

EVALUANDO LA OFERTA DE LOS PARTIDOS: ¿cuál es el perfil de los candidatos al próximo parlamento?

* **Martín Tanaka**

** **Rodrigo Barrenecha**



En unas semanas se celebrarán las elecciones generales, y con ellas elegiremos a un nuevo Congreso de la República. Como es conocido, el parlamento es una de las instituciones más desprestigiadas de nuestro sistema político, y el problema de la calidad de la representación ha concitado mucha discusión en los últimos años. Sin embargo, los problemas de calidad que afrontó el parlamento fueron cambiando en cada gobierno. En el periodo 1995-2000, el problema principal se encontraba en una abrumadora mayoría subordinada por completo al Poder Ejecutivo, que hizo del parlamento un apéndice de este. En el periodo 2001-2006, el problema residió más bien en la debilidad de la bancada oficialista, que se fue fragmentando conforme menguaban los porcentajes de aprobación al presidente de la república, y que terminó acosada por una bancada aprista cohesionada y disciplinada. Pese a ello, el fraccionamiento de los grupos parlamentarios y la indisciplina de sus miembros fueron moderados por la presencia de jefes de bancada fuertes y experimentados, que ayudaron además a impulsar algunas medidas de reforma importantes, como la ley de partidos o la ley de carrera pública magisterial.

* Politólogo, investigador del IEP.

** Sociólogo, investigador del IEP.

El parlamento que termina tuvo problemas similares al del periodo anterior, pero careció de liderazgos fuertes en las bancadas, lo que ayuda a entender su nivel de desprestigio. En 2006, la bancada más importante fue la de UPP, que se dividió muy rápidamente luego de perder la elección presidencial; la división dio lugar a una bancada del Partido Nacionalista más cohesionada, pero esta carecía de la conducción de parlamentarios experimentados. Unidad Nacional se fraccionó (al romperse la alianza entre el PPC y Unidad Nacional), y careció de un liderazgo equivalente al que tuviera Antero Flores-Aráoz en el Congreso anterior. El fujimorismo fue bastante disciplinado, pero careció de liderazgos que le permitieran ser más que un acompañante de las decisiones del partido de gobierno. Finalmente, la célula parlamentaria aprista perdió liderazgo debido a que Jorge del Castillo, su dirigente más experimentado, entró al Poder Ejecutivo, del cual salió seriamente desprestigiado.

Tomando en cuenta la importancia de la existencia de liderazgos experimentados y de la cohesión interna de los grupos que llegan al parlamento, ¿qué podemos avizorar sobre el próximo Congreso, analizando las listas de candidatos presentadas por los partidos?

Antes de responder esta pregunta, es importante combatir algunos sentidos comunes que consideramos mal encaminados en esta discusión. Desde ciertos puntos de vista, se tiende a pensar que en el Congreso existe una suerte de cúpula perennizada en sus curules, que protege sus privilegios de elección en elección, pese a tratarse de un grupo con severos problemas de representatividad. Por lo tanto, la solución se encontraría en promover la renovación en el parlamento, y a ello apuntan algunas iniciativas legislativas y propuestas electorales, desde la renovación a mitad del mandato hasta la prohibición de la reelección, pasando por la revocatoria de congresistas. ¿Es renovar a nuestro parlamento lo que necesitamos? Veamos qué nos dice la evidencia.

La presencia de parlamentarios nuevos, no reelegidos, es abrumadoramente alta, y con una tendencia creciente, no descendente. El porcentaje de parlamentarios nuevos pasó de 67% a 82% entre 1995 y 2006; es decir, el Congreso que se va, y que el sentido común percibe como habitado por los “políticos tradicionales”, es la más clara encarnación de la renovación de la representación y de los vicios del “amateurismo” político.

