

PERÚ: ENTRE LOS SOBRESALTOS ELECTORALES Y LA AGENDA PENDIENTE DE LA EXCLUSIÓN

MARTÍN TANAKA
INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

SOFÍA VERA
INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

Resumen:

En el Perú, el 2006 fue un año electoral. A lo largo de éste se renovó a todas las autoridades cuya designación depende de elecciones populares. El hecho más resaltante fue el triunfo de Alan García en las elecciones presidenciales, así como el sorprendente auge y posterior desplome del candidato antisistema, Ollanta Humala, entre la elección presidencial de abril y las regionales y municipales de noviembre. El discurso anti-sistema y la imagen de autoridad que proyectó el capitán en retiro Ollanta Humala concitó un amplio apoyo electoral, cuya distribución geográfica puso en evidencia algunos de los clivajes sociales que atraviesan al país. Estos resultados hicieron que se pusiera como tema central en la agenda política el tema de la inclusión social. Sin embargo, la debilidad de la oposición al gobierno de García ha hecho que ese tema se vaya disipando, aunque las razones de fondo que ameritarían su presencia sigan presentes.

Abstract:

2006 was a year of elections in Peru; Peruvians elected all their popular elected authorities. The most important outcome was the election of Alan García as President, and the surprising rise and fall of the outsider candidate Ollanta Humala, between the April presidential election and the November regional and municipal elections. The anti-system discourse and the authority figure that Humala projected gained an important popular support, whose geographical distribution revealed the cleavages present in Peruvian society. Those results put in agenda the problem of social inclusion. However, the weakness of the opposition to the García government has weakened the importance of this issue, despite the fact that the problems that explain it are still in place.

PALABRAS CLAVE • Perú • Elecciones 2006 • Democracia • Partidos políticos

I. COYUNTURA

En el Perú, el 2006 fue un año electoral. A lo largo de éste se renovó a todas las autoridades cuya designación depende de elecciones populares; el Presidente de la República y los congresistas; los presidentes regionales, los alcaldes provinciales y los alcaldes distritales, con sus respectivos consejos. El hecho más resaltante fue el triunfo de Alan García en las elecciones presidenciales, a pesar del mal recuerdo que se tiene de su primera gestión gubernamental (1985-1990). Este triunfo fue posible porque García tuvo éxito en plantear una candidatura que ocupó el centro político, alternativa tanto a “la candidata de los ricos”, Lourdes Flores, de Unidad Nacional, como

al candidato radical antisistema, Ollanta Humala, cuya irrupción en el escenario electoral fue inesperada. La candidatura de éste se impuso con la votación más alta (30%) en la primera vuelta de abril de 2006, y aunque su votación alcanzó el 47,4% en la segunda vuelta en junio, fue vencido por García, quien obtuvo el 52,6%. El discurso antisistema y la imagen de autoridad que proyectó el capitán en retiro Ollanta Humala concitó un amplio apoyo electoral, cuya distribución geográfica puso en evidencia algunos de los clivajes sociales que atraviesan al país. El *outsider* Humala alcanzó sus mayores votaciones en las regiones del sur andino, en las zonas más empobrecidas y abandonadas, y en las localidades con presencia de grupos étnicos minoritarios. García ganó en la ciudad de Lima, y en las ciudades más modernas e integradas a los circuitos económicos más dinámicos, ubicadas en la costa.

Estos resultados hicieron que se pusiera como tema central en la agenda política el tema de la inclusión social. Si bien la economía en general marcha bien, lo que se expresa en buenos indicadores macroeconómicos, y empieza a percibirse cierto optimismo respecto al futuro del país, en lo social el Perú no deja de ser un país con cerca de la mitad de su población en condición de pobreza. Así, de un lado, tenemos que la economía ha crecido consecutivamente durante sesenta meses, se proyecta que el producto bruto interno (PBI) alcance el 7,7 por ciento de crecimiento respecto al 2006, y que la recaudación tributaria en el 2007 crezca 98 por ciento respecto al 2001¹. Sin embargo, los indicadores de pobreza, desempleo, así como el nivel de los sueldos y salarios no han mostrado mejoras en los últimos años. Con todo, la combinación de una relativamente buena situación económica, el aumento de los recursos fiscales, un manejo político prudente y la debilidad de la oposición han hecho que los primeros siete meses del gobierno de Alan García hayan estado signados por una relativa estabilidad.

En el plano internacional, los temas más relevantes fueron, entre otros, la búsqueda de la aprobación de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, tanto del gobierno de Alejandro Toledo como del de Alan García, hasta la fecha infructuosa; la intervención de Hugo Chávez en la campaña presidencial a favor del candidato Ollanta Humala, lo que enturbió la relación bilateral, dado el triunfo de García, y las reiteradas tensiones en la relación bilateral con Chile (una de las cuales ha sido, por ejemplo, el tema de la delimitación marítima de la frontera), que han tratado de ser mejoradas a través de un contacto personal entre los presidentes García y Bachelet.

