

**¿UNA DESCENTRALIZACIÓN SIN PARTIDOS?  
El primer año de gestión del APRA en el  
gobierno regional de San Martín**

**CARLOS MELÉNDEZ GUERRERO**

**Documento de Trabajo N° 138**

Serie: Sociología y Política 40

*Este trabajo ha sido posible gracias al auspicio de la Fundación Ford.  
Donación: 980-0347-2*

© IEP EDICIONES  
Horacio Urteaga 694, Lima 11  
☎ 332-6194 / 424-4856  
Fax (51 1) 332-6173  
E-mail: publicaciones@iep.org.pe

ISSN: 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)  
ISSN: 1022-0429 (Serie Sociología y Política)

Impreso en el Perú  
diciembre, 2004  
500 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 1501412004-8987

*Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas  
de este documento por cualquier medio sin permiso de los editores.*

MELÉNDEZ GUERRERO, CARLOS  
*¿Una descentralización sin partidos? El primer año de gestión del APRA  
en el gobierno regional de San Martín.*— Lima: IEP, 2004.— (Documento  
de Trabajo 138. Serie Sociología y Política, 40).

DESCENTRALIZACIÓN/PARTIDOS POLÍTICOS/APRA/GOBIERNO  
REGIONAL/SAN MARTÍN/PERÚ

WD / 05.01.01 / SP / 40

*...there is reason to think that the era of well-organized  
and socially rooted parties is over.*

S. LEVITSKY y M. CAMERON,  
“Democracy without Parties?”



## CONTENIDO

PREFACIO	7
INTRODUCCIÓN	9
<i>Capítulo 1. LOS INCENTIVOS POLÍTICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN</i>	11
1.1 El restablecimiento de la competencia política	11
1.2 El inicio del régimen y la convocatoria a las elecciones regionales	13
1.3 Las elecciones regionales: los espejismos de una victoria política	15
<i>Capítulo 2. LA SITUACIÓN POLÍTICA DE SAN MARTÍN EN LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS</i>	19
2.1 Algunos indicadores socioeconómicos de la región	19
2.2 La década de la “política”	20
2.3 Las nuevas élites locales y el fujimorismo	21
2.4 La transición y apertura: del fujimorismo al aprismo	22
<i>Capítulo 3. EL PARTIDO APRISTA PERUANO EN SAN MARTÍN</i>	28
3.1 “Alan vuelve”... y el PAP también	28
3.2 La designación de las candidaturas y la disciplina aprista	30
3.3 Una victoria ajustada	32
<i>Capítulo 4. EL PRIMER AÑO DE GESTIÓN DEL PRESIDENTE REGIONAL DE SAN MARTÍN</i>	36
4.1 El nuevo escenario de la descentralización	36
4.2 Crónica de un caso (más) de corrupción	38
4.3 ¿Dónde está el partido?	40

<i>Capítulo 5. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SAN MARTÍN</i>	43
5.1 La planificación del desarrollo regional durante el fujimorismo	43
5.2 El PAP en contra de las ONG	45
5.3 La elección del Consejo de Coordinación Regional: “representando” a la sociedad civil	46
5.3.1 Los miembros del Consejo de Coordinación Regional <i>Toribio Amasifuen Sangama: el representante de las comunidades nativas</i>	48
<i>Ximena Goicochea de Leveau: la tradición notarial</i>	49
<i>Luis Arsenio Díaz Estela: la movilización social</i>	49
5.4 La participación ciudadana en tiempos de inestabilidad	50
CONCLUSIÓN. ¿UNA DESCENTRALIZACIÓN SIN PARTIDOS?	52
BIBLIOGRAFÍA	58

## **PREFACIO**

Este documento es el producto de una investigación del Proyecto de Formación de Investigadores Jóvenes Ford 2002-2004, supervisada por Carmen Montero, quien también permitió llevar adelante el conjunto de las investigaciones. A ella mi agradecimiento, así como a Patricia Zárate, Martín Tanaka y Romeo Grompone por su lectura crítica de las versiones preliminares y porque fueron sus trabajos y experiencia en San Martín los que despertaron en mí el interés por los procesos sociales y políticos de esta región del nororiente peruano.

El trabajo de campo se llevó a cabo en las ciudades de Tarapoto y Moyabamba, durante los meses de marzo, abril y junio del 2003. Ahí, entrevistamos a profesionales de varios centros de investigación y promoción social, autoridades regionales y funcionarios públicos, dirigentes políticos y sociales, periodistas y analistas políticos locales. A través de ellos comprobé el carácter abierto y confiado de los sanmartinenses, cuya amabilidad hizo de mi trabajo una experiencia muy agradable.

Mi agradecimiento especial al Centro de Desarrollo e Investigación de la Selva Alta (CEDISA), en particular a su director César Rengifo, y a Max Rengifo, quienes apoyaron este estudio con sus análisis orientadores e incluso en los aspectos logísticos. A todos ellos mi gratitud por el tiempo brindado y por la acogida a alguien que empezaba a conocer una realidad regional tan dinámica e interesante, pero a su vez, tan poco documentada. Cabe mencionar que el presente estudio se enriqueció con la información periodística cuando los casos de corrupción que detallamos en él alcanzaron las páginas de los principales diarios nacionales.

Con los resultados de esta investigación esperamos, modestamente, aportar a la reflexión política sobre el proceso de descentralización del país en el actual contexto democrático, desde una de las regiones menos estudiadas por las ciencias sociales peruanas.



## INTRODUCCIÓN

Para muchos, el Partido Aprista Peruano (PAP) es la única agrupación política que merece la denominación de partido en el Perú. Entre otros elementos, el importante liderazgo que ejerce Alan García sobre sus dirigentes y militantes, los periódicos mecanismos de democracia interna del partido —como las elecciones nacionales de dirigentes realizadas en noviembre del 2003— y la disciplina de sus miembros le confieren el prestigio de una organización política sólida y coherente. Sin embargo, el PAP no es ajeno a los traumáticos cambios que atraviesa el sistema político en el país y en la región latinoamericana. Su intempestiva vuelta al escenario político en el año 2001, después de una década de paulatino decrecimiento electoral, le exige una rápida respuesta en materia de organización, más aún cuando tiene a su cargo doce de los veinticinco gobiernos regionales, estructuras autónomas y ejecutivas de los niveles subnacionales del país.

Estudiando el primer año de gestión de un gobierno regional aprista —el de San Martín— buscamos analizar las consecuencias políticas del proceso de descentralización en la dinámica interna de un partido en reconstrucción, en un contexto en el que se está reconfigurando el sistema político nacional. Como sabemos, la década del noventa en el Perú se caracterizó políticamente por la volatilidad de las filiaciones partidarias, la creciente autonomía de los operadores políticos locales, la fragilidad de las agrupaciones políticas (en muchos casos, de vida exclusivamente electoral), la ausencia de proyectos políticos de mediano plazo y otros factores que, consideramos, continúan vigentes y afectan el desempeño de los actuales actores políticos, incluido el PAP. Precisamente, nuestras conclusiones muestran los claros vínculos que existen entre los elementos mencionados y la pobre actuación del PAP en el gobierno regional de San Martín.

Con este objetivo, hemos dividido el documento en seis partes, buscando conjugar los procesos políticos nacionales con la realidad regional de San Martín. En el primer capítulo afirmamos que el actual proceso de descentralización iniciado con las elecciones regionales del 2002 se basó en un conjunto de estrategias que los partidos políticos con representación parlamentaria desarrollaron, con el fin de ganar presencia en el sistema político que se estaba reconstruyendo después del régimen fujimorista. Sin embargo, este cálculo político no evaluó los recursos que se necesitaban (la capacidad y el tiempo) para afianzar mejor las estructuras orgánicas, de modo que se aseguraran niveles mínimos de disciplina y de coordinación al interior de los partidos. Por otro

**10** lado, la presión de las élites regionales fue también determinante para el inicio del proceso de descentralización.

En el segundo capítulo se presenta brevemente algunos datos socioeconómicos y una breve reseña de los recientes procesos políticos y sociales en la región San Martín. Damos cuenta del paso abrupto de un fujimorismo con bases locales a un aprismo débil, aunque con la organización suficiente como para triunfar en los comicios. En el tercer capítulo, analizamos la recomposición electoral del PAP después del retorno de Alan García y su influencia en esa región. Consideramos que la selección de las candidaturas de este partido para las elecciones regionales ya mostraba los indicios de una débil cohesión partidaria, a pesar de los “exitosos” resultados electorales. El capítulo cuarto profundiza las consecuencias de la escasa estabilidad del PAP, en especial los casos de corrupción investigados en los que están involucrados los principales funcionarios del gobierno regional, incluido el presidente de la región. Se expone las limitaciones del partido para controlar el excesivo poder de un *outsider* y cómo ello ha conducido a que este personaje cometa una serie de delitos que ha terminado mellando el prestigio de la agrupación. Mientras ello sucede, los ejes del desarrollo regional y las posibilidades de democratizar la gestión se van postergando, como explica el capítulo quinto. Por último, y a modo de conclusión, se ensaya las principales características de un proceso de descentralización que se inició sin actores políticos consolidados.

## *Capítulo 1*

### **LOS INCENTIVOS POLÍTICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

El proceso de descentralización iniciado en el Perú con el establecimiento de los gobiernos regionales en enero del 2003 puede ser interpretado de distintas maneras. Se lo puede explicar enfatizándolo como parte de las reformas neoliberales de “segunda generación” llevadas a cabo en América Latina. También como parte de una reforma democratizadora que busca acercar a la ciudadanía a los niveles subnacionales y locales de gobierno, de tal manera que promueva un mayor protagonismo social en los mecanismos de rendición de cuentas. Una tercera lectura puede explicar la reforma descentralista como el resultado natural de los procesos urbanos y económicos de crecimiento y dinamismo de las ciudades intermedias.

En el presente capítulo, en cambio, proponemos una interpretación básicamente política: la decisión de convocar a elecciones regionales del actual gobierno de Alejandro Toledo, secundada por la representación nacional legislativa y que dio inicio a la reforma descentralista, convenía tanto al oficialismo como a la oposición, quienes buscaban a través de este proceso expandir y ampliar sus organizaciones políticas, controladas por una élite centralista. El restablecimiento de la competencia política constituía un incentivo para que, a través de la descentralización, esos actores pudiesen fortalecer sus organizaciones y recomponer el sistema político en el ámbito nacional, incluso manteniendo la subordinación de las clases políticas regionales a las élites capitalinas.

#### **1.1 El restablecimiento de la competencia política**

De acuerdo con Montero y Samuels (2004), si consideramos que los actores políticos buscan conciliar las reformas gubernamentales con sus metas políticas en el rediseño de las instituciones existentes, es posible entender la descentralización como el resultado de una estrategia de crecimiento político de las organizaciones nacionales, vinculada con las instancias subnacionales. De acuerdo con estos autores, las instituciones electorales, la estructura orgánica de los partidos políticos y las estrategias de competencia política de los propios actores pueden otorgar los incentivos políticos suficientes como para emprender una reforma descentralista. De esta manera, los que toman la decisión de convocar a elecciones subnacionales evalúan, entre otros factores —de índole social y económica, por supuesto—, el control centralizado de los recursos políticos de parte de una élite nacional que se sobrepone a los niveles subnacionales, y el relativo peso de

**12** los dirigentes nacionales sobre los operadores políticos regionales de sus propios partidos. Si estos elementos se satisfacen, el establecimiento de los gobiernos regionales permite a las élites partidarias crear patrones de carrera política y de crecimiento partidario controlados desde el centro.

Desde julio del 2001, el caso peruano cumplía con los principales incentivos políticos para iniciar una reforma descentralista. La “descentralización”, como una demanda social, política y económica, había adquirido un tamiz democratizador en los últimos años del gobierno de Alberto Fujimori. Este régimen autoritario y centralizado había desarrollado una estructura de redistribución basada en organismos subnacionales directamente dependientes del Ministerio de la Presidencia: los consejos transitorios de administración regional (CTAR). No obstante, en lugar de convertirse en agencias de desarrollo regional, estas instituciones se volvieron, en algunos casos, parte del aparato de clientelismo del régimen fujimorista. Dirigidas por funcionarios nombrados directamente por el Ejecutivo, no ofrecían espacios para la competencia política en el ámbito regional (ni tampoco nacional).<sup>1</sup>

El protagonismo de los frentes regionales durante los últimos años del fujimorismo evidencia claramente la oposición de las clases políticas regionales a este modelo centralista. De esta manera, la caída del régimen y, por lo tanto, la pérdida del monopolio político, permitieron a los actores regionales buscar una mayor autonomía en un contexto de recomposición de fuerzas. Como señala Beer (2004) para el caso mexicano, sólo cuando el monopolio político del PRI (Partido Revolucionario Institucional) se debilitó, los gobernadores y los alcaldes intentaron buscar una mayor autonomía real. Así, a mayor dependencia de los líderes nacionales, más lentas son las dinámicas de descentralización.

Después de la caída de Fujimori, las elecciones generales del 2001 configuraron un nuevo escenario político. Como indica Tanaka (2004), a la cabeza del movimiento independiente Perú Posible (PP), Alejandro Toledo fue el único actor político proveniente de las elecciones del 2000 que se mantuvo en la arena política. En el 2001, los demás actores protagónicos resultaban hasta cierto punto unas novedades: la vuelta al país de Alan García y, casi por lo tanto, del Partido Aprista Peruano (PAP); y la articulación de Unidad Nacional (UN), una suerte de frente conservador cuya figura principal es la pepecista Lourdes Flores Nano. En torno a estas tres fuerzas políticas —y el Frente Independiente Moralizador (FIM), una pequeña agrupación independiente que inmediatamente después de las elecciones se alió al oficialismo toledista— se reconstituyó un nuevo sistema político, con altos niveles de competencia, expresado en la representación legislativa nacional. En su conjunto, estas fuerzas políticas accedieron a 101 de los 120 escaños parlamentarios, es decir al 84% de la representación nacional (ver cuadro 1).

---

1. Sobre la relación entre la competencia política y el cambio de gobierno, ver Tanaka 2004.

Cuadro 1

*Resultado de las elecciones generales del 2001 y distribución parlamentaria de las cuatro principales fuerzas políticas del país*

Candidato presidencial	Agrupación política	% Votación presidencial	% Votación parlamentaria	Número de escaños	% de escaños
Alejandro Toledo	Perú Posible	31.56	26.30	45	38
Alan García	PAP	22.28	19.70	28	23
Lourdes Flores	Unidad Nacional	21.01	13.80	17	14
Fernando Olivera	FIM	8.51	11.00	11	9
<b>Total</b>		<b>83.36</b>	<b>70.80</b>	<b>101</b>	<b>84</b>

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

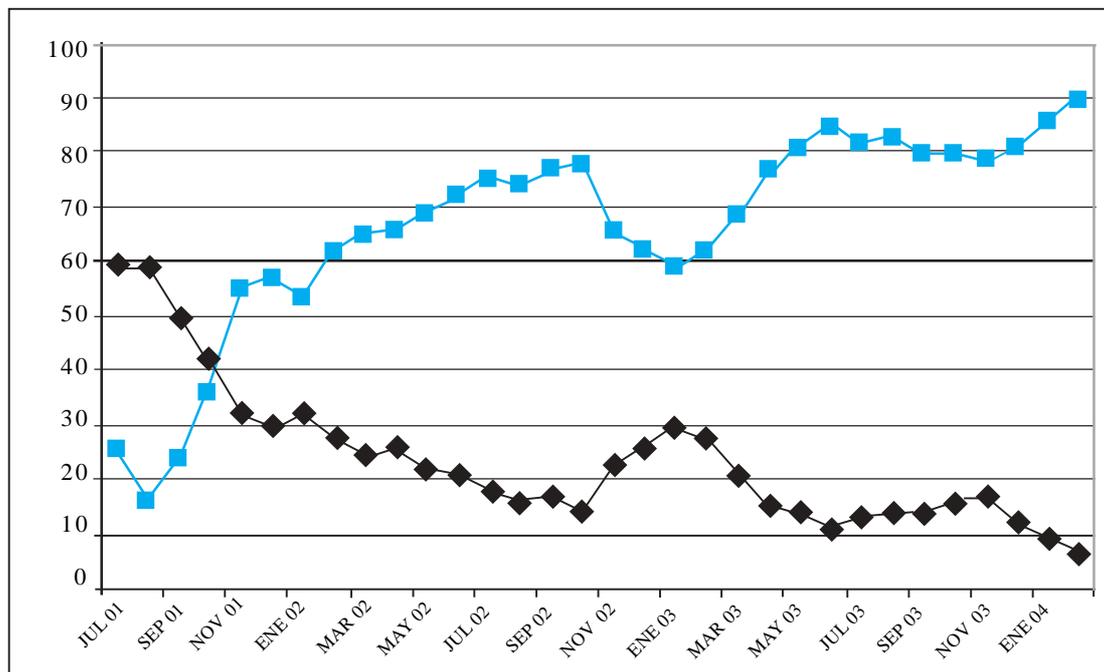
## 1.2 El inicio del régimen y la convocatoria a las elecciones regionales

El presidente Alejandro Toledo anunció la convocatoria a las elecciones regionales el mismo día en que asumió el gobierno, el 28 de julio del 2001. El 15 de marzo del 2002 —ocho meses después del anuncio—, luego de dudas y evaluaciones entre la presión por cumplir sus promesas y la posibilidad de hacerlo, Toledo promulgó la Ley de Elecciones Regionales aprobada unánimemente por el Congreso. Ya para entonces, la aprobación presidencial había caído del 60% inicial a un 26% (ver gráfico 1). A pesar del declive presidencial, consideramos que algunos sectores del oficialismo tenían muchas expectativas en conseguir victorias regionales. En el interior del país, los comités de Perú Posible se mantenían activos con una evaluación política de la coyuntura que iba a contracorriente de la opinión pública. Obstinados en las ventajas que otorga la “luna de miel”<sup>2</sup> (que en este caso nunca se concretó), ese sector evaluó erróneamente el contexto como la oportunidad propicia para que su partido creciera y no necesariamente para aplicar reformas fundamentales de largo plazo. Las elecciones regionales fueron interpretadas sobre todo en el primer sentido.