Cuadro 1. Porcentaje de congresistas elegidos por primera vez en cada periodo

Periodo Congresal	Congresistas nuevos
Periodo 1995-2000	67%
Periodo 2000-2001	70%
Periodo 2001-2006	67%
Periodo 2006-2011	82%

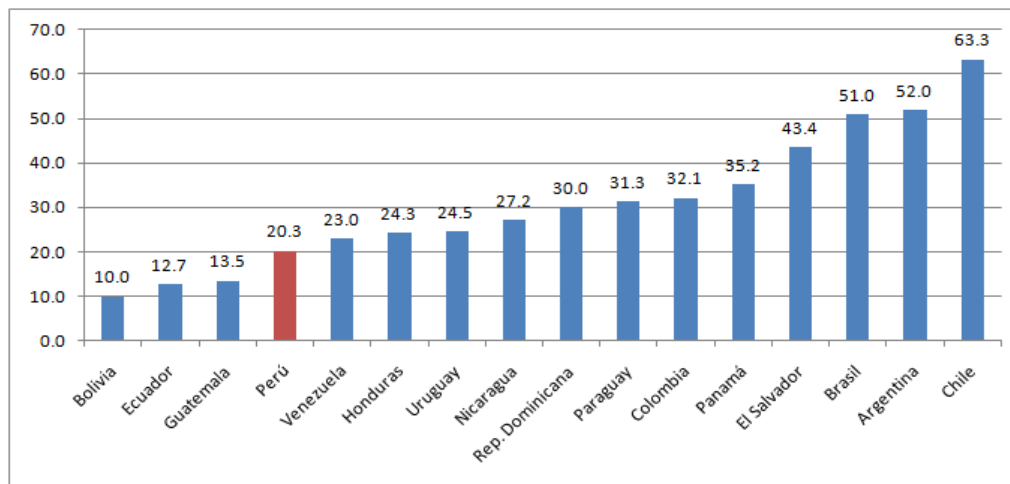
Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

1 Para el periodo 1995-2000, se considera nuevos a los congresistas que no participaron de la Asamblea Constituyente. En adelante, se considera nuevos a aquellos que no participaron de ninguno de los congresos anteriores, hasta la Asamblea Constituyente.

Como se ve en el gráfico de la página siguiente, incluso para estándares latinoamericanos, el Perú se encuentra entre los países con las tasas más bajas de reelección en el parlamento, por encima solo de Bolivia, Ecuador y Guatemala, países conocidos por sus inestables sistemas políticos y que en los últimos años han experimentado crisis políticas severas. Sin encontrarse precisamente en una situación similar, el Perú exhibe los indicadores de renovación de representantes que corresponden a los de un país marcado por el colapso de sus élites políticas y la incertidumbre sobre el futuro de la democracia.

En efecto, en nuestro sistema político el concepto de carrera política casi se ha extinguido. Limitados por su debilidad interna y la volatilidad del electorado, los partidos políticos no cuentan con cuadros propios, y deben ponerse a la caza de operadores políticos y candidatos cada vez que se aproxima una elección, introduciendo tres problemas para los partidos políticos. En primer lugar, lograr reclutar candidatos con experiencia política en cargos de representación popular, con conocimiento acumulado sobre el funcionamiento del Estado y habilidades ganadas para la negociación y movilización de intereses. En segundo lugar, lograr fijar a estos candidatos en una relación con el partido, de modo que una vez elegidos su experiencia acumulada sirva para mejorar la posición de la organización en la arena electoral e incrementar sus capacidades de gobierno. Un tercer reto para nuestros partidos de fuerte arraigo limeño es construir redes nacionales suficientemente fuertes y sólidas para garantizar una representación regional eficaz y consistente en el tiempo, que logre romper la inercia del centralismo. Superar estos problemas es el principal reto del próximo parlamento.

Gráfico 1. Tasa de reelección legislativa en América Latina (1995-2008)



Fuente: OIR, Universidad de Salamanca.

A continuación se observan algunas cifras resultantes del análisis de las listas parlamentarias, que nos ayudarán a echar luces sobre estas cuestiones. Se han considerado en el procesamiento de información a las cinco agrupaciones con mayores posibilidades de ingresar al parlamento y las listas de seis de las regiones con mayor porcentaje de población del país, que a su vez se corresponde con el mayor número de representantes: Lima centro, Arequipa, La Libertad, Piura, Cusco y Junín. Se trata de un total de 330 candidatos, 180 correspondientes a Lima y 150 al resto de regiones. Aunque no se cuenta por ahora con datos de elecciones pasadas, una comparación temporal queda pendiente para dar mayor contundencia a los hallazgos que se presentan a continuación.

LOS EXPERIMENTADOS Y SUS TRAYECTORIAS

El cuadro 2 ofrece una mirada al porcentaje de los candidatos presentados por las distintas agrupaciones políticas que cuentan con alguna experiencia en cargos de elección popular. Consideramos para este conteo a aquellos candidatos que resultaron elegidos alguna vez como congresistas, regidores, alcaldes o consejeros regionales. Entre los candidatos seleccio-

nados no existen ex presidentes regionales, por lo que esta categoría no es tomada en cuenta.

