de fórmulas parlamentarias, si bien en la superficie refleja las agendas y apetitos personales de un grupo de individuos, es el resultado de alianzas reales que vinculan a organizaciones subnacionales y nacionales, más allá del grado de institucionalización que cada una de ellas pueda tener. El combustible fundamental de estas numerosas coaliciones electorales es el interés de los Movimientos Regionales de participar y acceder a la vida política nacional a través del Congreso.

Las entrevistas en profundidad, realizadas alrededor de Arequipa y Cusco, revelan dos motivos detrás de ese vivo interés: por un lado, apoyar –al contar con congresistas propios– la presente y futura gestión subnacional de las jurisdicciones que sus afiliados codician o dirigen; por otro, potenciar y permitir el desarrollo de las propias carreras políticas de sus integrantes de manera que estos pueden tentar la vitrina parlamentaria sin correr el riesgo de perder su organización y/o afiliación política regional.

#### *Arequipa*

Jorge Sumari<sup>22</sup>, Presidente de Arequipa, Tradición y Futuro, confiesa el interés de su agrupación en posicionar representantes en el Congreso de la República: “buscamos alianzas que nos permitan tener presencia nacional, a eso aspiramos”. Y deja en claro que la ausencia de una vocación de convertir a su fuerza política en una organización de envergadura nacional, vuelve al

---

<sup>22</sup> Candidato congresal por Alianza Para el Progreso del Perú.

diálogo con los Partidos Políticos en una herramienta necesaria para la consecución de los objetivos parlamentarios de su movimiento: “ser nacionales nosotros mismos sería perder nuestro norte: la región”.

Con respecto a la propagación de acuerdos entre nacionales y subnacionales, Sumari reconoce que “el diálogo entre Movimientos Regionales y Partidos Políticos es común, pero se guarda en reserva, nadie lo dice”. Además, complementa: “tenemos que conservar nuestro carácter regional, pero si hacemos alianzas políticas con los partidos nacionales y esto nos permite a nosotros aportar equipo y poner un candidato o dos por la región Arequipa al parlamento, por qué negarse”.

En similar tono, Ana Zúñiga, representante de Fuerza Arequipeña, justifica su participación en la Elección General de 2016 señalando que “es importante para el movimiento tener representantes en el Congreso”. Sobre los motivos detrás de ese propósito, Marco Falconí, fundador de la agrupación regional, brinda una respuesta clara: “[Desde el Congreso] puedes apoyar las gestiones de tus alcaldes”. [Acá en Lima] si un Alcalde viene y no cuenta con un congresista que interceda por él, lamentablemente los ministros nunca lo van a atender”.

En ocasiones, estas alianzas pueden prologarse en el tiempo, o al menos, plantearse con ese fin. Carlos Leyton, líder de Concertación en Pro de una Misión Sostenible, manifiesta que su relación con Alianza Para el Progreso del Perú (APP) en la Elección General de 2016 nació como un acuerdo pensado para abarcar tres procesos electorales a partir de 2014 (dos

subnacionales y uno nacional): “se supone que teníamos un acuerdo hasta el 2018, un acuerdo político para trabajar juntos”.<sup>23</sup> Al igual que Leyton, Sumari refiere a un acuerdo similar con el Partido Nacionalista Peruano. Este contemplaba la Elección Regional y Municipal de 2010 y la General de 2011: “logramos una alianza con el Partido Nacionalista [...] nosotros pusimos un Vicepresidente suyo”. Sumari, asegura que el móvil detrás de la alianza giraba en torno al futuro desempeño electoral del mencionado Partido Político en el ámbito nacional: “éramos conscientes de que el nacionalismo estaba en alza. El sur tiende al cambio, a la izquierda”.

También hay organizaciones subnacionales que eluden compromisos directos con los Partidos Políticos pero que sí incentivan la participación de sus miembros a través de ellos. Tal es el caso de Arequipa Renace: ahí la vinculación de Mario Melo<sup>24</sup> al partido Peruanos Por el Cambio (PPK) tuvo por intermediario al líder de su movimiento: “se acercaron al alcalde [Alfredo Zegarra] y él me refirió a mí”. Melo habla un compromiso “tácito”: “me dieron la licencia [...] y el movimiento me sirvió para la campaña”.

Por otro lado, para que sus allegados puedan avanzar sus carreras políticas más allá de los confines regionales –algo que ellos no les pueden ofrecer a todos–, los Movimientos Regionales permiten el libre tránsito, de ida y vuelta, entre Elecciones Generales (de la mano de un Partido Político) y Elecciones Regionales y Municipales (de la mano del mismo Movimiento

---

<sup>23</sup> Cabe recordar que, ya en 2014, Leyton postuló al cargo de Gobernador Regional bajo la coalición Alianza para el Progreso de Arequipa, formada en alianza con APP.

<sup>24</sup> Miembro Fundador de Arequipa Renace.