Mientras los comités provinciales de Perú Posible presionaban para abrir el mercado político regional a través de esos comicios, en el ámbito nacional las circunstancias empezaban a ser adversas para el oficialismo. Un grupo de congresistas provincianos de la bancada de Perú Posible, que tenía importantes vínculos con algunas capitales regionales, como Cajamarca e Iquitos —y que posteriormente se separaría y formaría el grupo parlamentario Perú Ahora—, presionaba desde el Hemiciclo para que Toledo concretara su promesa descentralista. Por otro lado, el declive de la aprobación gubernamental era capitalizado por los partidos políticos de oposición, para quienes las elecciones regionales eran una oportunidad de consolidar su capital político, así como un paso inmediato para rearticular sus fuerzas provinciales. En ese sentido, los comicios regionales de noviembre del 2002 se constituyeron en una nueva prueba para las fuer-

2. Como se le llama a los primeros meses de gestión gubernamental en los que la ciudadanía espera, sin una actitud crítica, las iniciativas políticas y económicas del nuevo gobierno.

Gráfico 1  
*Aprobación y desaprobación presidencial en la primera mitad del gobierno de Alejandro Toledo*



Fuente: Tanaka, 2004. Datos de Lima Metropolitana según APOYO.

zas políticas y en la posibilidad de satisfacer las necesidades inmediatas. Todos los partidos políticos, incluido Perú Posible, eran conscientes de que su fortalecimiento dependía de que se arraigaran en las regiones, de modo que necesitaban producir nuevos patrones de carrera política a la cual pudiesen acceder sus dirigentes regionales, en un reciente escenario de alta competencia. El ingreso de los diferentes líderes partidarios de las regiones a la administración pública, les podía otorgar además una experiencia en gestión, luego de que ésta había sido casi totalmente dominada por el fujimorismo durante los años noventa. En el caso del partido de gobierno, también se satisfacerían así la presión de sus militantes por conseguir cargos en alguna dependencia estatal.

Como señala O'Neill (2004), cuando las élites políticas nacionales consideran que sus militantes tienen posibilidades de ganar poder en los niveles subnacionales, deciden redistribuir autoridad y recursos a esas arenas. Las agrupaciones políticas que aprobaron el nuevo marco de la descentralización en el Congreso —el PAP, Unidad Nacional y el FIM, principalmente— tenían la esperanza de alzarse con la victoria en varias regiones, dado el nuevo escenario de competencia sin monopolio político. En el caso del inexperto partido de gobierno, presionado por la promesa presidencial y por la fuerte expectativa de sus dirigencias provinciales, acudió a la convocatoria sin descartar por completo algún éxito electoral en las regiones, a pesar de las adversidades. Los resultados de los comicios demostrarían los matices de estas apuestas.

### 1.3 Las elecciones regionales: los espejismos de una victoria política

15

De un total de veinticinco regiones, los partidos políticos nacionales (Perú Posible-PP, Partido Aprista Peruano-PAP, Unidad Nacional-UN y Frente Independiente Moralizador-FIM y el movimiento independiente Somos Perú) fueron los protagonistas en 19 (ver cuadro 2 en la siguiente página). En nueve de ellas, los candidatos que alcanzaron los dos primeros lugares pertenecían al PAP, a PP o a UN. En otras seis, la disputa estuvo entre un partido nacional y un movimiento regional, triunfando el primero. En otras cuatro, el PAP obtuvo el segundo lugar en los comicios, detrás de los movimientos regionales. Si bien es cierto que el PAP ganó en doce regiones y que PP sólo lo hizo en una, en seis regiones el partido de la estrella disputó el triunfo con el de la chakana. Paradójicamente, en el “sólido norte aprista” (Amazonas, Ancash, Cajamarca, La Libertad, Piura y Tumbes), PP tuvo su mejor desempeño electoral, aunque eso sí, detrás del PAP. UN quedó segunda en Lima e Ica, lo cual habla de su débil incursión fuera de la capital de la República.<sup>3</sup>

Los resultados de las elecciones regionales crearon, además, ciertas expectativas en el regreso de una clase intermedia provinciana formada en el ciclo político de los años ochenta y que había sido postergada por el fujimorismo. Como lo señalamos en otro texto,<sup>4</sup> once de los veinticinco presidentes regionales eran ex parlamentarios, otros cinco habían sido presidentes de un CTAR —sobre todo en el periodo de la última transición (2000-2001)— y seis provenían de administraciones ediles provinciales. De los siete presidentes regionales elegidos por los movimientos regionales “independientes”, dos habían pertenecido a Acción Popular, otros dos a Izquierda Unida, uno a Somos Perú y otro al fujimorismo. Sólo el presidente regional de Huancavelica, el sacerdote Salvador Espinoza, era un novel en política. La reaparición de los liderazgos políticos regionales —apristas o independientes que no eran *outsiders*— cambió totalmente el panorama: volvía una clase intermedia, en teoría leal a los cánones políticos y con una experiencia en la gestión pública. Un elemento más que hacía ver el proceso de descentralización con cierto optimismo.

A pesar del escenario fragmentado que se puso en evidencia con el triunfo de los “independientes” en algunas regiones, consideramos que el desempeño electoral de las fuerzas políticas nacionales en las regiones fue aceptable. Tomando en cuenta el contexto de transición después de un régimen autoritario, los resultados permitían mantener el optimismo. Sin embargo, este relativo éxito de los partidos nacionales en las elecciones de los representantes regionales no tuvo su correlato en los resultados ediles. Tanto en el ámbito de las alcaldías provinciales como en el de las distritales, los rotundos triunfadores fueron los movimientos independientes, quienes ganaron alrededor del 45% de esas alcaldías. Si observamos el porcentaje de cargos electos, vemos que el PAP no pasó del 20% de las alcaldías provinciales y bordeó la décima parte en el ámbito distrital. Perú Posible sólo superó el 10% de las alcaldías distritales, mientras que Unidad Nacional tuvo como barrera el 8% en este mismo caso (ver cuadro 3). En las comunas provinciales y distritales del país, el reinado continuaba siendo de los “inde-

3. Para un mayor análisis de las elecciones regionales, ver Meléndez 2003.

4. Meléndez 2003.

*Resultado de las elecciones regionales en cada región*

Núm.	Región	Candidatos	Agrupación política	% voto válido
1	Amazonas	Miguel Reyes	PAP	20.06
		Nely Salazar	PP	19.85
2	Ancash	Freddy Ghilardi	PAP	27.55
		Pedro Carranza	PP	26.78
3	Cajamarca	Luis Pita	PAP	23.67
		Enrique Aranda	PP	22.52
4	La Libertad	Homero Burgos	PAP	50.90
		José León	PP	22.64
5	Piura	César Trelles	PAP	28.25
		Juan Castagnino	PP	20.70
6	Tumbes	Rosa Medina	PAP	19.29
		Dilthey Romero	PP	16.75
7	Ica	Vicente Trelles	PAP	32.15
		Rómulo Triveño	UN	28.17
8	Lima	Miguel Mufarech	PAP	36.25
		Nelson Chui	UN	20.57
9	Callao	Rogelio Canches	PP	26.99
		Miguel Monteverde	PAP	24.11
10	Arequipa	Daniel Vera	PAP	31.08
		Marco Falconí	Fuerza Democrática	25.27
11	Ayacucho	Omar Quezada	PAP	22.97
		Isaac Molina	Integración Regional	15.32
12	San Martín	Max Ramírez	PAP	22.84
		César Villanueva	Nueva Amazonía	20.78
13	Tacna	Julio Alva	PAP	29.14
		Hugo Ordóñez	Alianza por Tacna	25.98
14	Cusco	Carlos Cuaresma	FIM	19.85
		Hugo Gonzales	UPP-Frente Amplio	17.62
15	Moquegua	María Constantinides	Somos Perú	23.48
		Jaime Rodríguez	Compromiso y Desarrollo	17.99
16	Junín	Manuel Duarte	Unidos por Junín	23.02
		Nidia Vílchez	PAP	20.21
17	Lambayeque	Yehude Simons	UPP-Frente Amplio	32.05
		Luis Falla	PAP	29.44
18	Madre de Dios	Edwin Ríos	Nueva Izquierda	34.55
		Luis Hidalgo	PAP	19.60
19	Pasco	Víctor Espinoza	Concertación en la Región	31.91
		Amparo Ordóñez	PAP	17.37
20	Apurímac	Luis Barra	UPP-Frente Amplio	27.20
		David Salazar	Llapanchik	25.33
21	Huancavelica	Salvador Espinoza	MINCAP	20.33
		Ciro Gálvez	Renacimiento Andino	17.84
22	Huánuco	Luzmila Templo	Luchemos por Huánuco	25.98
		Naut Aguilera	Movimiento Popular Regional	16.01
23	Loreto	Robinson Rivadeneyra	UNIPOL	36.51
		Iván Vásquez	Fuerza Loretana	31.92
24	Puno	David Jiménez	MARQA	26.48
		Alberto Quintanilla	Poder Democrático Regional	23.64
25	Ucayali	Edwin Vásquez	Nueva Amazonía	30.24
		Jorge Velásquez	Integrando Ucayali	23.58

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Cuadro 3  
*Cargos electos de las principales fuerzas políticas en las elecciones  
del 17 de noviembre del 2002*

Cargos	Presidentes regionales (25)	Alcaldes provinciales (194)	Alcaldes distritales (1,634)
PAP	12 (48%)	33 (17%)	187 (11.4%)
Perú Posible	1 (4%)	11 (5.7%)	185 (11.3%)
Unidad Nacional	0 (0%)	13 (6.7%)	134 (8.2%)
Somos Perú	1 (4%)	19 (9.8%)	141 (8.6%)
Otros partidos	4 (16%)	30 (15.5%)	295 (18%)
Independientes	7 (28%)	88 (45.4%)	692 (42.4%)

Fuente: ONPE.

\* \* \*

Tanto la transición de un gobierno autoritario a uno democrático —con el aumento del nivel de competencia política que ello implica—, como el no tan mellado nivel de popularidad de Toledo al momento de convocar a las elecciones y el regreso protagónico de los partidos políticos nacionales y de una élite política provinciana formada en la década del ochenta, crearon los incentivos políticos para iniciar una reforma descentralizadora en el Perú. Sin embargo, esos elementos no garantizan el éxito político a la hora de aplicarla; quizás, tan sólo proporcionan éxitos electorales con resultados que pueden ser adversos en el largo plazo. Sabatini (2003) considera que para enfrentar un proceso como éste, los partidos políticos deben estar preparados para responder al electorado regional, atender las demandas de las regiones y cubrir las expectativas de los dirigentes locales, así como para controlar a su organización, a pesar de la creciente influencia de las prácticas políticas informales. ¿Se cumplen con estos requisitos en el caso peruano?

Uno de los principales desafíos políticos que enfrentan los partidos nacionales en el actual proceso de descentralización tiene que ver con la necesidad de reconstruir el sistema político y ello implica aumentar su presencia en los niveles regionales y locales. Como advierte Sabatini en la referencia citada, la descentralización se convierte en una importante puerta para los políticos aspirantes y los nuevos movimientos en un contexto en el que se sigue desconfiando de los partidos. Ello produce que los empresarios políticos con agendas propias accedan fácilmente al sistema —a través de movimientos independientes regionales e inclusive de partidos políticos, como veremos con el PAP en los próximos capítulos—, sin que ello garantice su obediencia a las élites políticas nacionales. Por un lado, éste es el costo de una década de desconexión entre los niveles central y local; por otro, el de la incapacidad de los partidos de adecuarse a las nuevas exigencias políticas. No basta con descentralizar el Estado sino que es necesario prever los mecanismos de descentralización de los propios partidos políticos y sus instrumentos de control sobre los militantes.

**18**

Los líderes locales vuelven a tener acceso al poder y a los recursos, con la posibilidad de desarrollar sus propios modelos de patronato en detrimento del interés de los partidos nacionales. Como se ha comprobado en los últimos años, no existe una garantía de las intenciones democráticas de estos actores, quienes pueden obtener más concesiones cuanto más se debilita el gobierno. Con estos actores locales, ¿cómo se puede reconstruir el sistema partidario y elaborar políticas públicas de desarrollo regional?

Si a pesar de su relativo éxito electoral, los partidos políticos no son capaces de establecer canales de disciplina dentro de sus organizaciones, de modo de equilibrar el peso de los liderazgos locales, tenderán a ser una suerte de franquicias electorales, casi unos eslóganes de campaña o una marca que dura tanto como la venta de un producto. Como veremos en los siguientes capítulos, cuando analicemos el caso del gobierno regional de San Martín, ni siquiera el PAP —de reconocida “disciplina partidaria”— se encuentra ajeno a estas circunstancias.

## *Capítulo 2*

### **LA SITUACIÓN POLÍTICA DE SAN MARTÍN EN LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS**

A partir de los siguientes capítulos, profundizaremos nuestro análisis político del proceso de descentralización en el gobierno regional de San Martín. Elegimos este caso porque teníamos algunos conocimientos previos de él: la tradición política de los partidos nacionales en esa región durante la década del ochenta; la fuerte influencia de los operadores políticos del fujimorismo en la década del noventa; y la significativa victoria del PAP en las elecciones regionales y provinciales del 2002. Siguiendo el retorno de este partido a la gestión pública regional, podremos demostrar que algunos elementos que en principio lo caracterizan (su fuerte cultura de organización, su disciplina partidaria y cohesión) son relativos. Para dicho fin, en el presente capítulo presentaremos brevemente algunos indicadores socioeconómicos de la región, su historia política durante las décadas de 1980 y 1990 y el proceso de transición del fujimorismo al aprismo.

#### **2.1 Algunos indicadores socioeconómicos de la región**

La región San Martín se ubica en la selva alta, en la zona nororiental del país. En total, tiene diez provincias. Su capital política e histórica es Moyobamba, el centro de las primeras colonizaciones, donde se encuentra las sedes del gobierno regional y de las principales instituciones estatales. Tarapoto compite por la primacía regional. Siendo el principal centro económico de la región, esta ciudad es producto de la reciente modernización, la migración interna (básicamente proveniente de la sierra norte del país) y el crecimiento de las actividades comerciales. En ese sentido, el aeropuerto le confiere un lugar estratégico en la dinámica regional.

San Martín tiene una población proyectada para el 2002 de 757,740 habitantes, con una tasa de crecimiento intercensal de 4.7 puntos, mientras que la tasa nacional es de apenas 2 (ver cuadro 4). La carretera marginal de la selva, la conexión vial con Huánuco y el cultivo de la hoja de coca (intensificado hacia mediados de los años ochenta), convirtieron a la región en un foco de interés para las poblaciones vecinas.

Cuadro 4  
*Evolución demográfica en San Martín*

Fecha	Indicadores		
	Población censada	Tasa de crecimiento regional	Tasa de crecimiento nacional
09/06/40	94,846	-.-	-.-
02/07/61	161,763	2.6	1.9
04/02/72	224,427	3.0	2.8
02/07/81	319,751	4.0	2.6
11/07/93	572,352	4.7	2.0

Fuente: INEI.

Destacan en esta región los valles Huallaga Central, Alto Mayo, Moyobamba, Rioja y Tocache, lo que hace que su principal actividad económica sea la agricultura. San Martín es el primer productor de tabaco en el país, así como tiene una importante producción de arroz, caña de azúcar, frutales y palmas aceiteras. A pesar de que sólo el 40% de toda su población vive en las áreas rurales, el 60% de la población económicamente activa (PEA) se dedica a la agricultura y sólo el 30% a los servicios. Sin embargo, ello no significa que la agroindustria se ha desarrollado mucho. El 83.2% de la PEA trabaja en establecimientos que tienen menos de cinco trabajadores.

Desde la década del ochenta hasta mediados de la del noventa, San Martín fue uno de los principales centros de producción ilegal de hoja de coca. Precisamente, el narcotráfico y la subversión la convirtieron en una de las regiones más violentas y pobres del país. De acuerdo a las estadísticas recientes, la pobreza en esta región alcanza el 66.9% de la población, y la pobreza extrema, el 36.2%, cuando estos porcentajes en el ámbito nacional son de 54.8 y 24.4%, respectivamente.<sup>5</sup>

## 2.2 La década de la “política”

Durante la década del ochenta, San Martín fue una región dominada por los partidos políticos “tradicionales”. En tres periodos parlamentarios (1980-1985; 1985-1990; 1990-1992), Acción Popular (AP) y el Partido Aprista Peruano (PAP) tuvieron cinco y cuatro congresistas, respectivamente, de un total de nueve adscritos para ese departamento (tres diputados para cada periodo). Ambos partidos también se disputaron alternadamente la alcaldía provincial de San Martín, con un mayor predominio del acciopopulismo. Algunas importantes obras realizadas por los gobiernos de Fernando Belaúnde Terry (1963-1968; 1980-1985), como la carretera marginal de la selva y ciertos proyectos de desarrollo agrícola, dieron al partido de la lampa un importante arraigo político en la Amazonía. Las encuestas realizadas por el Instituto de Estudios Peruanos señalan que los gobiernos presididos por Belaúnde son los de más grata recordación en la zona.<sup>6</sup>

5. Herrera 2002.

6. Para un mayor detalle de la evolución de los procesos sociales y políticos en San Martín, ver Zárate 2004.

Esta década también fue un periodo durante el cual la movilización social se consolidó en ese territorio. El Frente de Defensa de los Intereses de San Martín (FEDIP-SM) y la Federación Agraria Selva Maestra (FASMA) fueron por ese entonces los principales promotores de las reivindicaciones sociales y de atención al desarrollo agrícola. Ambos fueron determinantes cuando, hacia finales del decenio, se articuló un movimiento a favor de la autonomía regional de San Martín, dentro del esquema de regionalización que había planteado el gobierno aprista de Alan García.