En términos generales, el porcentaje de candidatos que cuentan con experiencia en cargos de representación política es relativamente bajo, sobre todo si consideramos que de no mediar una modificación de esta tendencia a través del voto, el próximo parlamento estaría conformado por congresistas que, en su mayoría, no tienen ninguna experiencia política. Como se observa en el siguiente cuadro, menos de un tercio de candidatos ha pasado por cargos de representación popular.

Cuadro 2. Porcentaje de candidatos con experiencia en cargos de elección popular

Agrupaciones políticas	%
Solidaridad Nacional	44%
Perú Posible	32%
Fuerza 2011	26%
Alianza por el Gran Cambio	26%
Gana Perú	24%
Total	30%

Fuente: JNE. Elaboración propia.

Observando con mayor detalle el tipo de experiencia con que cuentan los candidatos, se observa un claro predominio de ex congresistas y ex regidores, pues la mitad de los candidatos han pasado por estos espacios de representación. Mientras que la presencia de ex alcaldes es mucho más limitada, llama la atención la casi total ausencia de candidatos con experiencia como consejeros regionales. Al parecer, los consejos regionales, creados el año 2002, no se han convertido aún en espacios útiles para aquellos políticos interesados en acumular experiencia con miras al parlamento.

Vista la situación de cada partido en este tema, se notan importantes diferencias. Los partidos cuyos candidatos con experiencia tienen un claro perfil parlamentario son Fuerza 2011, Gana Perú, ambos por encima del 60%, y en menor medida Perú Posible, con 52%. En el caso del primero, llama la atención el retorno de miembros de la bancada fujimorista durante los años noventa, que en la práctica constituyen el núcleo duro del fujimorismo. Resaltan en ese sentido casos como el de Martha Chávez, Martha Moyano, Martha Hildebrandt, Carmen Lozada de Gamboa y Luz Salgado. En el caso de Gana Perú, junto a algunos parlamentarios del periodo que termina y que parecen consolidar una posición dentro del partido, como Daniel Abugattás y Marisol Espinoza, aparecen congresistas de izquierda con amplia experiencia, como Javier Diez Canseco, o incluso aquellos que vuelven a tentar la elección al parlamento luego de ocupar cargos de diputado o senador en el congreso bicameral pre-Fujimori, como Manuel Dammert y Manuel Cortez. Finalmente, en Perú Posible se ha echado mano de aquellos congresistas que acompañaron al gobierno de Alejandro Toledo al momento de su llegada al poder, como Carlos Bruce, Marcial Ayaipoma y Henry Pease, e incluso de aquellos que posteriormente abandonaron la bancada,

como es el caso de la candidata Cecilia Tait. A ellos se han añadido algunos miembros de la alianza, como Víctor Andrés García Belaunde y Yonhy Lescano.

Los partidos que se destacan por la presencia de ex regidores entre sus postulantes son Solidaridad Nacional y Alianza por el Gran Cambio. Vistas de cerca, ambas agrupaciones se encuentran integradas por partidos con importante experiencia municipal, como Solidaridad Nacional y el PPC en Lima (postulando juntos por años como Unidad Nacional), y Alianza para el Progreso, partido que ocupa posiciones cada vez más importantes a nivel subnacional en el norte del país. Se trata entonces de partidos que reclutan candidatos a nivel local, para luego lanzarlos al Congreso en función de su desempeño en el cargo.

Tenemos entonces que la experiencia con que cuentan los candidatos de las distintas agrupaciones refleja los espacios en los que estas han tenido oportunidad de acumular poder y capital político en el pasado. Partidos que han sido gobierno, como Perú Posible y Fuerza 2011, acuden a quienes ya ocuparon una curul durante esos periodos, aunque enfrentan los problemas de la falta de continuidad que les permite un volátil electorado. Ambos carecen de fuertes raíces a nivel subnacional que les permitan mantener una representación importante fuera del parlamento. Por otro lado, Solidaridad Nacional y los partidos que integran la Alianza por el Gran Cambio aprovechan su buen posicionamiento en las municipalidades en Lima y a escala nacional para conseguir cuadros formados en el gobierno local. Finalmente, Gana Perú intenta reciclar a los mejores parlamentarios del periodo que termina y agrega la presencia de antiguos congresistas de izquierda, cuya experiencia llega incluso a la época del congreso bicameral, para reforzar su posición.