Regional). Este es el caso de Sergio Dávila<sup>25</sup>: aunque carente de una afiliación formal con Arequipa, Tradición y Futuro, posee una relación de larga data con dicha agrupación, habiendo postulado con ella de forma consecutiva en 2006, 2010 y 2014. La decisión de Dávila de postular en la Elección General de 2016 al interior de un vehículo nacional distinto al elegido por su Movimiento Regional es explicada por Jorge Sumari de la siguiente manera: “es un militante nuestro pero formalmente está, pues, en el Congreso representando a PPK. No hemos tenido oportunidad de conversar en términos políticos con él”.

Sobre este creciente fenómeno en Arequipa, el politólogo local Ángel Manrique, corrobora que los Movimientos Regionales más institucionalizados “mandan candidatos al congreso a través de partidos nacionales”.

### *Cusco*

En Cusco, a pesar de la menor institucionalidad de las agrupaciones locales, también tienen lugar alianzas informales entre Movimientos Regionales y Partidos Políticos. El APU, el Movimiento Regional de mayor arrastre en la región, participó en la Elección General de 2016 a través de Alianza Para el Progreso del Perú, posicionando dos candidatos en su lista: Benicio Ríos y Hernán de la Torre<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Candidato congresal por Peruanos Por el Cambio.

<sup>26</sup> Congresista de la República por el Partido Nacionalista Peruano (coalición Gana Perú) 2011-2016.

Hugo Yanque, operador político de izquierdas<sup>27</sup> en la región y amigo personal de Ríos<sup>28</sup>, asevera que “Benicio lo llevó a César Acuña [líder de APP] a firmar una alianza con el APU, no sólo con Benicio”. Y se explaya sobre las incursiones nacionales del Movimiento Regional: “el APU incluso en la anterior elección, o sea ya en dos procesos consecutivos, ha tenido un parlamentario. En la primera, a Hernán de la Torre de Quillabamba, y en la segunda a Benicio”.

Similarmente, el Movimiento Regional Pan, brindó su estructura política a Peruanos Por el Cambio en la Elección General de 2016. José Luis Abril, Secretario de Organización y Movilización de la agrupación nacional en Cusco, así lo presenta: “para las elecciones nacionales, se adquirió [sic] gran parte de un Movimiento Regional que se llama el Pan [...] tal es así que uno de sus miembros, Aldo Estrada, fue candidato al Congreso con el número dos”. En tanto, Eduardo Guevara, candidato congresal de la agrupación, lo corrobora: “no ha habido una alianza formal pero sí una alianza indirecta, porque todos los que hemos sido miembros del Pan hemos ido [a la lista parlamentaria de PPK]”.

En el marco de la Elección Regional y Municipal de 2014, Abril destaca los esfuerzos de su agrupación, en ese entonces carente de inscripción, por acceder a la contienda subnacional: “se tuvo una alianza para las elecciones regionales con el Movimiento Tawantinsuyo”. Víctor Vidal Pino, fundador de Peruanos Por el Cambio y candidato a la Vicepresidencia Regional del Cusco,

---

<sup>27</sup> Actualmente involucrado con la organización nacional Nuevo Perú.

<sup>28</sup> Ambos confluyeron en Microfinanzas Arariwa.



sostiene la misma versión: “convenía para los objetivos del partido [PPK] que yo fuese candidato con ellos [el Movimiento Regional Tawantinsuyo]”. Y confirma que “la idea del partido PPK era hacer alianzas con los Movimientos Regionales”.

Oswaldo Luizar, de raigambre izquierdista<sup>29</sup> y líder de una organización política subnacional de menor organicidad, concibe su participación en la Elección General de 2016 como el fruto de una alianza entre su Movimiento Regional y el Partido Político Fuerza Popular: “[Fuerza Inka Amazónica] decide que teníamos que tener una participación”. Sobre tal acuerdo, destaca el móvil de su agrupación: “la idea era que ya que ocupábamos cargos de gobierno local, y buscábamos seguir ocupándolos, era bueno tener una representación nacional. Es así que en calidad de invitado participo a través de Fuerza Popular”.

#### *Un caso especial*

René Manrique, empresario arequipeño, destaca que su postulación al Congreso de la República por Fuerza Popular expresaba los deseos del grupo de interés que representa: “me motivaba postular porque yo soy presidente de la Confederación Nacional de Cooperativas del Perú (CONFENACOOP) y me pidieron las bases que por lo menos hubiera un representante del grupo en el Congreso, para que se pase una ley moderna de cooperativas. Manrique aclara que “el partido de Keiko era el único que fomentaba el desarrollo de movimientos de cooperativas”. Aunque el ejemplo aborda el caso de una central de

---

<sup>29</sup> Estudios universitarios en la URSS y antigua militancia en Unión Por el Perú (UPP).

cooperativas, la lógica de sembrar miembros que promuevan una agenda institucional es similar a la de los Movimientos Regionales. Con esa misma idea en mente, Manrique destaca que “otros miembros cooperativistas también postularon por otras agrupaciones”.