A continuación presentamos una reseña de los aspectos políticos más importantes del periodo del 2006 y lo que va del 2007, y de los procesos políticos en marcha que pueden configurar nuevas perspectivas para el país.

II. CAMBIOS INSTITUCIONALES

El cambio de gobierno no ha significado un cambio drástico en las políticas públicas o una modificación sustantiva en el funcionamiento de las instituciones en el Perú. El periodo presidencial iniciado en julio de 2006 comienza a tomar ciertas decisiones en dirección a una reforma de Estado, enfatizando como valor la austeridad y buscando mayores niveles de eficiencia. Cabe

¹ Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 2005*; y Apoyo Consultoría SAC.

mencionar que durante el gobierno anterior se implementaron algunos cambios en el sistema electoral y en la legislación sobre partidos, que se aplicaron recién en la coyuntura electoral del 2006. La ley de partidos de noviembre de 2003 estableció requisitos mínimos a las organizaciones políticas que quisieran presentar candidatos; la ley de barrera electoral (octubre 2005) buscó evitar la fragmentación extrema del parlamento. Los resultados de las elecciones, que veremos más adelante, demostraron que estos cambios parciales por sí solos no resuelven la debilidad del sistema de partidos; ni el número de candidatos fue menor este año, ni en el congreso se han formado bloques partidarios consolidados.

III. ELECCIONES

En 2006 se realizaron tres tipos de elecciones, la presidencial, la congresal y las regionales y municipales. La elección presidencial, que dio por ganador a Alan García Pérez, se desarrolló en dos rondas, la primera el nueve de abril y la segunda el cuatro de junio. El sistema electoral peruano establece que las elecciones presidenciales deben ganarse con al menos el 50 por ciento más uno de los votos válidos. De no obtenerse esa cifra, se convoca a los dos candidatos más votados. Ollanta Humala, candidato por Unión por el Perú, quedó en primer lugar, con algo más del 30% de los votos, tuvo que competir en una segunda vuelta presidencial con Alan García (Partido Aprista Peruano), líder del partido más antiguo del país y ex Presidente de la República entre los años 1985-1990.

Ollanta Humala intentó participar en las elecciones con un partido nuevo, el Partido Nacionalista Peruano (PNP), pero, al no lograr su inscripción, presentó su candidatura bajo el auspicio de Unión por el Perú. Humala se perfilaba como un liderazgo de oposición radical a las políticas neoliberales, el candidato que encarnaba el “giro a la izquierda” que se registraba también en Venezuela y Bolivia, cuyos presidentes dieron muestras públicas de apoyo político a su candidatura². Si bien García triunfó en la segunda vuelta electoral, Humala ganó en la primera. Si bien García se impuso por una diferencia muy estrecha a Lourdes Flores, sus votos se sumaron para derrotar a Humala. Los resultados fueron imprevistos, a la luz del desarrollo de la campaña. Lourdes Flores encabezó la intención de voto hasta febrero del 2006, pero quedó fuera de la contienda electoral por menos de un punto porcentual de diferencia frente al candidato aprista. Otra sorpresa la dio la agrupación fujimorista Alianza por el Futuro, que logró el cuarto puesto, a pesar de los sucesos que forzaron a Fujimori a abandonar la presidencia en el año 2001 y los procesos judiciales abiertos en su contra. Martha Chávez obtuvo incluso más votos que Valentín Paniagua, candidato del Frente de Centro, a pesar de la evaluación positiva que suscita su gestión como presidente transitorio en 2000-2001.

La distribución del voto en la primera vuelta muestra en términos generales que Humala ganó en la mayoría de regiones, Lourdes Flores sólo en Lima, y García en la costa norte. La votación de Humala estuvo por encima del promedio en las regiones surandinas, donde se encuentra la mayoría de la población de origen indígena y de mayores niveles de pobreza. Por el contrario, los

² Considerar la reunión en Caracas en marzo 2006 con Evo Morales de Bolivia y Hugo Chávez de Venezuela.

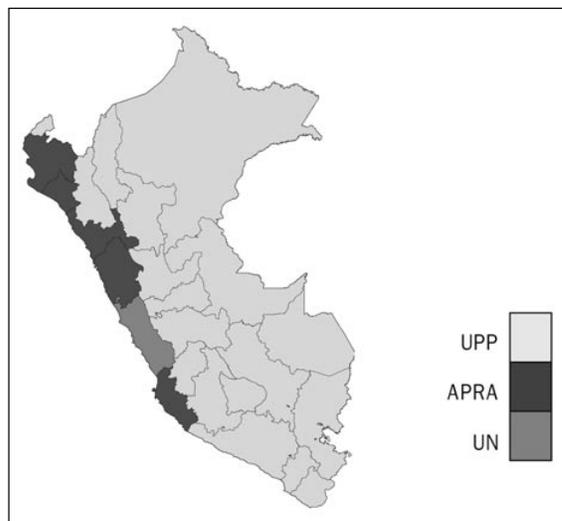
sectores más integrados a los circuitos económicos modernos apoyaron opciones políticas más moderadas.