Cuadro 3. Cargos de elección popular asumidos por candidatos con experiencia política

Agrupaciones políticas	Ex congresista	Ex regidores	Ex alcaldes	Ex consejeros regionales
Perú Posible	52%	29%	19%	5%
Solidaridad Nacional	41%	55%	10%	3%
Fuerza 2011	65%	47%	6%	0%
Gana Perú	62%	44%	19%	0%

Fuente: JNE. Elaboración propia.
Las alternativas no son excluyentes, por lo que no suman 100%.

LOS RECIÉN LLEGADOS

Si bien señalamos que uno de los retos que debían enfrentar los partidos era convocar candidatos experimentados, también lo era lograr lazos sólidos entre estos y la organización, de modo que no se den procesos prematuros de ruptura o divisiones de bancada en función de coyunturas políticas difíciles. Para ello, es interesante observar el porcentaje de candidatos que migraron a la organización por la cual postulan hoy especialmente para estas elecciones. Así, tenemos que Solidaridad Nacional, que en el anterior cuadro se mostraba como la organización con candidatos más experimentados, es también la que resalta por contar entre sus filas con un porcentaje alto de postulantes que abandonaron a alguna agrupación anterior. Es el caso de muchos postulantes en Lima, entre quienes se encuentran actuales parlamentarios que abandonaron a sus bancadas de origen, pero sobre todo de candidatos de las regiones, en las que el partido casi no tiene presencia. En esa tendencia lo acompaña de cerca Gana Perú, con porcentajes similares de “recién llegados” en las regiones y en Lima, mientras que Fuerza 2011 y sobre todo Perú Posible y todo Alianza por el Gran Cambio tienen porcentajes relativamente bajos de este tipo de candidatos (aunque debe

considerarse que la Alianza... es una agrupación de organizaciones cuya cohesión no está nada garantizada).

Cuadro 4. Porcentaje de candidatos que cambiaron de partido en las listas parlamentarias

Agrupaciones políticas	Regiones	Lima	Total
Solidaridad Nacional	40,0%	33,3%	36,4%
Gana Perú	36,7%	30,6%	33,3%
Fuerza 2011	23,3%	25,0%	24,2%
Perú Posible	6,7%	19,4%	13,6%
Alianza por el Gran Cambio	13,3%	11,1% ¹	2,1%

Fuente: JNE. Elaboración propia.

La presencia de este tipo de candidatos es un buen indicador de cuán sólidos son los lazos que unirán a estos potenciales congresistas con sus bancadas. Como señalamos anteriormente, la continua división de los grupos parlamentarios y la formación de nuevos ha sido uno de los problemas más graves del parlamento. Estas cifras nos permitirán esbozar algunas hipótesis más adelante sobre qué podría suceder en escenarios de victoria y derrota de estos partidos.

LA “LIMEÑIZACIÓN” DE LOS CONGRESISTAS

Finalmente, señalamos que el tercer reto que deberán enfrentar los partidos con futura presencia en el parlamento es construir redes suficientemente fuertes y sólidas para garantizar una representación regional eficaz y consistente en el tiempo.

En principio, si analizamos el porcentaje de candidatos con experiencia política separando a las regiones y a Lima, no aparecen grandes diferencias; mientras que en Lima esta cifra alcanza el 30%, en el caso de las regiones llega a 27%. Sin embargo, cuando observamos el tipo de experiencia con que cuentan los candidatos las diferencias son muy evidentes: mientras que en el caso de los candidatos limeños el 97% de los experimentados ha pasado en algún momento por el parlamento, en las regiones eso sucede apenas con el 27%. En las listas parlamentarias regionales, la experiencia como regidor predomina, y con ella cuentan el 65% de los actuales candidatos.