#### *La relación de ida y vuelta*

Las alianzas que se forjan en el seno de la contienda electoral generan una relación de ida y vuelta en la que tanto Partidos Políticos como Movimientos Regionales negocian acuerdos con múltiples organizaciones en simultáneo.

Luizar confiesa que “todos [los Partidos Políticos] han jugado invitando a diferentes movimientos” y que en su caso particular “ya contra reloj, el día de la inscripción, nos llamaron otros dos partidos nacionales. El de Castañeda Lossio [Solidaridad Nacional] y el de Toledo [Perú Posible]”. Mientras que Virgilio Acuña explica que “los movimientos a la vez negocian con cuatro partidos simultáneamente y a última hora deciden con quién va”.

#### 3.3.2 Incentivos para las alianzas

Los Movimientos Regionales, por lo general, analizan más de un factor al momento de determinar aliarse con un Partido Político en particular. Sin embargo, los casos seleccionados para el estudio cualitativo de esta investigación no ofrecen una mirada imparcial sobre los móviles que tienen las organizaciones subnacionales al tomar tal decisión. Pero sí centran el foco de

atención en aquellas organizaciones subnacionales que optaron por aliarse con en los vehículos nacionales de mayor arrastre electoral al momento de la inscripción de listas parlamentarias: los tres partidos *posfujimori*.<sup>30</sup>

Considerando esta realidad, el presente apartado, sin dejar de lado el arrastre electoral, identifican otros cuatro aspectos más que son ponderados por las distintas agrupaciones subnacionales al momento de optar por una u otra alianza: los valores y el perfil del candidato presidencial, la ubicación en la nómina, (4) la libertad programática y (5) el financiamiento y la logística.

#### *Arrastre electoral*

Aunque la mayoría de candidatos entrevistados prefirió no aludir al potencial electoral de las agrupaciones que integraron en la Elección General de 2016, dos de ellos no tuvieron reparo en hacerlo.

El caso más curioso es el de Virgilio Acuña, hermano de César Acuña y principal vocero de APP en la contienda electoral de 2016. Aquel admite haber cometido un error de cálculo político, aseverando que debió optar por sumarse al bando de Peruanos Por el Kambio: “yo debía postular con el número 1 por

---

<sup>30</sup> Para el cierre de inscripciones de la Elección General de 2016, el 10 de febrero de ese año, dos de las casas encuestadoras más importantes del país, Ipsos Perú y GfK Perú, colocaban a los tres vehículos *posfujimori* en los tres primeros lugares de intención de voto, posiciones que continuaban ocupando desde noviembre de 2015. Keiko Fujimori, la candidata de Fuerza Popular ocupaba el primer lugar, con una intención de voto superior al 30%. En un empate técnico se encontraban Pedro Pablo Kuczynski y César Acuña, candidatos de PPK y de APP, con 13% (Ipsos) y 10% (GfK). La novedad en la encuesta de enero de GfK fue el repentino ascenso de Julio Guzmán, quien compartía ubicación con PPK y APP. Este hecho no fue registrado por Ipsos debido a que ambas casas encuestadoras efectuaron su trabajo de campo con una semana de diferencia (la primera del 12 al 14 de enero y la segunda del 22 al 26 de enero).

Lambayeque [con PPK], la lógica política me indica que no debí guiarme por los sentimientos [fraternales] sino por la intuición política”.

Asimismo, Luizar justifica no haber elegido un Partido Político más afín a su entorno ideológico (el Frente Amplio): “al momento de la presentación de las candidaturas, no se avizoraba lo que pasó después. La posición del Frente Amplio es producto de la caída del “moradito” [Julio Guzmán] para empezar, y después de Barnechea”.

#### *Valores y perfil del candidato presidencial*

Ya sea por convicción programática o por cálculo político, el perfil de los líderes nacionales es un rasgo estudiado por los Movimientos Regionales al momento de tomar una decisión con respecto a la alianza que deben forjar.

Jorge Sumari hace hincapié en los atributos personales de César Acuña cuando explica los motivos por los cuales su agrupación regional se decantó por APP: “En primer lugar, reflejaba el sentimiento informal del país. En segundo lugar, transmitía un mensaje de amplitud lejos de uno académico. No hablaba bien y al pueblo le gusta ese tipo de candidatos. En tercer lugar, estaba en alza. Y no olvidemos que había nacido de un Movimiento Regional en Trujillo”.

Apelando al mismo criterio, pero ofreciendo una valoración distinta, Mario Melo comenta la razón por la cual descartó la propuesta de Acuña y se convenció por la de Kuczynski: “PPK es más técnico, el otro señor [César

Acuña] es un empresario exitoso, hay que reconocerlo, pero no está como para administrar una nación”.

Por su parte, Luizar admite haber sido atraído al vehículo electoral de Keiko Fujimori debido a “la convocatoria de Fuerza Popular a muchos sectores de izquierda y centro izquierda a nivel nacional”.