Por otro lado, algunos sectores se volvieron más radicales e incursionaron en la violencia. En San Martín, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) creció significativamente debido a que al comienzo respaldó las demandas de los agricultores y, además, a su pronta legitimación como el administrador de la justicia ante la escasa presencia del Estado.

Hacia finales de este periodo, tanto los actores políticos formales como los subversivos fueron dejando paulatinamente de atender las demandas regionales. Las dirigencias locales de los partidos nacionales sufrieron las consecuencias de la crisis política nacional, mientras que el ingreso de nuevos elementos provenientes de Lima al MRTA vinculó a este movimiento con el narcotráfico. Las dirigencias sociales se sumaron a la demanda por la autonomía regional, pero una vez eliminados los gobiernos regionales por el “autogolpe” fujimorista (en abril de 1992), se acabó la última reivindicación integral para la región y los partidos políticos terminaron descolocados también en el escenario regional.

### **2.3 Las nuevas élites locales y el fujimorismo**

El “autogolpe” de abril de 1992 eliminó las circunscripciones regionales y regresó a la demarcación geográfica por departamentos. Cada uno de ellos sería administrado por un órgano del Ejecutivo, el consejo transitorio de administración regional (CTAR), cuya jefatura era designada en Lima. Sin embargo, las elecciones municipales provinciales y distritales no se interrumpieron y se convirtieron en el único espacio que ofrecía una carrera política a las dirigencias locales.

En San Martín, la crisis del gobierno aprista fue devastadora, ya que el PAP terminó prácticamente desacreditado y fuera de escena. Acción Popular, en cambio, logró acceder a la municipalidad provincial de San Martín en tres oportunidades durante los años noventa. Sin embargo, en otras provincias y distritos fueron apareciendo organizaciones independientes de alcance local que transformaron el mapa político de la región. Algunos alcaldes eficientes —antiguos cuadros partidarios o novatos en política— fueron apropiándose del sistema político y dominaron la relación con la gente durante esos años.

En 1995 surgió el primer intento de movimiento regional, apoyado por una nueva élite intelectual que pertenecía a una misma generación y basado en los avances realizados en materia edil. Así se formó el Movimiento Independiente IDEAS, cuya principal figura —Rolando Reátegui, un economista egresado de la Universidad del Pacífico y un activo empresario local—, debutó en la política ganando la alcaldía provincial de San Martín para el periodo 1996-1998. Este movimiento rápidamente devino en una base del proyecto de clientelismo del régimen fujimorista. El intento generacional perdió sentido, varios promotores de IDEAS abandonaron la agrupación, y los que

**22** persistieron, creyeron conveniente aliarse con el naciente movimiento fujimorista: Vamos Vecino, cuyo principal articulador fue el ex ministro de Agricultura y ex cuadro aprista, Absalón Vásquez.

Tanto Vásquez como Reátegui, entre otros, fueron los impulsores de una nueva fase del fujimorismo. Cuando la relación mediática de Fujimori con su electorado fue perdiendo eficacia, surgió la necesidad de establecer un aparato de clientelismo cuya base no sólo fueran las instancias del Estado y los programas de ayuda social (como FONCODES) sino también los gobiernos locales. La garantía de que el gobierno central apoyaría la gestión de los modestos e independientes alcaldes distritales y provinciales e invertiría en ella era el principal atractivo para afiliarlos a Vamos Vecino, con miras a las elecciones municipales de 1998. En 1999, prácticamente todos los alcaldes de San Martín, en su mayoría reelectos, pertenecían a las filas fujimoristas. Sin embargo, el principal dirigente fujimorista en la región, Rolando Reátegui, perdió la reelección en la municipalidad provincial de San Martín, por haber descuidado su gestión en miras del crecimiento nacional de Vamos Vecino. Enmendado el error, tan sólo un par de años después llegó al Congreso de la República con ese movimiento.

De este modo, los pequeños núcleos de política local que habían logrado acceder eficientemente al poder en sus distritos y provincias, fueron articulados en torno a un proyecto autoritario y de clientelismo. El acceso a los recursos estatales —la promesa del apoyo presidencial— otorgaba a esos alcaldes más posibilidades de cumplir con sus promesas electorales, lo que podía traducirse en un mayor prestigio personal y en nuevas oportunidades para su carrera política. El fujimorismo capitalizó políticamente esa oportunidad, ofreciendo patrones de emergencia política a los modestos administradores locales, pero dentro de un esquema que garantizaba la subordinación al entonces presidente de la República, y en tanto ello, aunaba en beneficio de sus ambiciones reeleccionistas. Sin embargo, el “fujimorismo” —o esa conjunción de “independientes” en torno a un aparato de clientelismo— no tenía como eje articulador una ideología o una propuesta política compartida, sino tan sólo el acceso a los recursos del Estado. Una vez cancelado éste, los núcleos locales recuperaron su autonomía (si es que acaso alguna vez la perdieron del todo) y bajo el emblema de “independientes” mantuvieron, en muchos casos hasta la actualidad, una vigencia local minimizando su filiación “temporal” anterior. El caso más paradigmático es el del congresista Arturo Maldonado, el ex alcalde de Bellavista por las filas de Vamos Vecino, que actualmente ocupa una curul en el Congreso Nacional por la bancada de Unidad Nacional.

#### **2.4 La transición y apertura: del fujimorismo al aprismo**

Las elecciones generales del año 2000 tuvieron como principales protagonistas a Alberto Fujimori (en busca de su tercera elección) y a Alejandro Toledo, quien gracias a la campaña de desprestigio contra otros candidatos de la oposición, se había posicionado en el último mes antes de los comicios de abril del 2000 como el único capaz de impedir la re-reelección de Fujimori, por lo menos en la primera vuelta. Dicho proceso electoral fue muy controvertido y aunque se forzó una segunda vuelta entre ambos candidatos —con las sospechas fundadas de que el oficialismo había cometido un fraude electoral—, el respaldo electoral a Fujimori bordeó el 50%.

De acuerdo con los datos oficiales, Fujimori obtuvo el 49.8% de los votos emitidos en el ámbito nacional. En San Martín, el entonces Presidente alcanzó prácticamente el 54.83% de las preferencias, lo que comprobó la eficacia de los cuadros fujimoristas locales para que sus actividades proselitistas se convirtieran en votos concretos. En el ámbito regional, el candidato de Perú Posible, Alejandro Toledo, obtuvo el 23.73%, mientras que el candidato presidencial aprista, Abel Salinas, superó en la esfera regional su votación nacional: 3.84% en la región y 1.4% en el ámbito nacional (ver cuadro 5).

Cuadro 5  
*Resultado de la primera vuelta de las elecciones presidenciales  
del 2000 en la región San Martín*

Candidato	Agrupación política	Votos	% votos válidos	% votos emitidos	% votos emitidos en el ámbito nacional
Alberto Fujimori	Perú 2000	130,231	62.63%	54.83%	49.83%
Alejandro Toledo	Perú Posible	56,361	27.11%	23.73%	40.32%
Alberto Andrade	Somos Perú	9,113	4.38%	3.84%	2.97%
Abel Salinas	Partido Aprista Peruano	6,954	3.34%	2.93%	1.38%
Luis Castañeda	Solidaridad Nacional	3,178	1.53%	1.34%	1.79%
Ezequiel Ataucusi	Frente Agrícola FIA	1,032	0.50%	0.43%	0.73%
Máximo San Román	Unión por el Perú	560	0.27%	0.24%	0.33%
Federico Salas	Avancemos	500	0.24%	0.21%	2.24%
	<b>Válidos</b>	207,929	100.00%	87.54%	92.17%
	<b>Nulos</b>	6,320		2.66%	2.09%
	<b>Blancos</b>	23,263		9.79%	5.74%
	<b>Total emitidos</b>	237,512		100.00%	100.00%

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

En la votación parlamentaria del año 2000, la alianza oficialista obtuvo, de lejos, el mayor respaldo, tanto en el ámbito nacional como en el regional. En San Martín, el 46.22% del electorado apostó por los candidatos oficialistas, el 13.45% por los representantes de Perú Posible y un 6.84% aproximadamente por el PAP (ver cuadro 6). Cabe mencionar que las elecciones para los representantes al Congreso de la República se efectuaron bajo el distrito electoral único (nivel nacional), por lo que no había garantía alguna de que los candidatos de la región, o identificados con ella, salieran elegidos. Bajo este esquema, las ciudades del país con mayor población electoral solían imponer a sus candidatos. Sin embargo, San Martín tuvo tres “representantes” en el Parlamento que se inició en julio del 2000. Rolando Reátegui, de Vamos Vecino, postuló al Congreso con el número 35 de la lista. Gracias a los 63,681 votos preferenciales que obtuvo en San Martín (el 85% de su votación nacional), logró ocupar el octavo lugar entre los parlamentarios oficialistas más votados del país. Del mismo modo, Marciano Rengifo y Mario González Inga, ambos candidatos por Perú Posible, obtuvieron respectivamente,

**24** 19,036 y 12,879 votos en San Martín. Los votos preferenciales de la región se tradujeron en tres representantes —uno del oficialismo y dos de la oposición, aunque González dejaría la oposición para integrarse, como “tránsfuga”, al oficialismo fujimorista. En cambio, la votación del PAP en la región estuvo dirigida a los principales dirigentes nacionales y no se trocó en favor de algún candidato de procedencia local. Cabe agregar que la segunda votación preferencial más alta en la región benefició a Absalón Vásquez (con casi treinta mil votos), líder de Vamos Vecino, lo cual evidencia el arraigo de este movimiento en la zona.

Cuadro 6

*Resultado de las elecciones parlamentarias del 2000 en la región San Martín*

<b>Agrupación política</b>	<b>Votos</b>	<b>% votos válidos</b>	<b>% votos emitidos</b>	<b>% votos emitidos en el ámbito nacional</b>
Perú 2000	110,822	57.11%	46.22%	42%
Perú Posible	32,243	16.61%	13.45%	23%
Partido Aprista Peruano	16,396	8.45%	6.84%	6%
Somos Perú	12,615	6.50%	5.26%	7%
FIM	8,936	4.60%	3.73%	8%
Solidaridad Nacional	4,578	2.36%	1.91%	4%
Acción Popular	4,576	2.36%	1.91%	2%
Unión por el Perú	2,025	1.04%	0.84%	3%
Frente Agrícola FIA	1,290	0.66%	0.54%	2%
Avancemos	586	0.30%	0.24%	3%
<b>Válidos</b>	<b>194,067</b>	<b>100.00%</b>	<b>80.93%</b>	<b>83%</b>
<b>Nulos</b>	<b>27,352</b>		<b>11.41%</b>	<b>11%</b>
<b>Blancos</b>	<b>18,369</b>		<b>7.66%</b>	<b>6%</b>
<b>Total emitidos</b>	<b>239,788</b>		<b>100.00%</b>	<b>100%</b>

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Entre la caída de Fujimori, el periodo de transición presidido por Valentín Paniagua y la convocatoria a nuevas elecciones generales transcurrió apenas un año. Sin embargo, el mapa político que resultó de las elecciones del 2001 fue muy distinto al del año anterior. Los resultados, tanto nacionales como regionales, comprobaron la volatilidad del sistema político peruano. El candidato presidencial Alejandro Toledo obtuvo en la primera vuelta el 31.56% de los votos emitidos en la esfera nacional. Sin embargo, en el ámbito regional apenas superó el resultado electoral del 2000: de un 23.73% de los votos emitidos en el 2000 pasó al 27.97% en el 2001, lo que le alcanzó para alzarse con la victoria, también en San Martín. La sorpresa que significó la vuelta a la

escena política de Alan García (quien obtuvo el 22.28% de los votos emitidos en todo el país) también tuvo su correlato en el ámbito regional. El candidato presidencial del PAP obtuvo el 22.88% de los votos emitidos en esa jurisdicción (ver cuadro 7).

Cuadro 7  
*Resultado de las elecciones presidenciales del 2001 en la región San Martín*

Candidato	Agrupación política	Votos	% votos válidos	% votos emitidos	% votos emitidos en el ámbito nacional
Alejandro Toledo	Perú Posible	67,493	35.40%	27.97%	31.56%
Alan García	PAP	55,219	28.96%	22.88%	22.28%
Lourdes Flores	Unidad Nacional	44,495	23.34%	18.44%	21.01%
Fernando Olivera	FIM	13,230	6.94%	5.48%	8.51%
Carlos Boloña	Solución Popular	7,417	3.89%	3.07%	3.07%
Marco Arrunátegui	Proyecto País	1,281	0.67%	0.53%	
Ciro Gálvez	Renacimiento Andino	1,155	0.61%	0.48%	
Ricardo Noriega	Todos por la Victoria	363	0.19%	0.15%	
	<b>Válidos</b>	190,653	100.00%	79.00%	86.44%
	<b>Nulos</b>	10,857		4.50%	3.28%
	<b>Blancos</b>	39,828		16.50%	10.28%
	<b>Total emitidos</b>	241,338		100.00%	100.00%

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Para el año 2001, las elecciones de representantes al Congreso se realizaron bajo el distrito electoral múltiple, es decir bajo las circunscripciones departamentales. A San Martín le correspondía tres escaños en el Congreso Nacional que se iniciaba el 2001. Los resultados en esas elecciones fueron una sorpresa mayor. En el ámbito nacional, Perú Posible alcanzó la mayor votación al Congreso (26.3%), secundado por el PAP (19.7%). En el ámbito regional, en cambio, el PAP obtuvo la votación más alta (20% aproximadamente), creciendo trece puntos porcentuales con respecto a la votación parlamentaria del 2000 en la misma región. Al mantener su porcentaje del año anterior, Perú Posible quedó relegado a un segundo lugar. Conjuntamente con Unidad Nacional (que alcanzó el 12% aproximadamente), cada uno de estos partidos llevó a un representante de la región al Parlamento. Vale mencionar que Solución Popular, que articulaba a un sector del fujimorismo, obtuvo en San Martín una de sus más altas votaciones: 8% del electorado regional. Sin embargo, esto no le permitió acceder a una curul representando a la región (ver cuadro 8).

*Resultado de las elecciones parlamentarias del 2001 en la región San Martín*

Agrupación política	Votos	% votos válidos	% votos emitidos	% votos emitidos en el ámbito nacional
PAP	47,187	26.82%	19.85%	19.7%
Perú Posible	33,420	18.99%	14.06%	26.3%
Unidad Nacional	28,340	16.11%	11.92%	13.8%
Solución Popular	19,231	10.93%	8.09%	3.6%
Somos Perú	17,181	9.76%	7.23%	5.8%
FIM	12,244	6.96%	5.15%	11.0%
Acción Popular	7,889	4.48%	3.32%	4.1%
Renacimiento Andino	3,283	1.87%	1.38%	1.4%
Proyecto País	2,787	1.58%	1.17%	3.4%
UPP	2,595	1.47%	1.09%	4.1%
Cambio 90	1,008	0.57%	0.42%	4.8%
Todos por la Victoria	800	0.45%	0.34%	2.0%
<b>Válidos</b>	175,965	100.00%	74.04%	100.00%
<b>Nulos</b>	37,053		15.59%	
<b>Blancos</b>	24,659		10.38%	
<b>Total emitidos</b>	237,677		100.00%	

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

El ex general de división del Ejército en retiro, Marciano Rengifo fue reelecto parlamentario por las filas de Perú Posible, aunque sus votos decayeron de 19 mil a trece mil (aproximadamente). El PAP llevaba al Congreso al abogado Aurelio Pastor Valdivieso, quien había logrado la mayor votación preferencial en la región (20,117 votos). Por Unidad Nacional, a quien le correspondía el tercer escaño, salió elegido Arturo Maldonado, el ex alcalde de Bellavista por Vamos Vecino, quien obtuvo 8,744 votos.

En conclusión, la apertura del sistema político en el 2001, después de la caída de Fujimori, trajo como novedad el rápido crecimiento del PAP en el escenario nacional y, sobre todo, en el regional. No sólo fue sorprendente porque llegó al 23% y 20% en el ámbito presidencial y parlamentario, respectivamente, sino porque durante la década anterior había desaparecido prácticamente de la arena política. Paradójicamente, Acción Popular, quien mantuvo cierta presencia en San Martín en los años noventa, tuvo uno de sus peores desempeños políticos (un 3% en el ámbito parlamentario en San Martín el año 2001). Sin embargo, la presencia aprista no es similar a la que tuvo el fujimorismo en su mejor momento. En el mejor de los casos, el aprismo llega a un tercio del electorado regional, mientras que el aparato de clientelismo montado por

Vamos Vecino llegó aproximadamente al 50% de las preferencias locales. El voto fujimorista terminó dispersado entre el PAP, Unidad Nacional y otros. Aunque el escenario ha sido auspicioso para el PAP —quien incluso le ganó en la región a Perú Posible en las elecciones parlamentarias del 2001—, este crecimiento inusitado, que lo ha llevado a cargos de responsabilidad regional, también implica serios retos que hay que enfrentar.

### Capítulo 3

#### EL PARTIDO APRISTA PERUANO EN SAN MARTÍN

En el presente capítulo demostraremos, en primer lugar, que el retorno de Alan García como líder del PAP ha logrado rearticular alrededor del 25% de las preferencias de los ciudadanos por ese partido, un porcentaje similar al que obtuvo en las elecciones de 1980 y 1990. En contextos de fragmentación política regional, ese 25% en promedio se traduce en una victoria electoral ajustada, como veremos en el caso de San Martín. Sin embargo, la conversión de los resultados electorales en cargos, en los ámbitos regional y provincial, hace que el PAP controle los principales centros políticos en la región San Martín. En teoría, ello significaría la consolidación regional del partido. No obstante, ya en la designación de las candidaturas a la presidencia regional observaremos que la tradicional disciplina partidaria tiene cada vez menos efecto para eliminar los sinsabores de una imposición centralista. La cohesión interna es inestable y pende de un hilo, a pesar de que los resultados enceguezcan.