Tabla 1: Porcentaje de Votos en Elecciones Presidenciales

Candidatos (#20)	1ª vuelta (9 abril)	2ª vuelta (4 junio)
Ollanta Humala (UPP)	30,62	47,4
Alan García (APRA)	24,32	52,6
Lourdes Flores (UN)	23,81	–
Martha Chávez (Alianza por el Futuro)	7,43	–
Valentín Paniagua (Frente de Centro)	5,75	–
Otros candidatos (menos del 5% de votación)	8,06	–
Total	100,00	100,00

Fuente: ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales). Elaboración propia.

Figura 1: Resultados de las elecciones presidenciales por regiones - 1ª Vuelta



Fuente: ONPE; elaboración propia.

La elección de Congreso es simultánea a la elección presidencial; se llevó a cabo el nueve de abril. El congreso peruano consta de una cámara única de 120 legisladores, electos en 25 circunscripciones plurinominales. El tamaño de las circunscripciones va de 1 a 7 escaños, con la excepción de Lima que es la más grande, con 35 escaños. Cada elector vota por alguna de las listas que compiten en su circunscripción, y luego puede votar específicamente por dos candidatos dentro de la lista (voto preferencial). La alianza UPP-PNP obtuvo la mayor cantidad de escaños en el congreso (45 puestos), seguido por el Partido Aprista, con 36 representantes. Es importante

remarcar que, a pesar de que el porcentaje de votación de ambas fuerzas políticas fue de 21 por ciento (2.213.623 frente a 2.274.797) de votos, la distribución nacional de sus votos le permitió a UPP tener muchos más escaños.

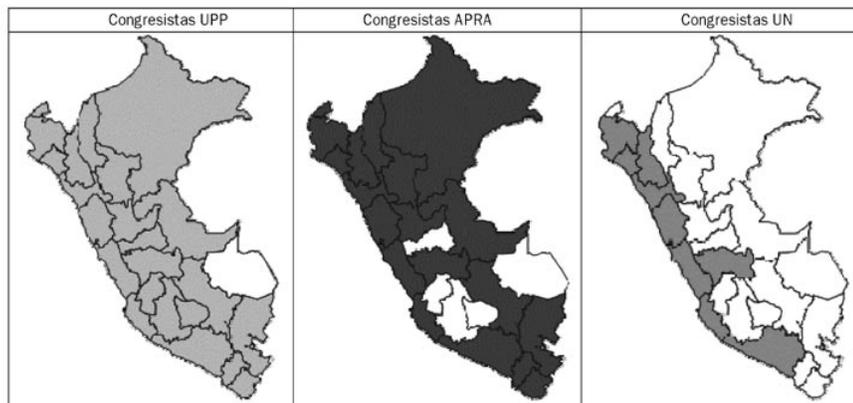
Tabla 2: Porcentaje de votos y número de escaños obtenidos por las agrupaciones políticas en las elecciones congresales 2006

Partido Político	Unión por el Perú		Partido Aprista		Unidad Nacional		Alianza por el Futuro		Frente de Centro		Perú Posible		Restauración Nacional		Otros 1/		Total	
Región	% votos	n° escaños	% votos	n° escaños	% votos	n° escaños	% votos	n° escaños	% votos	n° escaños	% votos	n° escaños	% votos	n° escaños	% votos	n° escaños	% votos	n° escaños
Amazonas	23	1	22	1	10	0	10	0	18	0	3	0	3	0	12	0	100	2
Ancash	21	2	26	2	13	1	7	0	4	0	3	0	4	0	21	0	100	5
Apurímac	34	2	17	0	9	0	3	0	5	0	1	0	4	0	27	0	100	2
Arequipa	35	3	14	1	14	1	10	0	4	0	2	0	0	0	22	0	100	5
Ayacucho	54	3	6	0	8	0	11	0	4	0	1	0	0	0	16	0	100	3
Cajamarca	20	2	18	1	12	1	17	1	7	0	2	0	2	0	20	0	100	5
Callao	14	1	26	2	22	1	12	0	5	0	5	0	5	0	9	0	100	4
Cusco	39	4	19	1	7	0	4	0	8	0	1	0	3	0	19	0	100	5
Huancavelica	46	2	11	0	8	0	17	0	6	0	3	0	0	0	10	0	100	2
Huánuco	36	2	13	1	8	0	6	0	7	0	2	0	9	0	20	0	100	3
Ica	22	1	25	2	22	1	6	0	5	0	4	0	3	0	13	0	100	4
Junín	29	2	18	1	13	1	15	1	6	0	2	0	0	0	16	0	100	5
La Libertad	10	1	45	5	11	1	7	0	2	0	2	0	4	0	19	0	100	7
Lambayeque	16	1	32	2	11	1	13	1	5	0	1	0	3	0	19	0	100	5
Lima	14	6	17	7	20	8	19	8	8	3	7	2	5	1	10	0	100	35
Loreto	22	1	15	1	10	0	2	0	17	1	1	0	14	0	19	0	100	3
Madre de Dios	20	0	12	0	15	0	3	0	4	0	14	0	21	1	12	0	100	1
Moquegua	30	1	22	1	14	0	3	0	14	0	2	0	2	0	13	0	100	2
Pasco	18	1	1	0	8	0	20	1	10	0	3	0	6	0	35	0	100	2
Piura	19	2	28	1	13	1	9	0	7	0	5	0	4	0	15	0	100	6
Puno	36	3	12	3	7	0	7	0	9	1	3	0	4	0	22	0	100	5
San Martín	29	1	21	1	13	0	17	1	7	0	1	0	6	0	6	0	100	3
Tacna	32	1	20	1	12	0	3	0	11	0	1	0	0	0	20	0	100	2
Tumbes	19	1	22	1	14	0	11	0	11	0	5	0	8	0	11	0	100	2
Ucayali	22	1	21	1	12	0	5	0	10	0	1	0	4	0	25	0	100	2
Total	21	45	21	36	15	17	13	13	7	5	4	2	4	2	15	0	100	120