Por otro lado, Nelly Cuadros apela la robustez institucional de Fuerza Popular al explicar su decisión: “Fuerza Popular es hoy en día el único partido organizado, institucional, que tiene historia, un pensamiento político y un visión política hacia el futuro. Por esa razón yo elegí ingresar en Fuerza Popular, por la fortaleza institucional”.

En el caso de Peruanos Por el Kambio y el Movimiento Regional Pan en Cusco, la alianza fue principalmente el producto de la relación amical entre Kuczynski y quien fuera su asesor *ad honorem* durante su presidencia, Máximo San Ramón. Virgilio Hurtado, operador político de PPK, así lo confirma: “Cusco involucró a Máximo San Román [fundador y “dueño” del Pan] por ser un referente y una persona con ascendencia en esa circunscripción electoral”.

#### *Ubicación en la nómina*

En virtud del sistema de voto preferencial que impera en las elecciones legislativas de nuestro país, la posición en la lista parlamentaria juega un rol fundamental en el éxito electoral del candidato. No es de extrañar, entonces, que las agrupaciones regionales privilegien alianzas con Partidos Políticos que ofrezcan a sus militantes la mejor ubicación en la nómina.

El líder de Fuerza Arequipeña, Marco Falconí, resalta que el acuerdo que cerró con César Acuña le otorgaba injerencia sobre las decisiones del Partido Político en la región: “[yo] era el representante de APP en Arequipa [...], de todos los candidatos yo era el más conocido, por eso se me asignó el número 1”.

De igual manera, René Manrique, de la Confederación Nacional de Cooperativas del Perú (CONFENACCOOP), confirma que Fuerza Popular le garantizó un buen lugar en la lista congresal: “me ofrecieron el número de 2 de antemano”. Oswaldo Luizar, también candidato del Fujimorismo, describe un escenario similar: “Nos ofrecieron el número 1. Si no, no participábamos [en referencia a Fuerza Inka Amazónika]”.

### *Libertad programática*

Los testimonios de Carlos Leyton y Nelly Cuadros ponen de manifiesto la desconexión programática que puede existir entre las propuestas de un Partido Político a nivel nacional, y la de sus candidatos congresales en las regiones.

El primero confiesa haber contado con total autonomía en la alianza que su Movimiento Regional entabló con César Acuña para los comicios subnacionales de 2014: “la única condición que me puso [César Acuña] fue que la A [de Alianza Para el Progreso] fuera el símbolo del partido, y nosotros poníamos el programa”.

La segunda, por su parte, describe su experiencia en el proceso de reclutamiento y selección de candidatos congresales: “A título personal yo he



tenido la oportunidad de elegir [entre más de un Partido Político]; pienso que cada candidato tiene su propio perfil y sabe cuánto capital político puede tener. Eso te da grados de libertad para elegir entre un partido y otro, es como una oferta y una demanda”. Y añade: El beneficio más grande que me ofreció Fuerza Popular fue tener la libertad de poder exponer y plantear mis propuestas, no hay directivas que te digan sólo puedes decir esto o no digas aquello. Tú tienes la libertad de plantearle a la ciudadanía que va a elegirte por tus propuestas”.

En esta misma línea, Freddy Chirinos, asesor de Pedro Pablo Kuczynski en la Elección General de 2016, describe a su candidato como un libremercadista, una persona que cree en el libre mercado. Defensor de las libertades individuales en todo sentido y un cultor del crecimiento económico como camino para eliminar la pobreza”. Pero deja en claro que ello no era un impedimento para que en Peruanos Por el Kambio confluyeran candidatos de distinto talante ideológico: “hay gente de izquierda, Gino Costa es uno de ellos”.

#### *Financiamiento y logística*

Mientras que la mayoría de candidatos rechazó haber recibido algún tipo de ayuda financiera de parte del Partido Político que representaban, Leyton presenta una versión distinta, pues destaca el atractivo logístico y monetario de aliarse con César Acuña: “¿Pero cuál era la ventaja? Que él tenía la infraestructura suficiente y nos mandaba vehículos, nos mandaba apoyo para la producción de materiales de campaña y todas esas cosas”. Y remarca que,

en su aventura subnacional de 2014, Acuña cubrió el grueso de los gastos de campaña: “pagaba una parte de la campaña electoral, yo diría que el 70%”.

Por otro lado, Eduardo Guevara, a la vez que asegura que “no había subvención de nadie” en su campaña congresal, reconoce el apoyo de la estructura del Movimiento Regional Pan: “los muchachos del partido estaban a nuestra amplia disposición”.

En referencia a la alianza electoral que estableció Arequipa, Tradición y Futuro con el Partido Nacionalista Peruano entre 2010 y 2011, Jorge Sumari deja entrever que dicho partido ofreció recompensar a su agrupación con mayores recursos del Estado una vez que alcanzaran la Presidencia de la República: “nos ofrecieron todo, pero no cumplieron nada [...] queríamos mayor presupuesto por ser sus aliados, pero no se cumplió”.