Estos datos parecen confirmar algo que se sugiere en la trayectoria de algunos parlamentarios. En general, todo parece indicar que cuando un parlamentario logra cierto reconocimiento y experiencia como tal, pasa de ser un representante de su región a buscar la reelección por la circunscripción de Lima Metropolitana. Es el caso, por ejemplo, de Yonhy Lescano, de Acción Popular, o Aurelio Pastor, del APRA, el primero ex representante del departamento de Puno y el segundo de San Martín. Detrás de este tránsito de las regiones a la capital parecen converger varios problemas, entre ellos las dificultades que afrontan los parlamentarios para mantener una relación estrecha y fluida con sus regiones de origen cuando se encuentran inmersos en la dinámica del Congreso de la República y los medios de comunicación, fuertemente relacionadas con la labor legislativa y muy poco con la representativa. Una vez que han perdido contacto con sus regiones, pero han logrado cierta visibilidad en los medios, la alternativa de sobrevivencia la ofrece Lima. El saldo termina siendo ampliamente desfavorable para las regiones, pues cuentan con parlamentarios poco experimentados y desventaja en relación con los de la capital.

Cuadro 5. Tipo de experiencia de los candidatos según procedencia

	Ex congresistas	Ex regidores	Ex alcaldes	Ex consejeros regionales
Lima	97%	57%	17%	0%
Regiones	27%	65%	15%	5%

Fuente: JNE. Elaboración propia.
Las alternativas no son excluyentes, por lo que no suman 100%.

ALGUNAS HIPÓTESIS SOBRE EL PRÓXIMO CONGRESO

A partir de los datos observados podemos plantear algunas hipótesis sobre la conducta de las bancadas en distintos escenarios.

En cuando a Perú Posible, si bien es posible ver un conjunto importante de políticos experimentados en su lista e incluso algunos candidatos que podrían perfilarse como jefes de bancada, su ingreso estará mediado por el voto preferencial. Como

sea, en tanto la conformación de la lista se da en un contexto muy diferente al de 2001, en el que Perú Posible se conformó como partido aluvional, es probable que una eventual bancada de esta agrupación sea relativamente más sólida que la pasada. Por supuesto, como sucede con todas las demás agrupaciones, la cohesión interna de esta bancada será reforzada si alcanza la presidencia.

En el caso de los fujimoristas, la lista introduce a varios de los cuadros más duros del fujimorismo en los años noventa, a los que se añaden algunos del Congreso que termina, marcado por integrantes del entorno inmediato a Alberto Fujimori. Tal y como sucedió en el periodo pasado, es probable que se trate de una bancada sólida y cohesionada, sea en la oposición o en el Gobierno, más numerosa e influyente que la del Congreso que termina.

Como hemos señalado antes, en la lista de Solidaridad Nacional coinciden inexperiencia parlamentaria y filiaciones frágiles al partido. En caso Castañeda se haga de la presidencia, su bancada puede sufrir un destino similar a la de Perú Posible en 2001, en la que muchos parlamentarios hicieron evidente que su apoyo estaba condicionado al respaldo popular con el que contaba el presidente. En el caso de no llegar a la presidencia, la bancada podría pasar por una experiencia similar a la de UPP en 2006, fragmentándose y formando pequeños grupos con agendas particulares.

La bancada de Ollanta Humala tiene una menor proporción de postulantes experimentados frente a otros grupos, aunque los que tienen experiencia la tienen mayoritariamente en el ámbito parlamentario. Además, tiene postulantes fuertes, pues

la lista congrega a los mejores parlamentarios de esta bancada en el periodo que termina y a experimentados congresistas de izquierda de periodos pasados. Sin embargo, debe manejar la tensión entre aquellos que provienen del “nacionalismo” y aquellos de trayectoria “socialista”.

Finalmente, Alianza por el Gran Cambio deberá afrontar el reto evidente que trae consigo la alianza de cuatro partidos y un candidato independiente. Del mismo modo en que Solidaridad Nacional se separó de Unidad Nacional para preparar el terreno para 2011, esta alianza corre el riesgo de que algunos de sus integrantes siga una ruta similar, con miras a posicionarse mejor para las elecciones presidenciales de 2016.

Sin embargo, para conocer qué características tendrá el próximo parlamento no basta con analizar las listas parlamentarias. Para ello es importante observar si la influencia del voto de los electores modificará sustancialmente o no lo que los partidos ofrecen, dando forma definitiva al perfil del próximo Congreso. Queda pendiente esta tarea para otro artículo. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Tanaka, Martín y Rodrigo Barrenechea. “Evaluando la oferta de los partidos: ¿cuál es el perfil de los candidatos al próximo parlamento?”. En *Revista Argumentos*, año 5, n° 1. Marzo 2011. Disponible en http://web.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_cont=1090 ISSN 2076-7722