#### 3.1 “Alan vuelve”... y el PAP también

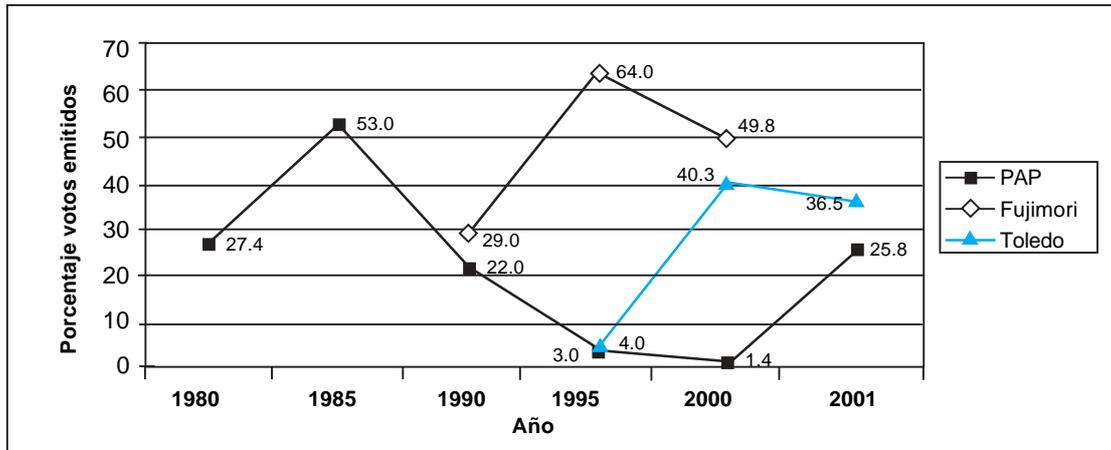
El año 1990 marca el inicio de una década dominada por el ingreso de *outsiders* al sistema político, tanto en el ámbito nacional como en el local.<sup>7</sup> El crecimiento vertiginoso de los movimientos independientes se dio en paralelo a la crisis de los partidos políticos que gobernaron el país durante los años ochenta. El PAP, uno de los pocos sobrevivientes del sistema político anterior, languidecía electoralmente durante esos años y llegó a “tocar fondo” el 2000, cuando su candidato presidencial, Abel Salinas, obtuvo solamente el 1.4% de los votos emitidos. Cuando Alan García volvió al país en el 2001, elevó electoralmente la popularidad del PAP al 25.8% (ver gráfico 2). No llegó a ganar las elecciones presidenciales, pero forzó una segunda vuelta electoral, en la que Alejandro Toledo se impuso con el 53%.

Consideramos que un modo de analizar la evolución del voto aprista en el ámbito regional es tomar en cuenta los resultados de las elecciones a la Cámara de Diputados

---

7. En realidad, el primer *outsider* de la política peruana fue Ricardo Belmont, quien en 1989 ganó las elecciones municipales de Lima con el movimiento independiente OBRAS.

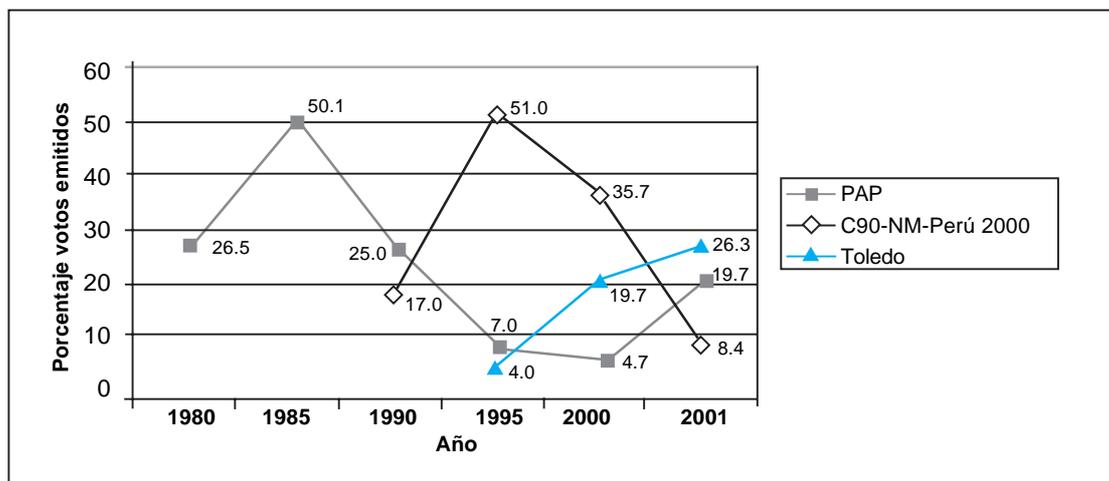
Gráfico 2  
*Evolución votación presidencial PAP*



Fuente: www.transparencia.org.pe. Elaboración propia.<sup>8</sup>

(1980, 1985 y 1990) y al Congreso Unicameral (1995 y 2000). Comparándolos con los resultados de las elecciones presidenciales, vemos que las tendencias se mantienen. Sin embargo, si tomamos como referencia tres puntos del ciclo analizado (1980, 1990 y 2001) —dejando de lado la victoria del PAP en 1985 y su magro desempeño electoral durante la década del noventa—, vemos que, gracias al retorno de García, en el 2001 el aprismo logró volver a una votación parlamentaria que bordea, aproximadamente, el 25% (ver gráfico 3). Sin embargo, el PAP es un partido que resucita de su letargo “no-ventero” gracias al atractivo electoral de García, pero que mantiene la precariedad de una organización con diez años de escaso activismo. Como veremos en el estudio de

Gráfico 3  
*Evolución votación Parlamento PAP*



Fuente: www.transparencia.org.pe. Elaboración propia

8. Los candidatos presidenciales del PAP han sido: Armando Villanueva (1980); Alan García (1985); Luis Alva Castro (1990); Mercedes Cabanillas (1995); Abel Salinas (2000); y de nuevo Alan García (2001). Sólo obtuvo la victoria en 1985.

**30** caso, el “efecto García” genera la imagen de un partido fortalecido cuando en la práctica comparte con todas las agrupaciones políticas peruanas los mismos problemas de volatilidad política, excesiva autonomía de sus bases provinciales y debilidad orgánica.

El retorno electoral del PAP deja algunas dudas pendientes: ¿cómo reconstruir un partido político que durante diez años ha mantenido una presencia electoral pobre y que intempestivamente crece por el regreso de su principal dirigente?; ¿de qué manera, en el corto plazo, afronta las elecciones en las jurisdicciones regionales?; ¿quiénes son los actores políticos del PAP en este nuevo periodo político?; ¿qué ha cambiado y cómo la organización puede adecuarse a esas transformaciones? El análisis del desempeño de este partido en el nuevo marco descentralizador, particularmente en la región San Martín, nos permitirá intentar responder estas interrogantes.

### **3.2 La designación de las candidaturas y la disciplina aprista**

Por su desempeño en las elecciones parlamentarias del 2001, el PAP aparecía como uno de los favoritos en las elecciones regionales del 2002 en San Martín. Sin embargo, la disputa no iba a ser sencilla. Con miras al proceso descentralista, se conformó un movimiento regional independiente llamado Nueva Amazonía, que a pesar de tener vínculos con organizaciones similares en otras regiones de la selva, era básicamente una organización política formada por profesionales locales con experiencia en el sector no-gubernamental. Durante los años de apogeo del fujimorismo, un sector importante de la élite académica y profesional se “refugió” en la ejecución de proyectos de desarrollo y planificación estratégica y, de esa manera, acumuló reflexión y propuestas para el desarrollo de la región. La traducción de esos elementos en un discurso político hacía de Nueva Amazonía una candidatura relevante y promisoría. El ingeniero César Villanueva, fundador del Centro de Desarrollo e Investigación de la Selva Alta (CEDISA), una de las principales organizaciones no gubernamentales de la región, encabezaba la lista para el gobierno regional por ese movimiento.

La candidatura a la presidencia regional de Perú Posible tampoco era secundaria. Carlos Guillena, quien representaba al partido oficialista, se había desempeñado eficientemente como jefe del CTAR desde el inicio del gobierno de Toledo y había logrado articular a un importante sector de militantes de la “chakana” en torno a su candidatura. Las expectativas de ingresar a la administración pública, al parecer el *leitmotiv* de la filiación peruposibilista, se mantenían latentes e intactas a través de lo que significaba acceder a la administración regional. Ello podría explicar la continuidad de la filiación a Perú Posible en las regiones en el 2002, a pesar del declive de la popularidad presidencial.

Juan Carlos del Águila (ex jefe del CTAR durante el periodo fujimorista) postulaba por las filas de Unidad Nacional apelando, sobre todo, a un capital político propio. Henry Cárdenas intentaba revivir el acciopopulismo en la región y Francisco Vásquez (ex jefe del PRONAA durante el fujimorismo) colaboraba con la reaparición de IDEAS en el escenario local, después de desecha su simbiosis con Vamos Vecino.

De algún modo, tanto Villanueva como Del Águila y Guillena habían tenido un protagonismo público en los últimos años, aunque desde diferentes áreas. El primero, desde la promoción del desarrollo, y los demás, desde el CTAR. Cárdenas y Vásquez, por su parte, apostaban sin demasiadas ambiciones al resurgimiento de sus agrupacio-

nes políticas. En un escenario ya fragmentado, en el que cada uno de estos candidatos buscaba reñidamente un espacio, el desafío mayor le correspondía al PAP, que debía capitalizar su reciente arrastre electoral en la región buscando la candidatura adecuada, a pesar del bajo perfil de sus principales dirigentes locales durante los últimos años.

En el ámbito nacional, el PAP no tuvo reparos en incluir en sus filas a candidatos “invitados” en aquellas regiones donde la reconstrucción organizativa era más costosa. Ésos fueron los casos de Apurímac y Ucayali, donde dicho partido “invitó” a Fernán Valer y Luis Butano, respectivamente, como candidatos a la presidencia regional, en ambos casos sin éxito, pues fueron desplazados por las organizaciones políticas regionales. En esas jurisdicciones, ni siquiera la tradición aprista pudo restablecer, en la esfera de las listas electorales, un mínimo de orden ante la fragmentación local.

En San Martín, la elección de la candidatura aprista también resultaba complicada. El dirigente político “local” con mayor proyección dentro del partido es sin dudas Aurelio Pastor. Precisamente, su crecimiento político se debe, en parte, a su carrera dentro de la dirigencia nacional. Pertenece a ese sector generacional sanmartinense, procedente de familias bien posicionadas en los negocios locales, que obtuvo en la preparación universitaria limeña el impulso suficiente como para hacer una carrera política nacional sin dejar de pensar en su región. De alguna manera, el economista Rolando Reátegui, otro dirigente local, comparte ese mismo *background*.

Pastor, sin embargo, ya había sido elegido congresista por San Martín el año anterior. Para algunos analistas locales, no había una figura de la misma talla política en las filas del PAP. El Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del partido optó entonces por un candidato “sin anticuerpos”, confiando plenamente en la tradicional “disciplina” aprista, apoyada en los votos “históricos” de algunas provincias como Moyobamba, Lamas y Huallaga. De este modo y, para sorpresa de propios y extraños, Max Ramírez fue designado, sin elecciones internas, directamente por el CEN como el candidato a la presidencia regional de San Martín.

Ramírez realizó estudios inconclusos de ingeniería de minas y de estadística en Lima. En los últimos años se había desempeñado en la región como administrador de la empresa Inversiones San Fernando (dedicada a los cultivos de maíz destinados al consumo avícola). Como lo califican algunos dirigentes del partido, “es un técnico, con ganas de trabajar por San Martín”. Su filiación al PAP no era conocida públicamente. Por el contrario, existen encontradas especulaciones sobre el tema. Si bien el propio Ramírez señala que es miembro del partido de la estrella desde 1989, otros consideran que su inscripción es muchísimo más reciente (del año 2001). Algunos militantes, inclusive, lo creen un “invitado”, aunque oficialmente no profesaba dicho estatus. Según las opiniones recogidas, su nominación se debió a que hasta ese momento era muy cercano a Aurelio Pastor, a quien ayudó a postular al Congreso en el 2001. De acuerdo con los testimonios de algunos dirigentes apristas que se oponen a Ramírez, Pastor influyó en la designación “a dedo” que hizo el Comité Electoral.

La candidatura de Ramírez causó disconformidad en un sector importante del PAP en la región. Tras el regreso de Alan García al país, el PAP se recompuso rápidamente, generando expectativas en aquellos que, durante el periodo de declive del partido, mantuvieron su militancia. Las elecciones del 2002, tanto provinciales como regionales, eran para esos fieles dirigentes una suerte de recompensa por su férrea lealtad al partido. En ese sentido, la candidatura de un *outsider* decepcionó a muchos.

Por ejemplo, Jaime López, un cuadro joven del PAP y el actual presidente del Frente Cívico de San Martín (FRECIDES), no perdió ninguna oportunidad para mostrar su desacuerdo con el proceso de selección de los candidatos. De acuerdo con los observadores locales, se esperaba que el PAP lo nombrara “siquiera” como un candidato a la alcaldía provincial. No fue así. López considera que el proceso de selección impuesto por el CEN —la “dedocracia”— debe “perfeccionarse”. Además, señala que el aprista se caracteriza por su “voluntad de servicio, su sensibilidad social, su entrega hacia el pueblo y por su ideología” y que esos valores no se “transmiten a dedo”. Sin embargo, una vez pasada la amargura, ha aceptado disciplinadamente los acuerdos del partido. “Vamos a apoyar a Ramírez, vamos a darle dirección”. La disciplina —“los valores verticales” como la denomina— y la decepción se transforman en rendición de cuentas, en una vigilancia ceñida. El nivel de disconformidad con la candidatura de Ramírez puede haber sido mayor, pues algunos analistas indican que un sector de la militancia aprista votó por los candidatos de otras fuerzas políticas para la presidencia regional.

A pesar de las críticas, la candidatura de Ramírez prosperó. Fue acompañada por la de Julio Cárdenas en la vicepresidencia regional —un ex asesor del congresista César Zumaeta durante el periodo 1995-2001— y por la de Silvio Meléndez, un dirigente tarapotino de reconocida trayectoria dentro del partido que postulaba al cargo de consejero regional. De esta manera, un novato en política, proveniente de la administración privada, prácticamente sin un caudal político propio y sin arraigo regional, sin “anticuerpos” ante la sociedad, aunque sí dentro de la organización, encabezaba la lista del partido más organizado y con mayor historia del país.

### 3.3 Una victoria ajustada

A pesar de las desavenencias y de las críticas internas, el PAP fue cohesionado a las elecciones regionales. Más allá de los comentarios que señalábamos, no existen datos concretos que demuestren que hubo apristas que votaron por candidatos opositores. En cambio, la reaparición del PAP en la escena política trajo de vuelta a “ex compañeros que habían abandonado las filas durante los noventa”, según manifiesta un alto dirigente regional.

Aunque otras agrupaciones obtuvieron una votación importante, el PAP y Nueva Amazonía disputaron estrechamente la victoria. Al soporte orgánico que le daba el partido, el candidato aprista Max Ramírez sumó una estrategia de campaña que consistió en un ataque incisivo al sector no gubernamental, de donde procedían en particular los principales integrantes de Nueva Amazonía. La eficiencia de los proyectos de desarrollo no fue homogénea en toda la región, así como tampoco el prestigio de las ONG locales. Ramírez explotó hábilmente algunos casos controvertidos de financiamiento proveniente de las agencias de cooperación internacional, que no fue bien utilizado por las ONG pequeñas y recientemente creadas. Los tomó como un “ejemplo” y creó una corriente de opinión que generalizaba una mala imagen del sector no gubernamental, deslegitimando también, ante la opinión pública, las escasas propuestas de desarrollo regional que provenían de esas instituciones civiles. Nueva Amazonía sintió la pegada.

Los resultados de las últimas elecciones regionales en todo el país han comprobado que los escenarios de fragmentación política han sido favorables para el PAP. Es casi una constante que tanto en el electorado nacional como en el ámbito de las regiones, el

PAP mantenga un 25% en promedio de respaldo (salvo en La Libertad). En San Martín, el voto disperso en varias opciones políticas operó a favor de una victoria ajustada del PAP. Manteniendo constante la cuarta parte de las simpatías electorales en la región —que rearticuló en las elecciones del 2001—, se alzó con el triunfo sobre Nueva Amazonía: un 22.84% sobre un 20.77%, respectivamente. Si analizamos los resultados por provincias, el PAP solo ganó en tres —Huallaga, Lamas y Picota—, ninguna de ellas correspondiente a los principales centros económicos de la región (Tarapoto y Moyabamba). Nueva Amazonía sólo obtuvo la victoria en Tarapoto —donde se encuentra el mayor número de electores—, y sorprendentemente, Acción Popular ganó en la capital política de la región, Moyobamba. Unidad Nacional se alzó con el triunfo en dos provincias pequeñas (Bellavista y El Dorado) y Perú Posible e IDEAS, en Mariscal Cáceres y Rioja, respectivamente. La lid electoral fue pareja y ninguna fuerza política pudo ganar en más de tres provincias. La uniformidad del voto aprista en todas ellas fue la

Cuadro 9-A

*Resultado de las elecciones regionales en San Martín, por provincias (%)*

Candidato	Agrupación política	Región	Bellavista	El Dorado	Huallaga	Lamas	Cáceres
Max Ramírez	PAP	22.84	21.53	21.11	28.53	25.33	22.53
César Villanueva	Nueva Amazonía	20.77	25.53	13.85	24.06	22.72	13.75
Carlos Guillena	Perú Posible	16.29	19.42	21.51	13.20	14.77	38.51
Juan Carlos del Águila	Unidad Nacional	15.44	26.46	39.86	24.06	17.33	7.36
Henry Cárdenas	Acción Popular	12.05	6.12	1.23	9.11	13.55	11.79
Francisco Vásquez	IDEAS	9.79	0.62	1.66	0.48	2.47	2.18
Luis Rocha	Somos Perú	2.78	0.28	0.74	0.54	3.80	3.86
Total		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Cuadro 9-B

*Resultado de las elecciones regionales en San Martín, por provincias (%)*

Candidato	Agrupación política	Región	Moyobamba	Picota	Rioja	San Martín	Tocache
Max Ramírez	PAP	22.84	21.75	31.55	20.49	20.82	26.04
César Villanueva	Nueva Amazonía	20.77	6.00	30.12	13.10	29.73	27.30
Carlos Guillena	Perú Posible	16.29	16.12	10.64	20.80	8.65	19.20
Juan Carlos del Águila	Unidad Nacional	15.44	14.89	11.61	10.83	14.59	9.02
Henry Cárdenas	Acción Popular	12.05	24.65	3.54	9.07	10.80	13.21
Francisco Vásquez	IDEAS	9.79	15.54	9.11	22.65	11.38	2.44
Luis Rocha	Somos Perú	2.78	1.02	3.41	3.03	4.00	2.75
Total		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente ONPE. Elaboración propia.