### 3.4 Conclusión

El proceso de reclutamiento y selección de candidatos congresales al interior del país es principalmente determinado por las alianzas electorales –de corte informal– que los Partidos Políticos puedan establecer con los Movimientos Regionales. Esto ocurre principalmente por el interés de las organizaciones subnacionales de extender su participación política más allá de los límites de la región. Tal interés, a su vez, responde a dos objetivos distintos: por un lado la de posicionar un legislador en la capital que pueda apoyar las gestiones regionales de la agrupación y, por otro, la de permitir el desarrollo de la carrera política de sus militantes sin que rompan el vínculo partidario local.

Los casos de estudio seleccionados evidencian que los Movimientos Regionales más populares en sus respectivas circunscripciones electorales tendieron a forjar alianzas con los Partidos Políticos de mayor arrastre electoral: los *posfujimori*. Asimismo, las entrevistas en profundidad realizadas para la investigación arrojan luces sobre los factores que determinan la elección de una agrupación regional o político local por un vehículo nacional particular en el marco de la Elección General de 2016.



## CONCLUSIONES

El objetivo de la presente investigación ha sido entender la carrera política en un escenario en el que confluyen dos espacios de competencia electoral (nacional y subnacional) aparentemente desconectados el uno del otro. El Perú es un país en el que las innovaciones institucionales del nuevo milenio (la Ley de Partidos Políticos y la descentralización) acabaron diluyendo la injerencia de los Partidos Políticos en las esferas de gobierno local y solidificando la del de los nóveles Movimientos Regionales (Tanaka 2009; Vergara 2009), el problema crucial tiene dos aristas. Por un lado, al no contar con cuadros atractivos en las regiones, los Partidos Políticos enfrentan la difícil tarea de reclutar candidatos ajenos a su estructura partidaria o en su defecto, auspiciar las candidaturas de aspirantes inexpertos. Por otro lado, al estar restringidos los Movimientos Regionales de competir en la arena nacional, los políticos locales se encuentran huérfanos de un soporte partidario que patrocine sus incursiones parlamentarias, a la vez que las mismas organizaciones subnacionales ven obstaculizado su anhelo de posicionar un representante nacional capaz de enlazar la gestión regional con la capital.

Aunque la mayoría de las opiniones apunta a la ausencia de políticos profesionales como una de las características más distintivas del sistema político peruano, la Elección General de 2016 devela otra realidad. Las cifras presentadas en este estudio muestran que el 40% (891) de los candidatos legislativos contaba con alguna postulación nacional y/o subnacional desde el 2006, porcentaje que se incrementó al 65% (86) cuando la muestra fue acotada a los 130 candidatos que accedieron al Congreso de la República 2016-2021.

Además, los datos descubren a los postulantes de *carrera subnacional* – procedentes de la contienda local– como el principal contingente de aspirantes con experiencia electoral previa: 82% (734). También identifican a 5 de los 6 vehículos electorales que accedieron a representación parlamentaria como sus principales receptores. Ciertamente, los resultados de la investigación sugieren que la elaboración de las nóminas congresales toma en alta consideración la trayectoria electoral de sus miembros, especialmente al interior del país, siendo esta una estrategia política más acentuada en los Partidos Políticos más exitosos.

En esta investigación, los candidatos de *carrera subnacional* son divididos en dos grupos según su procedencia partidaria: son *políticos de base*, quienes representaron a una misma agrupación en su última postulación subnacional y en 2016, y *jales* aquellos que lo hicieron a través de organizaciones diferentes. Esta distinción, a su vez, permitió catalogar a los Partidos Políticos representados en el Congreso en dos tipos: *posfujimori* y *tradicionales*. El primer tipo, comprende a Alianza Para el Progreso, Fuerza

Popular y Peruanos Por el Cambio, partidos que evidenciaron una distribución equitativa entre *políticos de base* y *jales* al interior de sus nóminas congresales. El segundo tipo, compuesto por Acción Popular, Alianza Popular y el Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, en cambio, favoreció decididamente a sus *políticos de base*. En conjunto, la fuerzas políticas referidas aglutinaron el 52% (380) de elementos de *carrera subnacional*, repartido en partes similares entre ambos conglomerados<sup>31</sup>.

El análisis de la clasificación propuesta apunta en dos direcciones. Una es que los *posfujimori*, se enfocan, o en todo caso son más exitosos, en reclutar cuadros con arrastre regional. La otra es que los partidos *tradicionales*, al ser más longevos<sup>32</sup>, cuentan con militantes de larga data al interior del país, en tanto que los partidos *posfujimori* no han sido capaces de afianzar los mismos vínculos regionales en el Perú del siglo XXI, ya sea por insuficiencia de tiempo o debido a la naturaleza y estructura de nuestra política contemporánea.