1/ Con menos del 4% de la votación válida total.

Fuente: ONPE; elaboración propia.

Figura 2: Resultados elecciones congresales por región



Fuente: ONPE; elaboración propia en base a Remy 2006.

UPP-PN tiene congresistas en todas las regiones del país, salvo en Madre de Dios; el APRA colocó congresistas en 21 de las 25 regiones, con votaciones sobresalientes en La Libertad, Piura y Ancash. La tercera fuerza política en el Congreso, Unidad Nacional, tiene un voto evidentemente costero y limeño (sus más altas votaciones se encuentran en Lima, Callao e Ica). Si bien siete agrupaciones alcanzaron representación, es importante señalar que se presentaron 24 listas.

Las elecciones regionales y municipales fueron celebradas sólo cinco meses después de las elecciones generales, en noviembre del 2006. En ellas se eligieron representantes para 25 gobiernos regionales, 195 municipalidades provinciales y 1.830 municipalidades distritales. Los gobiernos regionales con autoridades electas fueron creados recientemente, en el año 2002, como resultado del proceso de regionalización. Se instalaron en base a la circunscripción de los departamentos, que durante la época de Fujimori funcionaron bajo Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) designados por el Ejecutivo.

Los resultados reafirman la dispersión del sistema de partidos peruano y auguran escenarios regionales desarticulados entre sí y poco cohesionados al interior. En siete de las veinticinco regiones han ganado candidatos respaldados por algún partido político nacional, el resto (dieciocho) quedó en manos de organizaciones políticas "independientes" de alcance regional. Es decir, en el mapa político predominan los líderes independientes que no tienen lazos políticos formales con otras presidencias regionales del país, y que pertenecen a organizaciones políticas sin alcance nacional. El APRA, si bien no disminuyó significativamente el porcentaje de votación que obtuvo en la elección presidencial del mes de abril, sí perdió nueve de las doce presidencias regionales que ganó en 2002, quedando reducida su representación solamente a las regiones de Piura y La Libertad, sus "bastiones electorales" tradicionales. En cuanto a los demás grupos políticos, tenemos que en esta ocasión se presentaron separados el Partido Nacionalista de Ollanta Humala y Unión por el Perú. Ellos obtuvieron ocho y seis por ciento de la votación válida total, luego de que en la primera vuelta de la elección presidencial UPP obtuviera el 30% de los votos y el 21% de los votos válidos en la elección del Congreso. Los demás partidos nacionales prácticamente desaparecen en los ámbitos regionales y locales; quienes predominan son los líderes independientes.

Tabla 3: Porcentaje de votos válidos, cargos obtenidos y candidatos presentados por organización política en las elecciones regionales y provinciales

Organizaciones Políticas	Presidencia Regional (#25)			Alcaldía Provincial (#195)		
	% votos válidos	% cargos obtenidos	% candidatos presentados	% votos válidos	% cargos obtenidos	% candidatos presentados
Partido Aprista Peruano	18%	8% (2)	100% (25)	14%	9% (18)	94% (184)
Partido Nacionalista	8%	0% (0)	100% (25)	6%	5% (10)	79% (155)
Unión por el Perú	6%	4% (1)	68% (17)	5%	9% (17)	72% (140)
Unidad Nacional	3%	0% (0)	36% (9)	17%	2% (4)	26% (51)
Restauración Nacional	3%	0% (0)	40% (10)	7%	4% (7)	35% (69)
Fuerza Democrática	3%	4% (1)	16% (4)	1%	2% (4)	15% (29)
Partido Movimiento Humanista Peruano	3%	4% (1)	8% (2)	0%	0% (0)	4% (8)
Si Cumple	2%	0% (0)	64% (16)	3%	1% (1)	36% (71)
Acción Popular	2%	0% (0)	40% (10)	4%	5% (9)	51% (100)
Avanza País - Partido de Integración Social	2%	4% (1)	16% (4)	1%	0% (0)	7% (14)
Perú Posible	2%	0% (0)	24% (6)	0%	1% (2)	12% (23)
Otros Partidos Políticos 1/	6%	4% (1)	—	12%	12% (23)	—
Independientes 2/	43%	72% (18)	—	30%	51% (100)	—
Totales	100%	100% (25)		100%	100% (195)	