**34** constante que permitió el triunfo final. En ninguna provincia, el PAP tuvo menos del 20% ni más del 31% (ver cuadros 9A y 9B).

Si comparamos la distribución de los votos en las elecciones regionales con los resultados de las elecciones municipales provinciales (ver cuadro 10), comprobamos la consolidación del aprismo en el norte de la región: Huallaga, Lamas, Picota y Moyobamba. Cabe resaltar, también, la presencia que tiene Unidad Nacional en Bellavista y El Dorado, donde sus candidatos fueron elegidos alcaldes provinciales y donde su lista regional obtuvo la mayor votación. Ello puede obedecer a la significativa incidencia que tiene en Bellavista el congresista Arturo Maldonado, de Unidad Nacional, quien fue alcalde de esa provincia. En el caso de Tarapoto, el centro económico más importante de la región, IDEAS logró la victoria edil sobre el PAP y Acción Popular (los dos favoritos), gracias a la rearticulación de su aparato político en los sectores populares y a una exitosa campaña proselitista de reparto gratuito de aves de corral en las zonas más pobres de la ciudad. Esto constituye un importante punto de partida para una recomposición política mayor, ya que accede a una municipalidad con recursos y con una notoriedad de alcance regional. Nueva Amazonía desestimó cualquier posibilidad de consolidar sus bases políticas, al no presentarse a las elecciones municipales. Quizás eso también haya mermado su votación en el ámbito de los comicios regionales.

Cuadro 10

*Ganadores de las alcaldías provinciales en las elecciones del 2002*

Provincia	Agrupación política	% votos escrutados
Bellavista	Unidad Nacional	28.03
El Dorado	Unidad Nacional	41.67
Huallaga	PAP	28.58
Lamas	PAP	21.98
Mariscal Cáceres	FIM	21.09
Moyobamba	PAP	27.87
Picota	PAP	23.45
Rioja	Independiente local	46.97
San Martín	IDEAS	27.01
Tocache	Independiente local	26.81

Fuente: P. Zárate 2003, p. 48. Elaboración propia.

Como consecuencia del último proceso electoral, tanto regional como municipal, el PAP logró consolidar su presencia en la región San Martín. El 22.84% alcanzado en la esfera regional, se tradujo, de acuerdo a la Ley de Elecciones Regionales, en la presidencia y vicepresidencia del gobierno regional y en una mayoría absoluta en el Consejo Regional (seis de diez miembros) (ver cuadro 11). Si a ello le sumamos la victoria de sus candidatos a alcaldes provinciales en cuatro de esas jurisdicciones, se dan todos los elementos para lograr el asentamiento político de este partido, una gestión regional

coherente y con pilares políticos claros en varias provincias, una mejor comunicación entre las autoridades estatales en todos sus niveles de la jurisdicción, y un mejor aprovechamiento de los recursos. Sin embargo, como veremos en el siguiente capítulo, lo que parecía la hegemonía política de un partido político fue, en realidad, el producto de un fenómeno exclusivamente electoral. La ausencia de una actividad partidaria y de una renovación de los cuadros tiene consecuencias perniciosas en el nuevo despliegue de los actores políticos que, como el PAP, volvieron a la escena sin haber evaluado suficientemente el alcance y las limitaciones de los cambios en las formas de hacer política, y sus consecuencias para la gestión pública.

Cuadro 11  
*Conformación del Consejo Regional de San Martín*

<b>Cargo</b>	<b>Elegido</b>	<b>Agrupación política</b>
Presidente	Ramírez García, Max Henry	Partido Aprista Peruano
Vicepresidente	Cárdenas Sánchez, Julio	Partido Aprista Peruano
Consejero	Vargas Casique, Rosa Isabel	Partido Aprista Peruano
Consejero	Meléndez Del Castillo, Silvio	Partido Aprista Peruano
Consejero	Vidal Gabancho, Andrés Gilberto	Partido Aprista Peruano
Consejero	Torres Padilla, Juan Carlos	Partido Aprista Peruano
Consejero	Alván Peña, Carlos Alberto	Partido Aprista Peruano
Consejero	Del Castillo Tang, Fernando	Mov. Ind. Nueva Amazonía
Consejero	Caballero Del Castillo, Jiuner	Partido Perú Posible
Consejero	Tuanama Tuanama, María Simith	Unidad Nacional
Consejero	Angulo Vela, Claudio	Partido Acción Popular
Consejero	Cachique Sangama, Karina	

Fuente: Gobierno regional de San Martín.

## ***Capítulo 4***

### **EL PRIMER AÑO DE GESTIÓN DEL PRESIDENTE REGIONAL DE SAN MARTÍN**

El proceso de descentralización tiene serias restricciones para cubrir las expectativas que despertó en la ciudadanía, sobre todo en las regiones distintas a la capital. Ante la ausencia de recursos para iniciar los proyectos regionales, el manejo político de la gestión es urgente. Sin embargo, y en apenas pocos meses, la gestión de San Martín se ha visto envuelta en los delitos de corrupción cometidos por sus más altos funcionarios, incluido el presidente regional. En el presente capítulo narramos las principales acusaciones y el proceso de investigación de los delitos, y los presentamos como el resultado de una serie de deficiencias políticas del PAP, incapaz de controlar y disciplinar a sus “nuevas” dirigencias regionales, quienes han privilegiado sus intereses particulares en desmedro del cálculo político partidario. La reacción tardía de la dirigencia nacional sólo puede conducir a esclarecer los delitos y asumir la responsabilidad, pero no puede evitar las faltas cometidas y conduce a postergar la planificación del desarrollo regional.

#### **4.1 El nuevo escenario de la descentralización**

El actual proceso de descentralización se desarrolla con una serie de limitaciones para las administraciones regionales recientemente elegidas. Es un modelo en el que los gobiernos subnacionales son altamente dependientes de la distribución de recursos de parte del gobierno central, en un contexto económico de recesión y austeridad. No tienen capacidad de generar recursos propios y la ausencia de un marco de descentralización fiscal les inhibe de mayores prerrogativas.

Al cabo del primer año de gestión, sólo se han transferido algunos proyectos especiales administrados anteriormente de manera autónoma por el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE). En el caso de San Martín, ello ha sucedido con los proyectos agrícolas de Bajo Mayo, Huallaga Central y Alto Huallaga. En cambio, los niveles de competencia que se tienen sobre las áreas sectoriales son aún muy limitados. En este sentido, el gobierno regional es simplemente un administrador de las planillas de los funcionarios estatales de Salud, Educación y Agricultura, por ejemplo. Más allá de la convocatoria a concursos públicos en esos sectores, aún no hay una política de integración estatal en el ámbito de las regiones. De acuerdo con el vicepresidente regional,

Julio Cárdenas, al momento de planificar la descentralización no se tuvo claro el diseño, y para él es evidente que ésta sólo respondió a una voluntad política idealista: “Es la consecuencia de un compromiso electoral de Toledo”, afirma. En muchos casos, la constatación con la realidad es lamentable. Por ejemplo, la actual partida presupuestaria no está hecha en función de la nueva estructura orgánica. El Consejo Regional y las nuevas gerencias —Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Recursos Naturales y Medio Ambiente— simplemente no han sido tomados en cuenta en el presupuesto.

En segundo lugar, una vez en sus cargos, las autoridades elegidas confrontan las restricciones impuestas por el marco legal vigente. No tienen la posibilidad de realizar transformaciones profundas en el ámbito de la burocracia regional, ya que sólo poseen potestad de influir en los puestos de confianza, limitados, principalmente, a las gerencias regionales. Además, en este primer año, el objetivo trazado apunta a elaborar los instrumentos de gestión (el cuadro de asignación de personal, el plan de desarrollo regional, el presupuesto participativo, etc.) que permitan adecuar la administración al ritmo requerido por el Consejo Nacional de la Descentralización (CND), un órgano perteneciente al Consejo de Ministros, que coordina todo el proceso en el ámbito nacional, estableciendo, por ejemplo, los techos de presupuesto tanto para las inversiones como para los bienes y servicios.

Sin los recursos ni la posibilidad de realizar grandes modificaciones, y aún en proceso de aprendizaje, los gobiernos regionales parecen limitarse a la opaca administración pública, con una sensación de transición interminable de un modelo autoritario y centralista (el CTAR) a otro que no termina de definirse. Ante este escenario, existen serias dificultades para cubrir todas las expectativas: desde las que provienen de los colaboradores políticos que buscan un puesto de trabajo, hasta las de la población en general, que espera que los gobiernos regionales emprendan mega-proyectos de desarrollo regional, sin saber que la cotidianeidad de sus autoridades estaría plagada de interminables pedidos al gobierno central y de una carrera por cumplir con los requisitos impuestos por éste, con la lejana promesa de unas transferencias más sólidas y efectivas.

En ese sentido, no es raro que la agenda de los gobiernos regionales en sus primeros meses de gestión haya tenido que ver con los sueldos de los funcionarios —establecer el escalafón público es decisivo para ello—, los nombramientos de gerentes, la “re-ingeniería” de la gestión, etc., es decir, que haya carecido de una clara política dirigida hacia la ciudadanía —de ahí que el sanmartinense común señala que “no se siente al gobierno regional”— y que esté ensimismada en una triste administración de la escasez.

Este contexto limita mucho el accionar del gobierno regional. Las grandes expectativas de la población se ven frustradas ante su aparente “inactividad” en estos primeros meses. Sin embargo, éste es un periodo fundamental para afianzar la organización interna y delimitar la hoja de ruta del gobierno. El soporte que los partidos políticos nacionales puedan dar a sus funcionarios en cargos es fundamental en esta etapa inicial. El PAP lo sabía y a ello se sumaba su interés particular en demostrar eficiencia y honestidad en los gobiernos regionales que dirige, de modo que se exorcice el fantasma de las terribles gestiones anteriores y se capitalice a favor de las elecciones generales del 2006. Por eso, dispuso de asesorías, talleres de preparación y asesores asignados a cada

**38** región con el fin de cumplir con esos objetivos.<sup>9</sup> Pero, ¿qué sucede cuando en este contexto de austeridad y consolidación, a escasos meses de comenzar, una gestión se ve envuelta en serias denuncias por corrupción? ¿Qué sucede cuando antes de medio año en el cargo un presidente regional se ve liado judicialmente por haber favorecido en términos económicos a sus familiares, utilizando los escasos recursos de la región? ¿A qué se debe esta inocultable deshonestidad que obligó al PAP a expulsar del partido a los implicados, tratando de evitar con ello la responsabilidad política sobre el descalabro del gobierno de San Martín en su primer año? ¿Cómo se pueden hacer las cosas tan mal en tan poco tiempo?

#### **4.2 Crónica de un caso (más) de corrupción**

Una vez elegidas las autoridades regionales, se iniciaron las alineaciones políticas al interior de la administración regional. En este proceso se evidenció que, a pesar de sus niveles de organización política, el PAP tiene dificultades para evitar los resquebrajamiento dentro del gobierno regional. Dados los antecedentes de este partido en la administración pública, se temía el copamiento de los principales cargos políticos de confianza y de un gran sector de la burocracia por los miembros del partido. Consideramos que ello no sucedió. En la conformación de su entorno de confianza (asesores y gerentes regionales), Ramírez privilegió los vínculos amistosos y familiares —algunos de ellos apristas, por cierto— antes que la imposición del partido, que fue relegada a un segundo plano. Ello tampoco significa que un núcleo de “independientes” tomara el poder dentro del gobierno regional aprista. Las redes son más confusas y precarias y sólo se evidencian en momentos críticos.

Como la dirigencia nacional no influyó en el nombramiento de los asesores y gerentes regionales, tampoco pudo controlar las ambiciones particulares de un sector de la administración que, a espaldas de la dirigencia partidaria y en busca del beneficio propio, terminaría involucrado en delitos de corrupción.

Finalmente, el presidente electo, Max Ramírez, es sobre todo un “independiente” o un “invitado en el partido”. Sin trayectoria política y proveniente de la actividad privada, no se guía por las directrices impuestas por los dirigentes del partido. No fue entrenado en el cálculo político: no conoce el alcance de sus errores o aciertos ni sabe que ellos tienen una influencia que va más allá de su gestión y que puede alcanzar hasta el máximo dirigente nacional, es decir, Alan García.

La gestión de Max Ramírez es uno de los primeros casos de corrupción del incipiente proceso de descentralización que alcanzó la magnitud de escándalo nacional. Desde un principio, su gestión fue acumulando casos de malversación de fondos, uno después de otro. Ellos fueron el producto de la combinación entre el desconocimiento de la administración pública, la interferencia de los intereses particulares en la gestión, la suposición de que los personajes más cercanos al presidente regional serían impunes y la ausencia de control partidario. En todos los casos, los familiares del presidente regional terminarían involucrados.

---

<sup>9</sup> Durante los primeros meses de gestión, el gobierno regional de San Martín contó con el asesoramiento de Carlos Rivas Dávila, ministro de Economía durante el gobierno aprista.

El 20 de julio del 2003, el programa periodístico de América Televisión “Cuarto Poder”, denunció los presuntos delitos en los que estaba envuelto Max Ramírez. Las presunciones iban desde la compra de artículos domésticos para uso personal, a nombre del gobierno regional, hasta las irregularidades en la rehabilitación de la carretera Yurimaguas-Tarapoto. Otras investigaciones periodísticas, como las del diario *El Comercio*, continuaron desenredando esta madeja. Los resultados de las unidades periodísticas de investigación citadas concatenan una serie de hechos que ejemplifican las distintas variantes que puede tomar la corrupción en una administración regional.

**Caso A.** Algunos familiares del presidente regional habían “alquilado” computadoras al gobierno regional, cuando en realidad éstas habían sido “compradas a crédito” a nombre del mismo. La venta nunca se concretó y las computadoras regresaron a la casa comercializadora. Sin embargo, de febrero a abril del 2003, algunos allegados de Max Ramírez cobraron el alquiler de dichas máquinas.

**Caso B.** Eleana Castillo, la esposa de Max Ramírez, había impreso cientos de tarjetas de presentación con su nombre bajo el sello del gobierno regional, con el cargo ficticio de “Primera dama regional”. Interrogada, señaló que “las mujeres de San Martín me dieron esa denominación”, cuando en realidad se comprobó que una resolución de la presidencia regional le otorgaba ese rango. En setiembre del 2003, tuvo que renunciar públicamente a su cargo, considerando que fue un error. Sin embargo, las investigaciones periodísticas comprobarían la utilización ilegal de ese “título”. Acudía a las tiendas comerciales locales para adquirir algunos productos domésticos —implementos de higiene personal, licores, dulces y hasta medicamentos para mascotas—, solicitando facturas a nombre del gobierno regional (por lo menos se encontraron ocho de ellas). También utilizaba las camionetas del gobierno regional para uso particular. El “cargo” le permitía, según ella, evadir su responsabilidad en dos accidentes de tránsito que cometió, uno de ellos presuntamente en estado etílico. Se dice que tenía ingerencia en la propuesta de candidatos para los cargos de confianza. Finalmente, su cuenta bancaria personal se vio beneficiada con un depósito de diez mil dólares, supuestamente un “donativo” de los empresarios locales a su esposo.

**Caso C.** Con motivo de la obras de mantenimiento de la carretera Tarapoto-Yurimaguas, se habrían realizado compras ficticias de repuestos, adquirido llantas de maquinaria pesada que nadie solicitó (en las que se habría falsificado las firmas de funcionarios) y alquilado una suntuosa vivienda en mil quinientos dólares. Finalmente, se habría firmado un contrato público de compra de combustible en los grifos América y San Ignacio, de propiedad de Jarold y Abner Ramírez, hermanos del presidente regional.

Efectivamente, se trataba del contrato número 01-2003 que suscribió el gobierno regional (¡el primero que realizaba la flamante gestión!), representado por Max Ramírez, y el grifo San Ignacio, representado por su administrador. El monto del contrato llegaba a la suma de 139,400 soles (cuarenta mil dólares, aproximadamente) y fue girado en tres cheques entre enero y mayo del 2003, sin una carta fianza, debido a las presiones del propio presidente regional. Éste es el caso principal que condujo a una investigación tanto en el Ministerio Público como en la Comisión de Fiscalización del Congreso de la República.

El 13 de agosto del 2003, a través del fiscal Rubén Bartra Sánchez, el Ministerio Público anunció que se investigarían las presuntas irregularidades cometidas por Ramí-

**40** rez en sus escasos meses de gestión. Los supuestos delitos a investigar eran el mal uso del dinero del Estado para adquisiciones personales y para la rehabilitación de la carretera Tarapoto-Yurimaguas, y las irregularidades en la compra de combustible en los grifos América y San Ignacio.