Hecha evidente la relevancia de la *carrera subnacional* por los hallazgos cuantitativos cotejados en el capítulo 2, el diálogo con los protagonistas de la elección (candidatos y operadores políticos) pone de manifiesto las alianzas informales que Movimientos Regionales y Partidos Políticos gestan en el proceso de reclutamiento y selección de candidatos congresales. Estos acuerdos surgen primordialmente a raíz del interés manifiesto de los Movimientos Regionales por acceder a la vida política nacional a través del Congreso de la República. Las razones son dos: (1) apoyar las gestiones y

---

<sup>31</sup> 52% (197) de estos candidatos perteneció al bloque *posfujimori* y 48% (183) al de *tradicionales*.

<sup>32</sup> Exponentes vigentes del sistema de partidos de la década del ochenta.



objetivos de su organización subnacional desde el Congreso, y (2) permitir el desarrollo de la carrera política de sus militantes más allá de los confines de la región sin que el vínculo partidario se vea afectado.

Esta realidad se asemeja a la de Argentina, donde Jones (2008) posiciona las lealtades políticas de los legisladores en las agrupaciones locales a las que se encuentran afiliados y no así en los partidos que ellos representan en el Congreso. El móvil de esta relación sigue una lógica similar a la del caso peruano: la actividad política en Argentina transcurre principalmente en sus provincias por lo que el vínculo local es el más importante, mientras que el negocio de las organizaciones subnacionales en territorio nacional consiste en ofertar votos a cambio de mayores recursos para sí y su territorio.

Sin embargo, dos diferencias fundamentales separan a ambos casos. La primera es que los Movimientos Regionales peruanos suelen ser “*coaliciones de independientes*” (Zavaleta 2014) que gozan de menor institucionalidad que sus contrapartes argentinas, de manera tal que son los “dueños”<sup>33</sup> (Jones 2002) y/o líderes de los mismos quienes generalmente ocupan las nóminas congresales de los Partidos Políticos, sumando en el mejor de los casos a un acompañante. La segunda es que la menor magnitud<sup>34</sup> de los distritos electorales en el Perú limita el número de afiliados que pueden integrar las alianzas electorales, por lo que los Movimientos Regionales son permisivos con

---

<sup>33</sup> Ejemplos de “dueños” serían Marco Falconí y Carlos Leyton (Arequipa), y Benicio Ríos y Oswaldo Luizar (Cusco).

<sup>34</sup> En Argentina el Congreso consta de 329 parlamentarios (257 diputados y 72 senadores).

respecto a los acuerdos que sus figuras más prominentes establecen con otras agrupaciones nacionales en el marco de una Elección General<sup>35</sup>.

Otro interés de la investigación fue establecer los móviles que llevan a un Movimiento Regional a acordar una alianza con un Partido Político específico. En este aspecto, fueron cinco los factores identificados: (1) el arrastre electoral, (2) los valores y el perfil del candidato presidencial, (3) la ubicación en la nómina, (4) la libertad programática y (5) el financiamiento y la logística. El primer factor parece haber constituido el principal filtro de selección: los casos comprendidos por el estudio abordaron a aquellos candidatos que optaron por una de las tres propuestas electorales de mayor arrastre al momento del cierre de listas parlamentarias. Así, la consideración más relevante para los Movimientos Regionales y políticos locales en general sería la probabilidad de éxito electoral y no la conexión o compatibilidad programática (en todo caso, esta última estaría supeditada a aquella).

Si los políticos peruanos, y en especial los políticos locales, fuesen clasificados en función de la tipología propuesta por Morgenstern y Siavelis (2008), se ubicarían dentro de un continuum cuyos extremos corresponderían a los arquetipos del político “*leal al partido*” y del “*servidor del electorado*”. Y es que la mantención vínculo subnacional resulta indispensable para el desarrollo de la carrera política, por lo que los candidatos del interior –más si son los “dueños” de un movimiento– rechazan lacerar su militancia regional al momento de aventurarse en la contienda nacional. Pero, a la vez, el éxito

---

<sup>35</sup> Este es el caso de Sergio Dávila (Arequipa, Tradición y Futuro) y de Mario Melo (Arequipa Renace).

electoral propio constituye el factor privilegiado por ellos al momento de tomar una decisión sobre su trayectoria política. En la mayoría de los casos, los postulantes se reconocen a sí mismos como poseedores de un electorado propio. Naturalmente, son los “dueños” y aquellos que ocupan un espacio importante en la estructura partidaria de las organizaciones regionales más institucionalizadas quienes más se aproximan a la categoría relativa a la lealtad partisana. No así, en casos los de menor organicidad, donde el sostén del vínculo partidario se reduce a un plano instrumental.