1/ Con menos del 2% de la votación válida total en las elecciones regionales.

2/ Se presentaron 81 organizaciones independientes en las elecciones regionales y 217 en las provinciales.

Fuente: ONPE; elaboración propia.

¿Qué puede decirse de la gran diversidad de movimientos regionales? Algunas constataciones: apenas uno de los electos en 2002 logró ser reelecto; muchos de los electos ya habían postulado en las elecciones de 2002; en algunas regiones, el movimiento vencedor ganó también en varias de las alcaldías provinciales, mientras que en otras prima una gran desarticulación entre el ámbito regional y el provincial; un buen número de presidentes regionales cuenta con experiencia política y administrativa previa, a diferencia de los electos en 2002, todo lo cual permite abrigar esperanzas moderadas de que harán gestiones importantes. De otro lado, tenemos otros presidentes electos sin mayor experiencia previa, electos por márgenes estrechos y con un porcentaje no muy alto de votos, situación que podría llevar a problemas de gobernabilidad en un contexto regional fragmentado.

En todos los procesos electorales del 2006, la participación electoral fue mayor al 85 por ciento; 88,71 por ciento en las elecciones generales (presidencial y congresal), 87,71 por ciento en la segunda vuelta presidencial y 87,41 por ciento en las regionales y municipales. Respecto a años anteriores, la participación electoral es ligeramente mayor. Por ejemplo, en las elecciones regionales del año 2002 ésta alcanzó un 84 por ciento³. Hay que tomar en cuenta que en el Perú

³ 12.800.000 electores sobre 15.298.237 electores hábiles según el padrón electoral en el 2002 de la ONPE.

Tabla 4: Porcentaje votos válidos y porcentaje de diferencia con el 2º puesto en elecciones regionales

Región	Presidentes regionales electos	% votos válidos	% diferencia con el 2º puesto
Puno	Pablo Fuentes (Avanza País - Partido de Integración Social)	18,8	0,4
Lima	Nelson Chui (Concertación para el Desarrollo Regional Lima)	20,3	0,0
Piura	César Trelles (APRA)	24,7	2,5
Ayacucho	Isaac Molina (Frente Independiente Innovación Regional)	25,2	6,2
Pasco	Félix Serrano (Movimiento Nueva Izquierda)	25,5	5,2
Junín	Vladimiro Huaroc (CONREDES)	25,8	8,1
Huancavelica	Federico Salas (PICO)	26,6	1,2
Amazonas	Oscar Altamirano (Fuerza Democrática)	26,8	6,1
Moquegua	Jaime Rodríguez (Movimiento Independiente Nuestro Ilo-Moquegua)	26,9	0,5
Huánuco	Jorge Espinoza (Frente Amplio Regional)	27,0	9,1
Apurímac	David Salazar (Frente Popular Llapanchik)	27,0	4,2
Ancash	César Álvarez (Movimiento Independiente Regional Cuenta Conmigo)	28,3	10,8
Cajamarca	Jesús Coronel (Fuerza Social)	29,2	11,8
Ica	Rómulo Triveño (PRI)	32,1	10,1
Cusco	Hugo Gonzales (Unión Por el Perú)	32,6	5,1
Tacna	Hugo Ordóñez (Alianza por Tacna)	32,7	13,1
Tumbes	Wilmer Dios (Movimiento Independiente Regional Faena)	32,8	1,3
Madre de Dios	Santos Kaway (Movimiento Independiente Obras Siempre Obras)	33,5	18,1
Ucayali	Jorge Portocarrero (Integrando Ucayali)	34,1	3,5
Arequipa	Juan Guillén (Arequipa, tradición y futuro)	34,9	14,7
Lambayeque	Yehude Simon (Partido Movimiento Humanista Peruano)	39,6	20,9
Loreto	Yvan Vásquez (Fuerza Loretana)	42,0	17,1
San Martín	César Villanueva (Nueva Amazonia)	44,5	21,8
La Libertad	José Murgía (APRA)	48,0	34,1
Callao	Alexander Kouri (Chimpun Callao)	49,6	16,3

Fuente: ONPE; elaboración propia.

el acto de votar es obligatorio hasta los setenta años y la ausencia a los comicios se sanciona con una multa. El padrón electoral está conformado por la población mayor de dieciocho años inscrita en el registro civil peruano (RENIEC). Desde 2005, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional también tienen derecho al voto.