Por esos mismos días, a través de la Comisión de Fiscalización presidida por el propio PAP, el Congreso también comenzó a investigar esos casos. Max Ramírez acudió a dicha Comisión para responder por los delicados cargos que la justicia presentaba en su contra. Los diarios reportaron las contradicciones de Ramírez en su testimonio ante los fiscalizadores. Algunos testigos, involucrados directamente en el caso, fueron amenazados de muerte antes de rendir sus declaraciones. El 4 de setiembre, unos desconocidos detonaron un explosivo en la puerta de la vivienda del ex jefe del proyecto de rehabilitación de la carretera Tarapoto-Yurimaguas, Jorge Rioja. El 9 de setiembre acudió a la comisión congresal Gerardo Vigil, el ex gerente administrativo del gobierno regional, y confirmó la presión que había ejercido Ramírez para que se emitieran los cheques en beneficio de los negocios de sus familiares. Días antes del cierre de las investigaciones, surgió la versión de que Ramírez había fugado a los Estados Unidos.

Finalmente, el 16 de setiembre, el subgrupo de trabajo de la Comisión de Fiscalización presentó su informe final. Se imputó a Max Ramírez la comisión del delito de colusión desleal por haber favorecido la firma de dos contratos indebidos de abastecimiento de combustible. En uno de los casos, los beneficiarios fueron sus hermanos Abner y Jarold. Por el mismo delito están acusados Isaac Rioja Díaz y Gerardo Vigil Ramírez, ex funcionarios regionales. Las conclusiones se remitieron al Ministerio Público y se recomendó nombrar un fiscal *ad hoc* para que ampliase las investigaciones. Igualmente, se planteó que la Contraloría General realizase un peritaje contable de los pagos hechos por el gobierno regional. Apenas nueve meses después de haber asumido el cargo, Ramírez, quien reiteraba su inocencia, era denunciado ante el Ministerio Público, el órgano encargado de continuar las investigaciones y de juzgarlo penalmente en caso de que las evidencias lo comprometan.

### **4.3 ¿Dónde está el partido?**

El partido tomó noticia de este caso de corrupción muy pronto, en el mes de abril del 2003. El congresista por San Martín, Aurelio Pastor, visitó Tarapoto y presentó públicamente la denuncia contra Ramírez sobre las irregularidades en el caso de la carretera Tarapoto-Yurimaguas. En la prensa local de esos días se ventiló el intercambio de declaraciones entre Pastor y Ramírez. El congresista manifestó haber conseguido facturas por un monto de 25 mil soles por una compra de gasolina que nunca apareció. Según el presidente regional, las denuncias de Pastor eran motivadas por el “celo político y el egocentrismo”. Lo conminó a “legislar y no a acusar a [su] gobierno que es eminentemente técnico y no político”. De acuerdo con Ramírez, otra de las intenciones de Pastor con esta denuncia era retirar al asesor regional Carlos Rivas Dávila (ex ministro de Economía durante el gobierno de Alan García, que en los últimos años se dedicaba a asesorar a las administraciones regionales). Ramírez señalaba que gracias a los contactos que Rivas mantenía con el Ministerio de Economía y Finanzas, se estaba consiguiendo con mayor rapidez y diligencia la transferencia de presupuestos a la que ninguna otra región accedía por entonces. También dijo que Pastor tenía un “personal

infiltrado en el gobierno regional de San Martín que son los encargados de informar todo lo que pasa”. Se refería, sin embargo, a los militantes del partido que son funcionarios públicos. Por otro lado, Jaime López, dirigente local del PAP y presidente del FRECIDES, buscó aprovechar el pánico. Pidió “disculpas al pueblo por lo que estaba pasando en el Partido Aprista” y emplazó públicamente al congresista Pastor para que presentase las denuncias directamente al Poder Judicial. Lo hizo también responsable del caso, pues de acuerdo a su declaración fue él quien invitó a Ramírez a ser candidato a la presidencia regional.

Ante el escándalo suscitado, Jorge del Castillo, el secretario general del PAP, llegó a Tarapoto durante esos días de abril. Declaró a la prensa local que su visita se debía a “reuniones de trabajo con el gobierno regional y con las municipalidades apristas para hacer una evaluación en conjunto de los problemas del pueblo sanmartinense”. El 25 de abril, todos los implicados se reunieron en privado. Trascendió que se les llamó la atención por no haber resuelto las discrepancias utilizando los canales internos del partido. Sin embargo, el caso ya había llegado a la prensa nacional. Pronto, las denuncias y el escándalo trascenderían, como finalmente sucedió.

En una evaluación de los gobiernos regionales apristas, realizada en junio en el local de la avenida Alfonso Ugarte en Lima, el caso de San Martín fue tratado en privado con la exclusiva participación de los más altos dirigentes del partido, incluido el ex presidente Alan García. Ya para entonces, Julio Cárdenas, el vicepresidente de la región, había asumido el liderazgo del sector del partido que se oponía a Ramírez en el gobierno regional, mientras que este último buscaba ayuda en sus gerentes y asesores. Cárdenas, quien había trabajado como asesor del Congreso, al igual que Pastor, durante el periodo 1995-2000, junto con otros consejeros apristas, documentaron las denuncias y las elevaron a la Comisión de Fiscalización del Congreso, por ese entonces presidida por el congresista Mauricio Mulder (PAP), en clara concordancia con los acuerdos tomados por la Dirección Nacional del PAP. Las reacciones ante las denuncias van delimitando con precisión quien es quien dentro del gobierno regional. Ramírez y su entorno —en el que figuran por cierto militantes apristas— insisten en su inocencia; en el reclamo de justicia y transparencia, la dirigencia política regional busca en cambio reivindicarse. Se van distinguiendo las “partes”: por un lado, Ramírez y un conjunto de allegados, la mayoría de militancia reciente y con vínculos fuera del partido; por otro, los “hombres del partido”, fieles a los estatutos y a la dirigencia nacional.

Fuera de la gestión, el sector aprista liderado por Jaime López también buscó una ganancia en este río revuelto. Utilizando su posición como dirigente del FRECIDES, López convocó a varias movilizaciones y exigió que la dirigencia partidaria fuera más radicalmente en contra de Ramírez. Sin embargo, de acuerdo al Comité Ejecutivo Nacional del PAP, López se excedió en sus demandas y en el cuestionamiento a la dirigencia. Debido a sus protestas no consultadas, recibió una amonestación del PAP y se discute su separación definitiva.

Ya en julio, el tema de San Martín había invadido la prensa nacional. Se presentaba como un caso de corrupción de un gobierno regional aprista, sin precisar las posibles causas sino sólo explotando el impacto político. Los medios de prensa no distinguieron a Ramírez dentro del partido ni se preocuparon por caracterizar mejor las pugnas internas. Mientras tanto, la dirigencia nacional del PAP y su líder máximo buscaban distanciarse de este hecho y demostrar una vocación de justicia, sin defender ciegamente a un

42 correligionario —aunque, como sabemos, no lo era en el sentido estricto de la palabra. Ya que el partido tenía representación en la Comisión de Fiscalización del Congreso, éste sería el escenario perfecto para demostrar severidad frente a cualquier caso de corrupción en las regiones apristas, pero a su vez, administrarían toda la información posible para que el caso no se les vaya de las manos.

El 13 de agosto, cuando el asunto era ventilado en el Ministerio Público, Alan García declaró que no apañaría los casos de corrupción en las regiones. Dijo que “no hemos venido para ocultar ningún delito, ninguna falta. Esperaré prudentemente lo que diga el fiscal. Si él considera que ha habido delito, iré a Tarapoto para exigirle su renuncia a esa persona [Max Ramírez] o de lo contrario, encabezaré el pedido de revocatoria”.

El 15 de setiembre, un día antes del fallo final de la Comisión de Fiscalización, el PAP expulsó a Ramírez de sus filas durante una reunión del Comité Ejecutivo Nacional. Ramírez señaló, a través de una radio nacional, que había pedido varias veces ser recibido por Alan García para explicarle la situación, pero que éste nunca lo permitió: “Me negaron el derecho a defensa, nunca fui recibido por Alan García”. El líder máximo del PAP ya había tomado distancia del caso con anticipación. Como sabemos, fue el propio partido el que realizó la denuncia y facilitó las investigaciones.

Efectivamente, cuando la Comisión del Congreso dio su veredicto, el 16 de setiembre, el personero legal del PAP, Ángel Romero, acudió a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) para iniciar el proceso de recolección de firmas que conduxese a una revocatoria regional (se requiere 83 mil firmas). Sin embargo, según la ley, ésta recién podía efectuarse a partir del 1 de enero del 2004. Sólo si las investigaciones en el Ministerio Público avanzan y se condena a Ramírez, la presidencia será asumida por el actual vicepresidente. Como ello no sucede hasta ahora, debido básicamente a la dinámica burocrática de ese organismo, Ramírez aún ejerce sorprendentemente la presidencia regional a mediados del 2004.

Las acusaciones de corrupción se dan en un contexto en el que el partido pugna por recuperar el control del gobierno regional. La exigencia de investigar el caso de los propios dirigentes del partido, más que en honor de la honestidad, se hace para enmendar los errores cometidos por no haber vigilado a sus niveles subnacionales. Definitivamente, en el caso de San Martín, el costo de haber seleccionado como candidato a una persona con intereses sobre todo particulares, y con escasos vínculos y cultura partidarios, ha sido el desprestigio de todo el PAP.

## *Capítulo 5*

### **LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SAN MARTÍN**

Las denuncias de corrupción condujeron a la agenda regional hacia los temas judiciales, descuidando el proceso de establecer administrativamente la nueva estructura subnacional, y dejando también de lado la planificación del desarrollo y la democratización de la gestión, incorporando canales de participación ciudadana, como se había previsto en la ley. En este capítulo abordaremos cómo los mecanismos de participación propuestos, que en teoría permitirían a las fuerzas políticas gubernamentales enraizarse en la sociedad, terminaron perdiendo todo su potencial ante los casos de corrupción. La posibilidad de diseñar colectivamente los ejes del desarrollo regional quedó en un segundo plano, a pesar de que existían antecedentes de planificación —que se desarrollaron, paradójicamente, durante el régimen autoritario— que hacían prever un camino distinto. Mientras Ramírez trata de demostrar su inocencia ante “su” partido y la justicia, las demandas regionales se mantienen sin respuesta.

#### **5.1 La planificación del desarrollo regional durante el fujimorismo**

Como ya señalamos, el antiguo modelo de administración regional se basaba en los consejos transitorios de administración regional (CTAR), unos espacios básicamente técnicos, subordinados al Ejecutivo, con escasa capacidad de decisión y que se ceñían a los requerimientos tecnocráticos del gobierno central. A pesar de su naturaleza técnica, y básicamente por una iniciativa regional, a fines de la década del noventa algunos de estos órganos se convirtieron en los espacios que articulaban las propuestas de desarrollo dentro de sus jurisdicciones. La desconfianza del régimen fujimorista por la presunta manipulación de estas iniciativas no mermó la confianza de muchos actores locales que impulsaron plataformas de acuerdo multisectoriales. En 1998, San Martín fue uno de los más exitosos espacios de elaboración conjunta de propuestas de desarrollo, cuyos protagonistas eran el CTAR y varias organizaciones civiles regionales. Así, se impulsó un plan de desarrollo estratégico para la región, en el cual participaron los organismos sectoriales del Estado, las ONG y las organizaciones sociales. Mediante este ejemplo se demuestra que los esquemas de gobierno centralistas, como el CTAR, no siempre son adversos a la participación. Por otro lado, comprobaremos que los esquemas democráticos, como el vigente, no necesariamente son del todo participativos.

Si bien es cierto que el esquema del CTAR no contemplaba, en la norma, establecer mecanismos de consulta y de participación ciudadanas, tampoco negaba esa posibilidad, aunque ésta dependía de la voluntad política de las autoridades. Durante los últimos años del gobierno de Fujimori, el sector no gubernamental —con un discurso sobre el desarrollo sostenible— se convirtió en el principal opositor a la política de clientelismo del régimen fujimorista. Se percibía a este sector muy cerca de las demandas de largo plazo —el clientelismo fujimorista privilegió las demandas cotidianas y efectistas— y la mayoría de sus profesionales se fueron preparando para abordar temas de desarrollo regional. El gobierno fujimorista fue adverso a abrir espacios que permitieran a los “profesionales del desarrollo” desarrollar sus capacidades. Además, cualquier propuesta sería una crítica al modelo autoritario y centralista que dejaba de lado los ejes de proyección regionales. En el caso de San Martín, los jefes del CTAR de 1991 a 1997 estaban convencidos de ello.

Sin embargo, a partir de 1997 se dieron importantes cambios en el manejo del CTAR en esta región. Yolanda Rojas, su jefa durante ese periodo, hizo esfuerzos por realizar una gestión marcada por el diálogo y no se preocupó por identificarse políticamente con el régimen, a pesar de sus vínculos familiares con algunos líderes de *Vamos Vecino*, como Rolando Reátegui. Incorporó al CTAR a un grupo de profesionales que había estado en la izquierda y supo obtener el apoyo de las ONG locales, con quienes acordó el inicio del plan estratégico regional. Este proyecto se caracterizó por buscar adecuar los planes sectoriales del Estado a un documento eje y, aunque Rojas no pudo completar su periodo (sólo duró un año en el cargo), inauguró una dinámica de trabajo que se mantuvo.

La gestión siguiente, que se inició en 1998, fue conducida por Juan Carlos del Águila. A pesar de que Del Águila buscó el apoyo político del régimen, no sólo publicó el plan estratégico regional sino que formó una comisión para desarrollarlo. Si bien es cierto que la campaña re-reeleccionista de Fujimori impidió ejecutarlo, los que participaron en esta experiencia crearon una corriente de presión que permitió colocar el tema del desarrollo regional por encima de la coyuntura. Las dinámicas locales se impusieron al control centralista y el sector no gubernamental encontró receptividad en la administración estatal, logrando desplegar sus conocimientos y experiencia. Todo esto hizo posible que se concretara el plan estratégico de desarrollo, que para algunos ha sido la mejor herramienta de gestión regional en las últimas dos décadas. Así, en la presentación del Acuerdo de Gobernabilidad para la Región San Martín, elaborado por la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP), la red de ONG, CEDISA y otros organismos, y firmado en octubre del 2002, se solicitaba: “[...]la continuación del proceso de planificación concertada del desarrollo regional que se ha venido implementando [...] resultante de esfuerzos conjuntos de la MCLCP, gobiernos locales y CTAR”.

Este pedido fue una verdadera presión para el gobierno regional aprista que, como vimos, rápidamente se vio envuelto en acusaciones de corrupción, lo que le llevó a una situación de inestabilidad política. ¿Cómo se promueve la participación ciudadana y se planifica el desarrollo regional en medio de procesos judiciales, denuncias de malversación de fondos y amenazas de revocatoria a menos de un año de iniciarse la gestión?

## 5.2 EL PAP en contra de las ONG

45

El 18 de diciembre del 2002, el Pleno del Congreso de la República aprobó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el principal marco legal de la descentralización, a escasos días del establecimiento oficial de los mismos. Como señalamos en el primer capítulo, la convocatoria a las elecciones regionales se realizó con el consenso casi total de las fuerzas políticas con representación parlamentaria. No obstante, la aprobación de la ley —ratificada por 61 votos a favor, nueve en contra y diez abstenciones— no tuvo el apoyo de la bancada aprista.

El grupo parlamentario aprista reclamaba que, pese a haberse alcanzado el consenso en casi todos los aspectos de la ley, quedaban algunos en los que este partido tenía un planteamiento alternativo, y merecían debatirse antes de aprobar la norma en su conjunto. Estos puntos se referían básicamente a la conformación de los consejos de coordinación regional (CCR), instancias de participación mixta de autoridades ediles y representantes de la sociedad civil, conformadas por un 60% y 40% de ambas partes, respectivamente. De acuerdo con la propuesta aprobada, el CCR estaría dirigido por el propio presidente regional y su principal función consistiría en “concertar” el plan de desarrollo y el presupuesto participativo regionales. La naturaleza de este Consejo es consultiva. Para la representación aprista, el porcentaje de participación de la sociedad civil en este organismo era exagerado y favorecía la intervención casi exclusiva de las ONG locales, consideradas por los apristas como “actores políticos de izquierda” que tendrían representación en el CCR sin haber participado de elecciones generales. Detrás de este reclamo, se sospecha que los gobiernos regionales apristas pensaban encontrar en el CCR una oposición orgánica e institucionalizada dentro del esquema del gobierno regional, que, de acuerdo a sus generalizaciones, sería aprovechada por algunas ONG cuyas líneas eran diferentes a las suyas. La petición no prosperó y una modificación posterior garantizó la vigencia de los CCR en el diseño de la administración regional.

La campaña electoral en San Martín reprodujo lo que pensaba la bancada parlamentaria aprista de los actores políticos cuya experiencia era no-gubernamental. Durante su campaña, el presidente regional, Max Ramírez, habló en contra de las organizaciones no gubernamentales, que precisamente eran las que promovían los mayores espacios de participación en la gestión regional. Para muchos observadores locales, incluso, la posición en contra de las ONG de Ramírez fue uno de los pocos ejes de su discurso político que se recordaban.

Una vez en el gobierno, Ramírez fue uno de los principales interesados en dejar de lado a ese sector, lo que es una desventaja, ya que han sido las ONG quienes en los últimos años han elaborado propuestas para el desarrollo regional, ante la ausencia de los partidos políticos. Cuentan además con el personal mejor capacitado en materia de promoción del desarrollo y han mantenido una independencia política que les permitiría tenerlas como colaboradoras sin comprometer la identidad del partido que se halla en el gobierno. Finalmente, las ONG estaban dispuestas a colaborar. Sin embargo, Ramírez mantuvo su postura y la generalizó hacia otras organizaciones civiles, como las coordinadoras multisectoriales y la Mesa de la Lucha Contra la Pobreza. Así, todo lo que aparecía como una articulación de iniciativas sociales que estuviera lejos de su control, terminaba siendo objeto de su antipatía.