El panorama político aquí descrito podría variar drásticamente como consecuencia de la prohibición de la reelección inmediata de autoridades subnacionales, que entrará en vigencia a partir de la Elección Regional y Municipal de 2018. Si ya la volatilidad al interior de los Movimientos Regionales es similar o superior a la de los Partidos Políticos (Tanaka 2009) y la volatilidad interpartidaria subnacional acusa una realidad tan o más desalentadora (Seifert 2014), la nueva legislación sólo logrará acentuar ambas deficiencias institucionales. La imposibilidad de postular candidatos en el cargo forzará a las organizaciones más consolidadas a desvincularse de sus cuadros más atractivos, obligándolas a renovar su militancia casi íntegramente de elección a elección. A su vez, la fuga de talentos fomentará la aparición nuevas agrupaciones, cada vez más personalistas y efímeras. Finalmente, al verse dinamitada la ya frágil institucionalidad de los Movimientos Regionales, las alianzas electorales que estos hoy establecen con los Partidos Políticos quedarían expuestas a desaparecer, dejando en su lugar un archipiélago

personalidades locales enfocadas únicamente en acrecentar su propio capital político.



## BIBLIOGRAFÍA

BARRENECHEA, Rodrigo. *Becas, bases y votos: Alianza para el Progreso y la política subnacional en el Perú*. Lima. IEP Instituto de Estudios Peruanos, 2014. 99p.

BLACK, Gordon. "A theory of political ambition: Career choices and the role of structural incentives". p.144 -159. EN: *Rev. American Political Science Review*. Vol. 66. N. 1. 1972.

BOTERO, Felipe. "Carreras Políticas en América Latina: Discusión teórica y ajuste de supuesto". p. 167 -187. EN: *Rev. Postdata*. Buenos Aires. Vol. 16. N. 2. 2011.

BRANDT, William T. "The Organizational Foundations of Corporation-Based Parties". EN: *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge. Cambridge University Press. 2016.

CAREY, John M y Matthew Soberg SHUGART. "Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas". p. 417- 439. EN: *Rev. Electoral studies*. Vol. 14. N. 4. 1995.

CIBOSKI, Kenneth N. "Ambition theory and candidate members of the Soviet Politburo". p. 172-183. EN: *Rev. The Journal of Politics*. Vol. 36. N.1.1974.

COHEN, Jacob. *Statistical power analysis for the behavioral sciences*. 2nda edición. Lawrence Erlbaum Associates. 1988.

DARGENT, Eduardo y Paula, MUÑOZ. "Patronage, Subnational Linkages and Party-Building: The Cases of Colombia and Peru". EN: *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge. Cambridge University Press. 2016.

- FREIDENBERG, Flavia. "Presentación". p. 161-164. EN: *Rev. Postdata*. Buenos Aires. Vol. 16. N. 2. 2011.
- GALLAGHER, Michael y Michael MARSH. *The secret garden of politics: candidate selection in comparative perspective*. London. Sage. 1988.
- HAZAN, Reuven. "Candidate Selection". En: *Comparing Democracies*. Thousand Oaks. Sage. 2002.
- INFOgob-JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (2016). Elecciones Generales 2016. Fecha de obtención: abril de 2017.
- INFOgob-JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (2015). Elecciones Regionales y Municipales 2014 [base de datos en línea]. Fecha de actualización: marzo del 2015.
- INFOgob-JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (2015). Elecciones Regionales y Municipales 2010 [base de datos en línea]. Fecha de actualización: marzo del 2015.
- INFOgob-JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (2015). Elecciones Regionales y Municipales 2006 [base de datos en línea]. Fecha de actualización: marzo del 2015.
- JONES, Mark P y Otros. "Amateur legislators--professional politicians: The consequences of party-centered electoral rules in a federal system". p. 656-669. EN: *Rev. American Journal of Political Science*. 2002.
- JONES, Mark P. "The recruitment and selection of legislative candidates in Argentina". EN: *Pathways to power: Political recruitment and candidate selection in Latin America*. 2008.
- KEREVEL, Yann P. "(Sub) national Principals, Legislative Agents: Patronage and Political Careers in Mexico". p. 1020-1050. EN: *Rev. Comparative Political Studies*. Vol. 48. N. 8. 2015.
- LANGSTON, Joy. "Legislative recruitment in Mexico". EN: *Pathways to power: political recruitment and candidate selection in Latin America*. University Park. The Pennsylvania State University Press. 2008. p. 143-163.
- LEVITSKY, Steven y Mauricio ZAVALETA. "Why No Party-Building in Peru?" EN: *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge University Press. 2016.



MAYHEW, David R. *Congress: The electoral connection*. Yale. Yale University Press. 1974.

MORGENSTERN, Scott y Benito NACIF. *Legislative politics in Latin America*. Cambridge. Cambridge University Press. 2002.

MORGENSTERN, Scott y Peter SIAVELIS. "Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America: A Framework for Analysis". En: *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. University Park. The Pennsylvania State University Press. 2008.

NORRIS, Pippa. *Passages to power: Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge. Cambridge University Press. 1997.

POLSBY, Nelson W. "The institutionalization of the US House of Representatives". p. 144-168. En: *Rev. American Political Science Review*. Vol. 62. N.1. 1968.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge. Cambridge University Press. 1991.

SAMUELS, David. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge. Cambridge University Press. 2003.