Tabla 5: Participación electoral en los procesos electorales del 2006

Elecciones 2006	Elecciones presidenciales 1ª vuelta (9 abril)	Elecciones congresales (9 abril)	Elecciones presidenciales 2ª vuelta (4 junio)	Elecciones regionales y municipales (19 noviembre)
Total de votos emitidos	14.632.003	14.625.000	14.468.278	14.505.647
% participación electoral (1/ y2/)	88,71	88,66	87,71	87,41

1/Electores hábiles en elecciones presidenciales y congresales: 16.494.906.

2/ Electores hábiles en elecciones regionales y municipales: 16.594.824.

Fuente: ONPE; elaboración propia.

En cuanto a la representación de los grupos desaventajados, encontramos que entre los nuevos congresistas tenemos 35 mujeres, mientras que en el año 2001 se eligieron sólo a 22. En el Poder Ejecutivo, el gabinete de 16 carteras ministeriales designado por el nuevo gobierno aprista cuenta con 6 mujeres ministras⁴. Sin embargo, este no es el caso entre las nuevas autoridades regionales y locales. Ninguno de los nuevos presidentes regionales es mujer; apenas cuatro de los alcaldes provinciales son mujeres (es decir, el dos por ciento), y 46 mujeres son alcaldes distritales (tres por ciento)⁵. A favor de la participación de las mujeres en la política, existe una regulación sobre cuotas de género que rigió en las últimas elecciones y que establece que el 30 por ciento de las listas de candidatos al Congreso, al gobierno regional y a los gobiernos locales deben ser mujeres⁶; sin embargo, la ley no estipula en qué lugar de las listas deben estar ubicadas las candidatas.

IV. EL EJECUTIVO

Como se ha mencionado anteriormente, el Poder Ejecutivo cuenta con dieciséis ministerios, donde, según la Constitución, “el Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo. Nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente del Presidente del Consejo”⁷. Alan García Pérez asumió el 28 de julio del 2006 la presidencia de la República y nombró como su presidente del Consejo de Ministros a un aprista de confianza, Jorge del Castillo. El gabinete tiene una composición plural, donde hay apristas e independientes de orientaciones diversas, que en conjunto proyectan cierta solvencia profesional.

⁴ A la fecha, Pilar Mazzetti, ministra del Interior, ha sido destituida y reemplazada por Luis Alva Castro.

⁵ Transparencia, datos electorales n 27.

⁶ Según las resoluciones 1230-2006-JNE, 1230-2006-JNE, 1247-2006-JNE, 1234-2006-JNE.

⁷ Constitución del Perú, 1993.

Tabla 6: Gabinete del inicio del gobierno de Alan García Pérez (28 de julio del 2006)

Ministerio	Nombre	Partido	Nacimiento	Profesión
Presidencia del Consejo de Ministros	Jorge del Castillo	APRA	2 julio 1950	Abogado
Agricultura	Juan José Salazar	APRA	—	Ing. Agrónomo
Comercio Exterior y Turismo	Mercedes Aráoz	Independiente	5 agosto 1971	Economía
Defensa	Alan Wagner Tizón	Independiente	7 febrero 1942	Relaciones Internacionales
Economía y Finanzas	Luis Carranza	Independiente	21 diciembre 1966	Economía
Educación	José Antonio Chang	Independiente	19 mayo 1958	Ing. Industrial
Energía y Minas	Juan Valdivia	APRA	6 febrero 1948	Arquitecto
Interior	Pilar Mazzetti Soler	Independiente	9 setiembre 1946	Médico cirujano
Justicia	María Zavala	Independiente	15 enero 1956	Abogada
Mujer y Desarrollo Social	Virginia Borra Toledo	APRA	—	Economía
Producción	Rafael Rey Rey	Renovación Nacional	26 febrero 1954	Ing. Industrial
Relaciones Exteriores	José A. García Belaúnde	Independiente	16 marzo 1948	Diplomático
Salud	Carlos Vallejos	APRA	—	Cirujano
Trabajo	Susana Pinilla	Independiente	31 mayo 1954	Antropología
Transportes y Comunicaciones	Verónica Zavala	Independiente	1968	Administración y Derecho
Vivienda y Construcción	Hernán Garrido Lecca	APRA	1960	Economía

Fuente: Elaboración propia.

Además del Presidente de la República y el presidente del Consejo de Ministros, el Poder Legislativo también tiene la facultad de remover a un ministro. Según la Constitución, “Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. El Consejo de Ministros o el ministro censurado, debe renunciar”⁸. Esto es expresivo del peso político que el Poder Legislativo tiene frente al Ejecutivo.