Esta distancia con el sector no gubernamental —que en la región ni siquiera existió durante el fujimorismo— no permitió establecer un puente con el trabajo de planificación de desarrollo realizado desde la década del noventa. El empuje que las ONG habían dado a las experiencias de concertación y participación ciudadanas se vio obstaculizado por un discurso político que no prevé el beneficio de estos espacios para su propia gestión. La planificación anterior quedó trunca y la gestión regional tuvo que asumir el costo político y social de empezar a pensar en la región desde cero, con profesionales y funcionarios que, en su mayoría, no cuentan con la experiencia de planificación de los años noventa.

### **5.3 La elección del Consejo de Coordinación Regional: “representando” a la sociedad civil**

Fuera de los elogios o reparos de las autoridades, el Consejo de Coordinación Regional (CCR) es un espacio de concertación obligatorio por ley y todos los gobiernos regionales tienen que constituirlos. En el caso de San Martín, en abril de 2003 se convocó a la elección de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, y aunque ésta fue poco difundida, 71 organizaciones se inscribieron.

Actualmente se cuestiona esta convocatoria y los más suspicaces acusan al gobierno regional de haberla hecho de manera sesgada para defender sus intereses. Sin embargo, haciendo un repaso de las organizaciones que asistieron, se puede comprobar una cierta pluralidad de posiciones y procedencias. Al parecer, el escaso conocimiento sobre la naturaleza del CCR fue lo que determinó que la convocatoria fuese más bien débil. A pesar de ello, no deja de llamar la atención que instituciones importantes en el ámbito regional, como CEDISA, no conocieran ni estuvieran pendientes del llamado para conformar ese Consejo y justifiquen de esta manera su ausencia.

De acuerdo con la descripción de las sesiones para elegir a los representantes del CCR, muchos representantes de las organizaciones sociales no conocían la naturaleza y funciones de este organismo de concertación. Existían expectativas sobre la posibilidad de interponer algún tipo de demanda aprovechando este espacio —ése fue el caso de la asociación de productores de arroz, por ejemplo—, había una sensación generalizada de que a través del CCR “algo se podía conseguir”, pero no se sabía exactamente cuáles eran sus funciones y facultades.

Después de las reuniones para aprobar el reglamento de las elecciones, llegó el día de la votación con 49 representantes. Se decidió participar en tres listas de siete candidatos. Cada lista debía estar compuesta por tres representantes de los gremios de productores, los empresarios y el sector agrícola; tres procedentes de las comunidades nativas, campesinas y juveniles; y dos mujeres (una en representación de las organizaciones femeninas y otra como representante de los colegios profesionales). El gobierno regional se constituyó como Mesa Directiva de la Asamblea Eleccionaria y se contó con la asesoría de los representantes de la ONPE para llevar a cabo el proceso. A pesar de ello, algunos participantes con experiencia legal criticaron severamente el reglamento de las elecciones por “no tener sentido”.

A las presiones naturales de una elección, se sumaron las del gobierno regional, quien señaló que había que elegir a los representantes del CCR de “cualquier manera”,

pues sin ellos no podía aprobarse el presupuesto participativo.<sup>10</sup> Fijada esa “necesidad” como el norte político del proceso electoral, éste tuvo que desarrollarse superando la improvisación e irresponsabilidad. Algunas de las personas que asistieron a la asamblea señalaron que “se tenía que salir del paso”, “se tenía que superar el momento”.

Con un reglamento deficiente y un proceso improvisado, se presentaron finalmente tres listas. Las listas se formaron con los que concurrieron a la Asamblea Electoral. Las cercanías, las afinidades y las simples simpatías entraron en juego para conformarlas. La primera lista presentaba una composición heterogénea, no sólo con respecto a las organizaciones que la conformaron sino también a las provincias que representaban. En cambio, en la segunda predominaban las organizaciones de base (los frentes de defensa, las organizaciones de microempresarios) y los moyobambinos. En la tercera lista participaron algunos allegados de la Iglesia Evangélica. Las dos primeras obtuvieron la mayor votación y en una segunda vuelta fue elegida la primera (ver cuadro 12).

Cuadro 12  
*Miembros del Consejo de Coordinación Regional (lista 1)*

Nombre	Organización de origen
1. Luis Arsenio Díaz Estela	1. Federación Agraria Selva Maestra (FASMA)
2. Toribio Amasifuen Sangama	2. Federación de Pueblos Indígenas Kechuas de la Región San Martín
3. Juan Mera Bardalez	3. Junta de Usuarios del Huallaga Central
4. Ximena Goicochea de Leveau	4. Colegio de Notarios de San Martín
5. Manuela Noriega Reátegui	5. Club de Madres de San Martín
6. David Landa Tucto	6. Organización no Gubernamental CERMA
7. Víctor Martell Vallejos	7. Asociación de Pequeños y Micro Productores y Empresarios de San Martín

Fuente: Gobierno regional de San Martín.

### **5.3.1 Los miembros del Consejo de Coordinación Regional**

Un análisis riguroso de los integrantes del CCR da cuenta de la pluralidad de intereses representados. La Federación Agraria Selva Maestra (FASMA) es una organización social con una larga tradición, que durante gran parte de los años ochenta y noventa encabezó movilizaciones sociales en procura de defender los intereses de los campesinos sanmartinenses. Conjuntamente con la Junta de Usuarios del Huallaga Central representa al sector social agrícola de bajos recursos de la región. Por otro lado, la Aso-

10. Para transferir los recursos, la ley exige como requisito obligatorio haber aprobado el presupuesto regional en concertación con el CCR.

48 ciación de Pequeños y Micro Productores y Empresarios de San Martín, junto con el Club de Madres, dan cuenta de las organizaciones más activas en las ciudades de Tarpoto y Moyobamba. A diferencia de las anteriores, son organizaciones formadas en la década del noventa, producto de los cambios producidos por las dinámicas económicas, en el primer caso, y de las políticas sociales en el segundo. En tercer lugar, y aunque pequeña, CERMA es una ONG que interviene en los temas medio ambientales. Finalmente, un colegio profesional —el Colegio de Notarios de San Martín— y la Federación de Pueblos Indígenas Kechuas comparten un cuadro plural, donde quizás el sector empresarial y comercial sea el único ausente.

Más allá de la presunta representatividad del CCR y de las dudas sobre su arraigo social, su desempeño dependerá de la capacidad de propuesta y de la incidencia política de sus miembros ante una gestión regional que, inmersa en sus propios problemas de inestabilidad política, no pretende compartir un protagonismo ni tiene la cabeza para pensar en la región por los líos judiciales en los que se ha visto envuelto el presidente regional. Veamos a continuación las expectativas y preocupaciones de tres integrantes de este Consejo.<sup>11</sup>

### *Toribio Amasifuen Sangama: el representante de las comunidades nativas*

Toribio Amasifuen Sangama es un profesor bilingüe (domina el quechua y el castellano) que pertenece a una comunidad nativa de Lamas. Su experiencia política previa se limita a los cargos que ocupó en su comunidad. En las oficinas del magisterio, donde lo encontramos, es un profesor como cualquier otro. Sin embargo, su nombramiento como miembro del CCR le ha generado muchas expectativas, quizás exageradas.

Amasifuen considera que su participación en el CCR es la primera representación directa que tienen los nativos en una organización estatal, después de una larga historia de marginación. Afirma que el acceso a este espacio no ha sido fácil. Ni siquiera las coordinadoras de organizaciones y de grandes frentes, como FASMA, los consideraban entre sus miembros. Esta actitud cambió en las elecciones al CCR, donde la federación de agricultores y las organizaciones indígenas participaron en la misma lista. En los últimos años, las comunidades indígenas se sienten más incluidas: “eso es un avance”, indica.

La principal preocupación de Amasifuen es la “revalorización de la cultura y de la identidad nativas”. Señala que la “cultura va desapareciendo” y que es necesario emprender proyectos que concilien la identidad local con el desarrollo. En ese sentido, tiene muchas esperanzas por lo que puede significar la inversión en el ecoturismo. Se siente capaz de aportar, pero reclama más espacio. La ventaja de su puesto, evalúa, es poder estar cerca del presidente regional (“Max es amigo, eso es lo más importante”), a pesar de que identifica “argollas apristas dentro de la región”; la desventaja, es la ausencia de recursos para los miembros del Consejo.

---

11. Durante nuestro trabajo de campo no pudimos entrevistar a todos los miembros del CCR. Sin embargo, consideramos que esta muestra es significativa.

### ***Ximena Goicochea de Leveau: la tradición notarial***

49

Ximena Goicochea de Leveau dirige la principal notaría de Moyobamba. En el 2001 fue candidata al Congreso por las filas de Unidad Nacional, mientras que su esposo, elegido por Vamos Vecino, era el alcalde de la provincia. No fue electa congresista, pero se sintió reconocida por el interés que mostró en ella la dirigente nacional de Unidad Nacional, Lourdes Flores Nano. La experiencia electoral le fue gratificante, a pesar de no haber triunfado. El interés por la “cuestión pública” se mantuvo y acudió a las elecciones del CCR porque el decano del Colegio de Notarios delegó en ella la representación de ese organismo, dada su vocación política. Su prestigio profesional, así como su experiencia pública, aparecen como su principal capital para la gestión.

Desde el inicio del proceso de elecciones, criticó la improvisación y precariedad de la convocatoria y el reglamento de los comicios. Considera que debió haber una depuración a la hora de escoger a los miembros de la asamblea eleccionaria, pues no todos representaban a los sectores importantes de la sociedad. Por otro lado, niega cualquier tipo de influencia en la convocatoria. Sostiene que la debilidad del llamado no se debió a una intención política del gobierno regional sino a los errores comunes en una novel gestión.

A Goicochea le preocupa mejorar la capacidad de desempeño de los miembros del CCR, para lo cual ha sugerido a la MCLCP realizar talleres de capacitación para ellos, y estar más cerca de las organizaciones “vivas” de la sociedad. Señala que es necesario unir en una asamblea a los representantes del CCR con las organizaciones de base, para de ese modo suplir las deficiencias de la convocatoria y alentar una mayor participación en las próximas ocasiones. Es consciente de que su representatividad es limitada y afirma que va a procurar que “nadie se sienta lejos de sus representantes”.

### ***Luis Arsenio Díaz Estela: la movilización social***

Luis Arsenio Díaz Estela es el coordinador de la Federación Agraria Selva Maestra (FASMA), una organización que ha protagonizado intensas luchas sociales. Según Díaz, la FASMA tiene bases en todas las provincias, pues su red se sostiene en las organizaciones agrícolas. Considera que la federación se ha dedicado a mantener un contacto directo con los agricultores para conocer “desde adentro” sus demandas. Precisamente, este tipo de actividades les ha permitido, según informa, renovar las dirigencias y hacerlas más representativas.

De acuerdo con este dirigente, la FASMA no avala ninguna posición política y sus principales demandas giran en torno a legalizar las propiedades agrícolas, incentivar los mercados para la producción agrícola, apoyar la investigación con el fin de mejorar los productos y ser beneficiarios de un “verdadero” sistema financiero.

Para Díaz Estela, el CCR debe buscar una mayor comunicación con la gente y su función debe ser la de acopiar las demandas. Considera que dos reuniones anuales son insuficientes y que el Consejo debería participar más en el diseño del presupuesto y del plan de desarrollo regionales. Sostiene que en estos instrumentos de gestión no se toman en cuenta las contribuciones de los actores sociales y que sólo acuden para “firmar los acuerdos de otros”.

#### 5.4 La participación ciudadana en tiempos de inestabilidad

La representatividad de una sociedad fragmentada, con intereses dispersos y demandas puntuales, además de ser un problema teórico es una traba práctica al momento de poner en marcha una gestión pública. Los modelos convencionales de representación política se basan en los partidos políticos. En ese sentido, el Parlamento es la principal institución que se aboca a ello. Sin embargo, en sociedades como la peruana, donde las agrupaciones políticas han perdido capacidad de convocatoria y tienen frágiles canales de representación, se plantean otros espacios de representación, en términos “sociales”, que antes de fortalecer los espacios existentes expanden la crisis de representación y profundizan, inconscientemente, la despolitización.

El CCR ha sido diseñado como un espacio de encuentro entre los representantes políticos (los consejeros regionales y alcaldes provinciales) y los “representantes” de la sociedad civil regional. Bajo esquemas normativos, diríamos que existe una sobreposición de representaciones que termina perjudicando a los elegidos por sufragio universal. Se separa la esfera política de la social, e involuntariamente se debilita a la primera, al legitimar un espacio que puede elaborar un discurso contra los partidos políticos y sus representantes, aduciendo una “verdadera representatividad” de las causas sociales. Los fuertes movimientos sociales, que capitalizan las demandas de la población, podrían, a través de estos espacios de representatividad de la sociedad civil, cuestionar severamente la legitimidad de las autoridades elegidas.

Sin embargo, las vías abiertas por el CCR parecen ser tan poco efectivas como los canales formales de representación política. Las movilizaciones regionales más importantes en los últimos años —las protestas en contra del sistema de privatizaciones o de los escasos recursos para la inversión regional— no pasan por los espacios de participación civil, a pesar de la oferta y disponibilidad existentes. Otro tipo de movimientos —quizás como los piqueteros argentinos o los movimientos indígenas bolivianos—, con un mayor nivel de organización y permanencia en el tiempo —una existencia más allá de los “estallidos sociales”—, han encontrado en esos espacios el acceso a la toma de decisiones.

En el país, sin embargo, los movimientos sociales adquieren características de desorden y escasa organización y sólo actúan a través de estallidos efímeros, que ningún actor puede asumir políticamente. De este modo, las demandas que provienen de la sociedad se mantienen vacías de representación y las organizaciones sociales pasan por alto las agendas regionales y se conforman con administrar un pequeño espacio ganado en medio de la fragmentación. Así, algunas de ellas, como el Club de Madres o la FAS-MA, que representan a la “sociedad civil” de la región San Martín, por más que cuentan con miles de miembros, tienen una capacidad de representación limitada debido a la desarticulación al interior de la organización. Mientras tanto, los “representantes sectoriales” de las capas empresariales y profesionales de la zona expresan las voluntades de servicio público antes que las demandas de sus respectivos gremios.

Si a estos problemas de fondo se le suma la escasa voluntad política de las autoridades competentes para alentar y otorgar vitalidad a los espacios de concertación, como el CCR, es más que evidente que las decisiones trascendentales para la región seguirán siendo potestad de los círculos de poder y de la voluntad de unos cuantos. Más aún cuando estas voluntades se le escapan inclusive al partido político que sustenta la propuesta de gobierno, como ocurre en la región San Martín.

Evidentemente, la constatación con la realidad es dramática. En sus primeros nueve meses de gestión, el CCR no se ha reunido ni una sola vez, mientras que el presidente regional ya ha sido denunciado penalmente y la vacancia de su cargo es solo una cuestión de tiempo. En este contexto de inestabilidad política, en el que ni siquiera el soporte partidario ha permitido “salvar” a la autoridad, ¿cómo pensar en mecanismos de participación ciudadana que contribuyan a definir los objetivos del desarrollo regional?

Consideramos que la planificación “teórica” de espacios como el CCR no será útil en la medida en que no se potencien estos espacios como verdaderas esferas de confluencia entre la gestión y la sociedad regionales. Los miembros del CCR entrevistados son conscientes de sus limitaciones y hasta cierto punto de la artificialidad de su “representación social”. Consideran que deben aproximarse más a “las bases”, pero no encuentran los mecanismos para hacerlo ni el apoyo del gobierno regional al cual consideran “adverso a la participación de la sociedad civil”. Durante su primero año de gestión, el presidente regional no ha aceptado ninguna entrevista con ellos ni ha respondido a los documentos que le han presentado. Mientras el gobierno regional siga considerando al CCR como un “relleno” —así lo señala Díaz Estela—, sólo como un requisito formal que hay que cumplir, las posibles virtudes de este espacio quedan truncas.

\* \* \*

El gobierno regional de San Martín ha postergado su agenda debido a los errores y delitos cometidos por los representantes de su novel gestión. Quizás éste sea uno de los casos más críticos del actual proceso de descentralización, aunque como se sabe existen otros gobiernos regionales —como el de Ancash, también presidido por el aprismo— envueltos en líos judiciales. Dadas estas circunstancias, la sociedad se fragmenta aún más y se aleja de sus representantes políticos y “portavoces”. El desprestigio contagia a las esferas de poder y el escepticismo aumenta. Para una sociedad que ha atravesado los avatares de la violencia política producto de la subversión y el narcotráfico, la actual gestión resulta más que decepcionante y, de esta manera, el proyecto político de clientelismo del régimen fujimorista aparece como el más sólido en los innumerables vaivenes de los ciclos políticos.

## *Conclusión*

### **¿UNA DESCENTRALIZACIÓN SIN PARTIDOS?**

Los partidos políticos en el Perú no gozan de confianza ni de credibilidad. De acuerdo al Latinobarómetro (2002),<sup>12</sup> apenas el 13% de la población encuestada confía en ellos. Con respecto a la encuesta anterior (1996), el declive es de cinco puntos. Si bien es cierto que el origen de este descrédito puede buscarse en la crisis partidaria de fines de los años ochenta, en el discurso y las prácticas en contra de la política del fujimorismo y en los altos niveles de corrupción a los que llegó la gestión pública, la transición hacia un nuevo gobierno no ha resuelto el malestar. La brecha que existe entre la clase política y la ciudadanía parece tan profunda que, como se indica en el epígrafe inicial de este documento, no parece haber una posibilidad de retornar a un pasado con partidos políticos enraizados en la sociedad.