SAMUELS, David. "Political ambition, candidate recruitment, and legislative politics in Brazil". EN: *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. University Park. The Pennsylvania State University Press. 2008.

SEIFERT, Manuel. *Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales. Las elecciones regionales 2002-2010*. Lima. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUPC. 2014.

SCHLESINGER, Joseph A. *Ambition and politics: Political careers in the United States*. Chicago. Rand McNally. 1966.

TANAKA, Martín. *¿Por qué falló la ley de partidos y qué debe hacerse al respecto? Documento de Trabajo*. Lima. IDEA. 2009.

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

ZAVALETA, Mauricio. *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima. Instituto de Estudios Políticos. 2014.

## ANEXOS

### Anexo 1: Entrevistados

#### Operadores y expertos entrevistados

<b>Nombre</b>	<b>Función</b>
José Luis Abril Ugarte	Operador PPK
Freddy Chirinos Castro	Operador PPK
Virgilio Hurtado Cruz	Operador PPK
Gilbert Violeta López	Operador PPK *
Virgilio Acuña Peralta	Operador APP *
Javier Azpur Azpur	Experto
Hugo Yanque Martínez	Experto
Eduardo Ballón Echeagaray	Experto
Ángel Manrique Chavez	Experto
Armando Villanueva Mercado	Experto **
Valerio Paucarmayta Tacuri	Experto
Fernando Tuesta Soldevilla	Experto

\* También fueron candidatos, pero no en las regiones de estudio.

\*\* Es congresista de la región Cusco por Acción Popular.

### **Jales postfujimori en Arequipa**

<b>Candidato</b>	<b>Postulaciones previas</b>	<b>Organización política en Elección General 2016</b>	<b>Organización política en última postulación subnacional</b>	<b>Tipo de Organización</b>	<b>Cargo al que postuló</b>	<b>Región</b>	<b>Año</b>
Ana Mercedes Zúñiga Medina*	2	Alianza Para El Progreso Del Perú	Fuerza Arequipeña	MR	Accesitario	Arequipa	2010
Benigno Teófilo Cornejo	3		MR Arequipa Avancemos	MR	Alcalde Distrital	Arequipa	2014
Marco Tulio Falconí Picardo*	2		Fuerza Arequipeña	MR	Presidente Regional	Arequipa	2010
Giovanna Jeanice Aranibar Rosas	3		Restauración Nacional	PP	Alcalde Distrital	Arequipa	2014
Carlos Federico Leyton Muñoz*	2		Alianza Para El Progreso De Arequipa	Alianza PP + MR	Presidente Regional	Arequipa	2014
Jorge Fausto Sumari Buendía*	2		Arequipa, Tradición Y Futuro	MR	Regidor Provincial	Arequipa	2006
Camilo José Cárcamo Mattos	3	Fuerza Popular	Fuerza Arequipeña	MR	Alcalde Provincial	Arequipa	2014
Júver Nilson Flores Suarez	1		Juntos Por El Desarrollo De Arequipa	MR	Consejero Regional	Arequipa	2014
René Guillermo Simn Manrique*	1		Partido Aprista Peruano	PP	Regidor Distrital	Arequipa	2010
Jimmy Renzo Ojeda Arnica	3	Peruanos Por El Kambio	Arequipa - Unidos Por El Gran Cambio	MR	Consejero Regional	Arequipa	2014
José Luis Hancco Mamani	2		Arequipa Renace	MR	Vicepresidente Regional	Arequipa	2010
Mario Nemecio Melo Villalva*	2		Arequipa Renace	MR	Regidor Provincial	Arequipa	2014
Sergio Francisco Félix Dávila Vizcarra	3		Arequipa, Tradición Y Futuro	MR	Alcalde Provincial	Arequipa	2014

\*Entrevistados

**Jales posfujimori en Cusco**

Candidato	Postulaciones previas	Organización política en Elección General 2016	Organización política en última postulación subnacional	Tipo de Organización	Cargo al que postuló	Región	Año
Benicio Rios Ocsa	3	Alianza Para El Progreso Del Perú	MR Acuerdo Popular Unificado	MR	Presidente Regional	Cusco	2014
Hernán De La Torre Dueñas	2	Alianza Para El Progreso Del Perú	MR Acuerdo Popular Unificado	MR	Presidente Regional	Cusco	2010
Darío Mogrovejo Ninán	3	Fuerza Popular	Kausachun Cusco	MR	Alcalde Distrital	Cusco	2014
Nelly Lady Cuadros Candia *	2		Partido Democrático Somos Perú	PP	Regidor Provincial	Cusco	2014
Oswaldo Luizar Obregón*	1		Fuerza Inka Amazónica	MR	Presidente Regional	Cusco	2014
Eduardo Guevara Camara*	3	Peruanos Por El Kambio	MR Inka Pachakuteq	MR	Alcalde Provincial	Cusco	2014
Víctor Vidal Pino Zambrano*	1		MR Tawantinsuyo	MR	Vicepresidente Regional	Cusco	2014

\*Entrevistados