En cuanto al funcionamiento del Consejo de Ministros presidido por Jorge del Castillo, y su relación con la presidencia de Alan García, encontramos en éste un estilo de conducción con un notorio protagonismo presidencial, y la subordinación del Consejo de Ministros. En los primeros meses del gobierno de García, éste se ha presentado como “por encima” de los errores y conflictos al interior del gabinete, apareciendo como un poder dirimente. Esto, hasta el momento, le está funcionando, lo que se expresa en los altos niveles de aprobación a la gestión del Presidente, por encima de sus ministros, y en que algunos escándalos que afectaron la legitimidad de sus ministros no han alcanzado al Presidente.

⁸ Constitución del Perú. 1993. Artículo 132.

V. EL LEGISLATIVO

El periodo legislativo 2006–2011, como ya se ha mencionado, se inicia con un Congreso en el que la UPP tiene la mayor cantidad de escaños (45) sin llegar a una mayoría. Sin embargo, algunos congresistas electos militan en la UPP, mientras que otros son del PNP de Ollanta Humala. Rápidamente, la alianza entre ambos se rompió en el Congreso. Además, la UPP sufrió deserciones adicionales⁹. Por su parte, el partido de gobierno obtuvo 36 congresistas, que constituyen sólo el treinta por ciento del total de miembros del Congreso. Si comparamos el Congreso actual con el Congreso 2001-2006, encontraremos un menor grado de fragmentación. El Congreso 2001-2006 sufrió además de graves problemas de disciplina interna: por ejemplo, Perú Posible (PP) sufrió la deserción continua de congresistas, a tal punto que, en el último año del mandato de Toledo, PP había pasado de tener 47 escaños a 34. Asimismo, Unidad Nacional tuvo dificultades para sostenerse unificada durante el periodo 2001-2006 y perdió seis de los diecisiete congresistas con los que inició.

Gráfico 1: Composición Congreso 2001 y 2006



Fuente: Elaboración propia.

Entre los partidos políticos más influyentes del Congreso en los dos últimos periodos están UPP, APRA, UN y PP. UPP fue fundado en 1994 por Javier Pérez de Cuéllar (ex Secretario General de las Naciones Unidas) y participó en las elecciones de 1995 contra Fujimori (Pérez de Cuéllar se alejó de la UPP poco tiempo después de 1995). En el 2005 se alió al Partido Nacionalista para sostener la candidatura de Ollanta Humala. Su tendencia política es de centroizquierda. El APRA es el partido más antiguo del Perú, fundado en 1924 por Víctor Raúl Haya de la Torre; Haya no pudo ser Presidente del Perú, el primer gobierno del APRA fue encabezado por García (1985-1990). En este momento, su gestión gubernamental podría ser calificada como de centroderecha. Perú Posible fue fundado en 1999 y su candidato Alejandro Toledo compitió contra Fujimori en las cuestionadas elecciones de 2000; Toledo ganó la presidencia en 2001, venciendo en segunda vuelta a Alan García. PP podría ser considerado un partido de centro.

⁹ Fueron tres: Gustavo Dacio Espinoza, Rocío de María Gonzales, Carlos Alberto Torres Caro.

El Congreso se organiza en 25 comisiones ordinarias (además de comisiones de investigación, especiales y de ética que se instalan extraordinariamente), que se encargan de debatir los proyectos de ley que ingresan al Congreso. Una vez que las comisiones dictaminan favorablemente un proyecto de ley, éste pasa a ser debatido en una sesión del pleno del Congreso, en el que para ser aprobada la ley se necesita el apoyo de la mayoría de legisladores. En el periodo 2001-2006 el Legislativo aprobó 4.116 normas legales, en lo que va del 2006–2011 se han aprobado 117, lo cual supone que la eficiencia en la aprobación de leyes ha aumentado en relación a años anteriores¹⁰.

En lo que va del actual gobierno, si bien el APRA no cuenta con mayoría en el Congreso, no ha tenido problemas en armar mayoría, ya sea con UPP, con UN o con la AF, dependiendo de los temas en debate. En general, la percepción es que, en la actualidad, no existe una oposición significativa para el gobierno.

VI. RELACIÓN ENTRE PODERES DEL ESTADO Y NIVELES DE GOBIERNO

La combinación entre una relativamente buena situación económica, bonanza fiscal y debilidad de la oposición hacen que García pueda ejercer su liderazgo político, hasta el momento, con comodidad. Como signos preocupantes están, en primer lugar, el mantenimiento de una brecha entre la dinámica de la capital (en la que la popularidad de García aumenta) y el conjunto del país (en la que se mantiene o disminuye); el mantenimiento de altos niveles de pobreza y exclusión, sin que se perciban todavía iniciativas importantes de reforma; finalmente, un cierto malestar social en algunos sectores del país, en el que se percibe que, a pesar del crecimiento económico y del aumento de los recursos presupuestales, la situación de las familias no cambia, lo que podría expresarse en protestas, que, al darse en un contexto de debilidad de los partidos, tiende a seguir caminos no estructurados ni institucionales, y bastante proclives al uso de la violencia. Por el momento, las preocupaciones en el gobierno de García no están en el Congreso, ni en los gobiernos regionales o alcaldías provinciales, a pesar de no contar con una presencia mayoritaria en estos ámbitos. Por ahora, los principales conflictos que ponen en dificultades al gobierno se relacionan con las pugnas al interior del partido de gobierno, que el presidente administra de modo de aparecer siempre como el poder dirimente.