Precisamente, los autores que hacen esta referencia, Levitsky y Cameron (2003), analizan las posibles consecuencias de una democracia sin partidos, tomando como referencia el caso peruano. Siguiendo a estos autores, los partidos políticos cumplen en teoría distintas funciones —suministran información crítica al electorado, plantean objetivos políticos de largo plazo, generan mecanismos de rendición de cuentas, reclutan a los actores políticos, permiten la gobernabilidad de un sistema basado en el equilibrio de poderes, etc.— que no estarían siendo cubiertas en la actualidad, con las consecuencias que ello trae.

En la década del noventa, emergieron en el país los “movimientos independientes” como una forma dominante de organización política. Antes que agrupaciones organizadas, consistían en maquinarias electorales cuya única razón de ser era llevar a su principal dirigente a algún cargo de responsabilidad pública. Sin estatutos, estructura, ideología ni propuestas, este modelo se reprodujo en todos los niveles de la política peruana. Vale aclarar, sin embargo, que algunos de estos movimientos permitieron que surgiesen propuestas políticas locales y regionales articuladas en torno al desarrollo regional. Para el caso que estudiamos, el surgimiento del movimiento IDEAS en 1996 es el ejemplo más elocuente.

Hábilmente, el fujimorismo puso a disposición de estos núcleos políticos atomizados ciertos recursos estatales que les permitían cumplir con las “promesas electora-

---

12. Véase [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

les”, a cambio de que apoyasen al régimen. Vamos Vecino, el movimiento fujimorista formado para las elecciones municipales de 1998, fue básicamente quien articuló e integró a estos “movimientos independientes” bajo el eslogan gobiernista. Sin embargo, la relación no fue más allá del mero intercambio de recursos por favores políticos. Las prácticas políticas informales se mantuvieron una vez terminado el proyecto re-reeleccionista de Fujimori, y lo hacen hasta la actualidad, pero nuevamente dispersas y sin posibilidad de formar parte de proyectos políticos partidarios que tengan como objetivo reconstruir el sistema democrático.

Tanaka (2004), Cameron y Levitsky (2003) analizan las consecuencias de que no existan partidos políticos organizados en un régimen democrático, considerando sobre todo el sistema político nacional. Tanaka señala, por ejemplo, cómo esta “política sin partidos [...] dificulta el desarrollo de conductas cooperativas” y cómo la meta prácticamente electoral de estos movimientos independientes los lleva a ser una suerte de “franquicias nacionales” que negocian con precarios líderes locales. Para Cameron y Levitsky, esto trae como consecuencia que los parlamentarios se comporten como unos “agentes libres” sin lealtades partidarias, y para quienes las elecciones son una suerte de aventura comercial, un juego de inversiones y ganancias. Una vez en el poder, la búsqueda de recuperar “la inversión” alienta el enriquecimiento ilícito.

Efectivamente, sin una organización, con un horizonte de corto plazo y sin una vocación democrática, estas agrupaciones no tienen otra razón de ser que la de que se elija a su representante, una especie de inversionista político que al alcanzar un cargo público y sin una organización detrás, se ve tentado a cometer actos de corrupción. Como señala Dellaporta (2000), los “[...] altos niveles de personalización de la política y pragmatismo y bajos niveles de militancia pueden explicar los altos niveles de corrupción”. Efectivamente, con filiaciones políticas volátiles, sin una motivación ideológica ni un programa, y sin arraigo en la sociedad, el enriquecimiento personal aparece como el único incentivo de la política.

El autoritarismo fujimorista impidió que estos niveles de corrupción se reprodujeran en la base, centralizándolos en la élite. El regreso a la democracia en el año 2001, sin embargo, no fue acompañado por el renacimiento de los partidos políticos, ya que los mecanismos de representación se mantienen débiles y el personalismo de la política local continúa vigente. Sin un proyecto político y con miles de “inversionistas” a cuestas, era previsible que el gobierno de Alejandro Toledo iniciara un penoso camino hacia la corrupción, que aunque aún no llega a los niveles anteriores, continúa siendo perjudicial para reconstruir la confianza en la democracia. Así, las pequeñas corruptelas, el uso privado de los bienes públicos, los favores personales a cambio de un cargo público, el nepotismo y el enriquecimiento ilícito empiezan a ser denunciados casi cotidianamente.

Consideramos que el PAP, a pesar de su organización interna y disciplina partidaria, también ha sufrido las consecuencias de estas prácticas políticas informales al interior del partido. Si bien es cierto que el retorno de García le valió para aglutinar un importante bolsón electoral, no estaba preparado para respaldar esos votos y asumir una eficiente administración pública regional. Más de una década fuera del gobierno repercutió en un déficit de cuadros dirigentes. En el caso específico de San Martín, como hemos demostrado, el PAP se vio en la necesidad de improvisar una candidatura con un personaje sin arraigo partidario ni experiencia de servicio público, lo que se

54 tradujo en una nula fidelidad a los cánones políticos y a los patrones disciplinarios del partido, y a que esta persona llegase a “confundir” los recursos estatales con los propios. La inexistencia de mecanismos de control por parte del partido dio espacio a una mayor autonomía para tomar decisiones personales. De este modo, Ramírez, al conformar su equipo de gobierno, no se guió por las directrices del partido sino por los intereses familiares o de amigos. Si sus conocidos son del partido es una simple casualidad. La tentación de usar estos vínculos primarios para acceder a un puesto de trabajo o a beneficios particulares siempre está presente. Sin embargo, depende de las organizaciones políticas el establecer mecanismos para evitar este tipo de “desviaciones”. En la actualidad, los casos de corrupción en los que están involucrados el gobierno central y los gobiernos regionales son la muestra de que los partidos políticos no pueden controlar a sus propios miembros.

Esto genera un escenario incierto para la recomposición del sistema democrático, pues ésta requiere de partidos políticos sólidos. Es difícil volver a creer en los partidos políticos sólidos y enraizados, como por ejemplo los que se formaron sobre la base de los sindicatos y asociaciones obreras. En otro texto, Steven Levistky (2003) considera que el éxito del Partido Justicialista (PJ) argentino en mantenerse vigente se debe, paradójicamente, a que su frágil estructura de organización permitió cobijar a un nuevo sector social —las clases urbano populares, de empleo precario— y a nuevos tipos de intermediarios políticos. La base social del PJ ya no son solamente los obreros sino los habitantes de las “villas” (similares a nuestros “asentamientos humanos”), y sus operadores políticos ya no son únicamente los líderes sindicales que pertenecieron a la “patria metalúrgica” sino los “punteros”, es decir, los dirigentes de esos barrios de extrema pobreza. Sus prácticas no fueron rechazadas por ninguna “tradición partidista”, y por el contrario, se alentó su ingreso ordenado a la estructura y cultura partidarias.

Comparando el caso del PJ con lo que ha ocurrido en el Perú, podemos afirmar que el PAP no ha pasado por un cambio similar que le otorgue un éxito que vaya más allá de los resultados electorales (producto de los efectos carismáticos, como el de Alan García, en escenarios de fragmentación) y que se traduzca en una disciplina oportuna para corregir los desaciertos comunes en la militancia. En el Perú, después del fujimorismo, los sectores populares continúan en un completo abandono y el importante sector dedicado al empleo informal no se beneficia de ningún tipo de política pública ni tampoco de un discurso que lo favorezca. Además, el PAP no ha pasado por un momento integrador en el que nuevos tipos de intermediarios no sólo entren ordenadamente en su organización sino que se adapten a ella. El caso de San Martín evidencia cómo un pequeño entorno alrededor de un *outsider* como Ramírez descalabró toda una gestión regional y perjudicó el prestigio del PAP, que tuvo que llevar el caso al Congreso para salvar, en algo, su reputación, una vez más desgastada. Sin medidas preventivas y correctivas, el PAP continuará siendo un viejo partido en un nuevo escenario y no estará a la altura de las exigencias, por más que su líder se haya actualizado en la reciente bibliografía sobre la globalización, la tecnología y el orden mundial (García 2003). Si ésta es la situación en la organización partidaria de mayor “solidez”, ¿cómo lo será en los partidos nacionales de menor trayectoria, como Perú Posible y Unidad Nacional?

En este sentido, el actual proceso de descentralización no ha contribuido a enraizar a los partidos en las sociedades regionales, lo que era uno de sus objetivos. A pesar de los cálculos iniciales que llevaron a convocar a los comicios regionales, se vuelve a

demostrar que los resultados electorales sólo son suficientes para llegar a los cargos públicos, pero no garantizan una administración eficiente y honesta y mucho menos la presencia y representatividad de las zonas alejadas de la capital y, en la esfera política, no certifican que se genere patrones de carrera política y se provea los “bienes de la democracia” —Estado de Derecho, justicia, etc.— en todos los niveles. Si la desconfianza en los partidos políticos se mantiene, nada garantiza la gobernabilidad del país y la población en general continuará insatisfecha.

Los últimos sondeos sobre la aprobación de las gestiones regionales reflejan la terrible desconfianza e insatisfacción que sienten las sociedades regionales por sus gobernantes. Como apreciamos en el cuadro 13, en ningún caso más de la mitad de la población aprueba la gestión de su presidente regional. Sólo Simons (Lambayeque) y Rivadeneyra (Loreto) cuentan con un respaldo que bordea el 50%. En promedio, la aprobación del presidente regional es del 23.5%, un declive de casi cinco puntos porcentuales con respecto a las encuestas realizadas en agosto del 2003.

Cuadro 13  
*Evolución del porcentaje de aprobación del presidente regional  
de agosto del 2003 a marzo del 2004*

Presidente	Región regional	Agrupación política	Ago-2003	Mar-2004	Evolución
Yehude Simons	Lambayeque	Independiente	57.3	48.4	-8.9
Robinson Rivadeneyra	Loreto	Independiente	38.8	47.0	8.2
Homero Burgos	La Libertad	PAP	36.9	29.7	-7.2
Daniel Vera Ballón	Arequipa	PAP	19.8	26.7	6.9
Miguel Mufarech	Lima	PAP	21.1	24.3	3.2
César Trelles	Piura	PAP	25.7	22.0	-3.7
Carlos Cuaresma	Cusco	FIM	32.6	19.2	-13.4
Luis Pita	Cajamarca	PAP	14.7	18.0	3.3
Luzmila Templo	Huánuco	Independiente	38.4	16.5	-21.9
Manuel Duarte	Junín	Independiente	14.3	14.3	0.0
David Jiménez	Puno	Independiente	28.3	9.7	-18.6
Freddy Ghilardi	Ancash	PAP	11.6	6.0	-5.6
<b>Promedio</b>			<b>28.3</b>	<b>23.5</b>	<b>-4.8</b>

Fuente: CPI. Elaboración propia.

Por otro lado, la desaprobación de estas mismas gestiones es apabullante (ver cuadro 14). En nueve de las doce regiones consultadas, más de la mitad de los encuestados desapruaba la gestión de su presidente regional. Los casos de Cusco, Huánuco y Puno son los más graves. La desaprobación promedio se ha incrementado en veinte puntos porcentuales con respecto al último sondeo: de 35.2% a 55.2%. A poco más de un año del establecimiento de los gobiernos regionales, el deterioro tiene una tendencia creciente.

*Evolución del porcentaje de desaprobación del presidente regional de agosto del 2003 a marzo del 2004*

Presidente regional	Región	Agrupación política	Ago-2003	Mar-2004	Evolución
Carlos Cuaresma	Cusco	FIM	37.9	70.4	32.5
Luzmila Templo	Huánuco	Independiente	34.2	70.0	35.8
David Jiménez	Puno	Independiente	43.4	69.3	25.9
Manuel Duarte	Junín	Independiente	38.1	63.0	24.9
Homero Burgos	La Libertad	PAP	23.8	56.0	32.2
Freddy Ghilardi	Ancash	PAP	39.2	56.0	16.8
César Trelles	Piura	PAP	48.7	55.3	6.6
Daniel Vera Ballón	Arequipa	PAP	37.4	51.3	13.9
Miguel Mufarech	Lima	PAP	44.3	51.2	6.9
Robinson Rivadeneyra	Loreto	Independiente	33.0	44.0	11.0
Luis Pita	Cajamarca	PAP	33.2	41.7	8.5
Yehude Simons	Lambayeque	Independiente	8.7	33.6	24.9
<b>Total</b>			<b>35.2</b>	<b>55.2</b>	<b>20.0</b>

Fuente: CPI. Elaboración propia.

Si comparamos la diferencia entre los porcentajes de aprobación y de desaprobación de las gestiones regionales, vemos que sólo en tres casos el saldo es “positivo”, es decir que el soporte social de la gestión es mayor que la oposición (ver cuadro 15). En esos casos se trata de líderes “independientes”. Tanto Simons como Rivadeneyra logran estos “éxitos relativos” imponiendo su experiencia política. En lo que se refiere a Vásquez (Ucayali), a pesar de su inexperiencia en la gestión pública, durante los últimos meses ha aplicado una política de habilitación de caminos y carreteras que lo erigen como el protagonista de una gestión “sorpresa” en una región prácticamente abandonada por los partidos políticos nacionales. Los de peor desempeño, según la población, también pertenecen a agrupaciones “independientes”. Son los casos de Puno, Huánuco y Cusco. El desempeño de los representantes del PAP es en todos los casos negativo, de acuerdo a la encuesta. En el caso de San Martín, a pesar de las denuncias de corrupción y de los escándalos, el gobierno regional aún mantiene un 20% de aprobación.

A más de un año del inicio del proceso de descentralización, los resultados son negativos en el ámbito político, no sólo en términos de la aprobación de los presidentes regionales sino también por la ausencia de proyectos de desarrollo regional de largo plazo. Ni las agrupaciones políticas “independientes” ni el PAP consiguen darle vuelta a un panorama social de desconfianza y rechazo hacia todos los niveles estatales, menos aún con sus escasos recursos. En medio de estas estructuras políticas débiles se entremezclan además los intereses particulares, lo cual les impide tener un soporte y

una dirección política. Sin partidos sólidos y descentralizados y con núcleos cohesionados en los ámbitos regionales, el proceso de descentralización no colmará las expectativas que hasta hace un año despertaba en la población. Y en la política, *vox populi, vox Dei*.

Cuadro 15  
*Diferencia entre los porcentajes de aprobación y de desaprobación de los presidentes regionales en marzo del 2004*

Presidente regional	Región	Agrupación política	Aprobación	Desaprobación	Diferencia
Yehude Simons	Lambayeque	Independiente	48.4	33.6	14.8
Edwin Vásquez	Ucayali	Independiente	49.0	37.5	11.5
Robinson Rivadeneyra	Loreto	Independiente	47.0	44.0	3.0
Víctor Espinoza	Pasco	Independiente	39.5	39.5	0.0
Rogelio Canches	Callao	Perú Posible	38.4	38.4	0.0
Omar Quezada	Ayacucho	PAP	23.0	38.5	-15.5
Luis Pita	Cajamarca	PAP	18.0	41.7	-23.7
Daniel Vera Ballón	Arequipa	PAP	26.7	51.3	-24.6
Homero Burgos	La Libertad	PAP	29.7	56.0	-26.3
Miguel Mufarech	Lima	PAP	24.3	51.2	-26.9
Cesar Trelles	Piura	PAP	22.0	55.3	-33.3
Max Ramírez	San Martín	PAP	20.5	58.0	-37.5
Vicente Tello	Ica	PAP	16.0	53.6	-37.6
Manuel Duarte	Junín	Independiente	14.3	63.0	-48.7
Freddy Ghilardi	Ancash	PAP	6.0	56.0	-50.0
Carlos Cuaresma	Cusco	FIM	19.2	70.4	-51.2
Luzmila Templo	Huánuco	Independiente	16.5	70.0	-53.5
David Jimenez	Puno	Independiente	9.7	69.3	-59.6
<b>Promedio</b>			<b>26.0</b>	<b>51.5</b>	<b>-25.5</b>

Fuente: CPI. Elaboración propia.

## BIBLIOGRAFÍA

BEER, Caroline

2004 "Electoral Competition and Fiscal Decentralization in Mexico". En Montero, Alfred y David Samuels, *Decentralization and Democracy in Latin America*. Indiana: Universidad de Notre Dame.

DELLA PORTA, Donatella

2000 *Political Parties and Corruption: 17 Hypotheses on the Interactions between Parties and Corruption*. San Domenico: European University Institute.

GARCÍA, Alan

2003 *Modernidad y política en el siglo XXI. Globalización con justicia social*. Lima: Editorial Matices.

HERRERA, Javier

2002 *La pobreza en el Perú en el 2001. Una visión departamental*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

LEVITSKY, Steven

2003 *Transforming Labor-based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

LEVITSKY, Steven y Maxwell CAMERON

2003 "Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru". En *Latin American Politics and Society* 45: 3.

MELÉNDEZ, Carlos

2003 *Último mapa político. Análisis de los resultados de las elecciones regionales del 2002*. Lima: IEP.

MONTERO, Alfred y David SAMUELS

2004 *Decentralization and Democracy in Latin America*. Indiana: Universidad de Notre Dame.

O'NEILL, Kathleen

2004 "Decentralization in Bolivia: Electoral Incentives and Outcomes". En Montero, Alfred y David Samuels, *Decentralization and Democracy in Latin America*. Indiana: Universidad de Notre Dame.

SABATINI, Christopher

2003 "Decentralization and Political Parties". En *Journal of Democracy*, vol. 14, núm. 2.

TANAKA, Martín

2004 "El gobierno de Alejandro Toledo o cómo funciona una democracia sin partidos". En *Revista Política*. Santiago de Chile.

ZÁRATE, Patricia

2003 *La democracia lejos de Lima. Descentralización y política en el departamento de San Martín*. Lima: IEP.

¿UNA DESCENTRALIZACIÓN SIN PARTIDOS?

El primer año de gestión del APRA  
en el gobierno regional de San Martín  
fue impreso por

Editorial Laberintos S.A.C.

CORRECCIÓN DE PRUEBAS

Sara Mateos F.-M.