VII. EVALUACIÓN GENERAL SOBRE EL FUNCIONAMIENTO Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

La democracia en el Perú se halla en una suerte de encrucijada, ilustrada de manera muy gráfica en los resultados de las últimas elecciones presidenciales. De un lado, se ubicó un país más integrado, moderno, básicamente limeño y costeño, que mira con expectativa el actual ciclo de crecimiento económico, y que opta por correcciones graduales al modelo económico y político que ha seguido el país en los últimos años; de otro lado, un país signado por la pobreza y la desigualdad, básicamente en la sierra y la selva, que percibe que los beneficios del crecimiento no le alcanzan, que desconfía de las instituciones y de las élites políticas y sociales, y que

¹⁰ Congreso de la República. Informe de los indicadores de la gestión parlamentaria correspondiente a la primera legislatura 2006-2007.

considera que un cambio radical, una refundación institucional, es lo que el país necesitaría para salir adelante. Estas dos visiones mostraron fuerzas parejas en la elección presidencial de abril y junio de 2006, pero al final se impuso la primera, lo que hizo que el Perú se alejara del camino que hoy parecen estar siguiendo Venezuela, Bolivia o Ecuador, y se emparente más con el camino que hoy sigue Colombia, por ejemplo. Dependerá del destino del gobierno del Presidente García el que Perú consolide este camino o caiga por una senda de polarización e inestabilidad como en otros casos o como en su propia historia pasada.

REFERENCIAS

- Adrianzén, Alberto. 2006. "¿Crisis de gobernabilidad o inicio de un nuevo ciclo político en América Latina?". En *Democracia, descentralización y reforma fiscal en América Latina y Europa del Este*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 31-46.
- Balbi, Carmen. 2006. "Las elecciones de Perú del 2006 en el Perú y el "fenómeno" Humala". Ponencia presentada en el *Colloque: L'Amérique Latine Aux Urnes*. Paris: Institut Sciences Politiques - IHEAL.
- Ballón, Eduardo. 2006. "Crecimiento económico, crisis de la democracia y conflictividad social. Notas para un balance del toledismo". *Perú Hoy. Democracia inconclusa: transición y crecimiento* (julio): 31-45.
- Ballón, Eduardo. 2006. "Las tendencias que encuentra el nuevo gobierno: crecimiento económica sin calidad, límites de la democracia y alta conflictividad social". *Cuadernos Descentralistas* 20 (julio): 71-96.
- Grompone, Romeo. 2006. "Los acelerados cambios políticos en el Perú de estos días". En *Perú Hoy. Democracia inconclusa: transición y crecimiento* (julio): 65-116.
- Grompone, Romeo. 2006. "Nuestra obstinada ignorancia. Sobre las elecciones de junio y la presente situación política". *Argumentos* 5 (julio): 2-5.
- Meléndez, Carlos. 2006. "Perú: Partidos y outsiders. El proceso electoral peruano del 2006". *Desafíos* 14 (I): 40-68.
- Meléndez, Carlos y Sofía Vera. 2006. "Si todos perdieron ¿quién ganó?". *Argumentos* 8 (diciembre): 7-11.
- Remy, María Isabel. 2006. "¿Qué esperar del nuevo congreso?". *Argumentos* 5 (julio): 22-27.
- Sulmont, David. 2007. "Explorando el significado de las elecciones del año 2006" *Coyuntura, Análisis económico y social de la actualidad* 10 (enero): 8-11.
- Tanaka, Martín. 2006. "¿Qué podemos aprender sobre el Perú de esta campaña electoral?". *Argumentos* 2 (abril): 2-9.
- Tanaka, Martín. 2006. "Reflexiones antes del día D". *Argumentos* 4 (mayo): 2-5.
- Vergara, Alberto. 2006. "Chichas y limonadas, o del futuro político del país". *Perú Hoy. Democracia inconclusa: transición y crecimiento* (julio): 117-148.

Martín Tanaka es peruano, Doctor en Ciencia Política y Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México, y Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es Director General del Instituto de Estudios Peruanos y profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
(E-mail: mtanaka@iep.org.pe)

Sofía Vera es bachiller de sociología en la Universidad Católica del Perú. Trabaja actualmente como asistente de investigación en el Instituto de Estudios Peruanos.
(E-mail: svera@iep.org.pe)