



# ARGUMENTOS

## Coyuntura Electoral

Año 1 Nº 5. Julio, 2006

Publicación del Instituto de Estudios Peruanos

### **Comité Editorial**

Martín Tanaka / Romeo Grompone / Natalia González / Roberto Bustamante / Mariel García .

### **Coordinadora del Número**

Natalia González

### **Diagramación**

Mariel García / Roberto Bustamante

### **Agradecimientos**

Jorge Aragón, María Isabel Remy, Julio Vargas, Carlos Meléndez

### **Comunicaciones y sugerencias**

Argumentos@iep.org.pe

## PRESENTACIÓN

Luego de unas tensas elecciones generales que terminaron con el triunfo de Alan García, elegido por segunda vez Presidente del Perú, llega el momento de la calma y el análisis. El momento para preguntarnos sobre los caminos que hay que tomar y sobre el futuro comportamiento de los distintos sectores de la política nacional.

El nuevo gobierno aprista tiene un reto muy grande. Como se verá en los artículos de la presente publicación, una de las imágenes del país que surge luego de las elecciones es la de un Perú fragmentado, signado por la confrontación, en una suerte de "todos contra todos". Y si bien podemos caer rápidamente en el pesimismo, también hay elementos que permiten abrigar algunas expectativas. El que ellas se hagan realidad requerirá de la mayor creatividad y de nuestros mejores esfuerzos.

### En este número...

#### **Artículos de Opinión**

Romeo Grompone, NUESTRA OBSTINADA IGNORANCIA. Sobre las elecciones de junio y la presente situación política. Pág. 2 / Jorge Aragón, ELECCIONES 2006: ¿democracia vs. autoritarismo?. Pág. 6 / Raúl Hernández Asensio, ¿PARA QUÉ LA VALLA ELECTORAL?. Pág. 9

#### **Resultados Electorales**

Roberto Bustamante, LINEA DE TIEMPO. Pág. 13 / Mariel García y Carlos Meléndez, LAS TRADICIONES Y LAS NUEVAS TENDENCIAS ELECTORALES: Análisis comparado de la segunda vuelta. Pág. 14 / María Isabel Remy, QUÉ ESPERAR DEL NUEVO CONGRESO. Pág. 22

*IEP Instituto de Estudios Peruanos*

Horacio Urteaga 694 - Jesús María • **Teléfonos:** 431-6603 / 332-6194 / 424-4856 / 431-3167 / 331-3632 / 423-8948  
**Fax:** 332-6173 • **E-mail:** postmaster@iep.org.pe

# NUESTRA OBSTINADA IGNORANCIA

## Sobre las elecciones de junio y la presente situación política

Por Romeo Grompone

Quizás buena parte del mérito que pueden tener las interpretaciones políticas que valen la pena es saber formularse preguntas adecuadas y tratar de dar respuestas, aunque sean provisionales, para ellas. La mayoría de los analistas políticos y sociólogos invitados o publicados en medios de comunicación hemos opinado sobre lo que ha ocurrido en las recientes elecciones, y mi impresión es que hemos fallado en este punto de partida elemental, y no nos estamos dando cuenta de lo que está ocurriendo en el país. Y a algunos, además, parece no importarnos demasiado. La ortodoxia en el análisis otorga seguridades (en general cualquier ortodoxia), y a ellas parecen aferrarse todavía algunos de mis colegas, presumiendo conocimientos que saben insuficientes. Y los más sensibles, advirtiendo que han perdido la brújula, comprueban que ello no los lleva al naufragio, sino al reconocimiento de quienes dialogan con ellos. Pocas veces he notado un desconcierto tan altamente valorado. En momentos críticos, determinados grupos de formadores de opinión quieren escuchar solamente lo que está de acuerdo con sus argumentos y sus pasiones, lo demás prefieren dejarlo en un cono de sombras.

Cuando entre la primera y la segunda vuelta electoral hacíamos previsiones, la mayoría opinábamos que Ollanta Humala no podía crecer más allá de 8 puntos, en el mejor de los casos, en relación a lo ya obtenido.

La ortodoxia en el análisis otorga seguridades (en general cualquier ortodoxia), y a ellas parecen aferrarse todavía algunos de mis colegas, presumiendo conocimientos que saben insuficientes. Y los más sensibles, advirtiendo que han perdido la brújula, comprueban que ello no los lleva al naufragio, sino al reconocimiento de quienes dialogan con ellos.



Sumábamos votos por alineamientos políticos- si bien haciendo notar que los partidos no tenían capacidad de endose-, y este resultado se daba poco menos que descontado. Aconsejando estrategias, decíamos que el candidato debía moderar sus posiciones y acercarse al centro político para conquistar nuevos electores; lo que probablemente no le iba a otorgar mayores réditos, ya que el radicalismo que había demostrado en su prédica volvía poco creíble este movimiento. Con un poquito de sofisticación, sólo un poquito, decíamos que, en todo caso, algo podía ganar previendo que eventualmente podría haber un porcentaje relativamente alto de votos viciados y en blanco. Finalmente, Humala creció del 30,61% al 47,37%, y lo hizo sin moderar sus posiciones, salvo por algunos gestos que no fueron parte sustantiva de su campaña. Además, se registró uno de los porcentajes menores de votos viciados y blancos en nuestra historia electoral. Y seguimos hablando, impertérritos, con la misma arrogancia. No se trata de sentirse culpables o de internarnos en el laberinto de la autocrítica sino de tratar de entender. Asombra o deja perplejo que se haya prescindido de este esfuerzo.

### Humala liderando un movimiento nacional desde los márgenes del sistema

En este número, el artículo de María Isabel Remy muestra que el humalismo es el único movimiento que tiene congresistas en todos los departamentos del país, salvo en Madre de Dios, que elige un solo representante. Mariel García y Carlos Meléndez hacen notar que, a nivel de provincias, su votación es especialmente alta en zonas que fueron afectadas por la violencia política, en los valles cocaleros y en las provincias que vivieron conflictos locales agudos en

los últimos años. Entre la primera y segunda vuelta, Humala creció principalmente en Junín, Ayacucho, Apurímac, Huánuco, San Martín, Amazonas, Cajamarca y Arequipa, y sus niveles de apoyo más altos se ubican en Arequipa, Puno, Huancavelica, Huánuco, Apurímac y Ayacucho, en un rango que va del 64,55% en el primero de los nombrados al 83,42% en el último. Trataremos de dar una explicación tentativa.

¿Humala un outsider más? Lo es si nos atenemos a una definición rígida, un candidato que emerge por fuera del sistema político tradicional; no lo sería según otras ideas asociadas a este término. Por ejemplo, no es un solitario audaz sin ninguna trayectoria. Ollanta Humala tuvo visibilidad política desde el levantamiento de Locumba, cualquiera sea la interpretación que le demos a este hecho: movimiento de protesta o cortina de humo que favorecía la huída de Montesinos. Y los sucesos de Andahuaylas a fines de 2004 y principios de 2005 le dieron un nuevo protagonismo, tanto por el apoyo que diera al inicio como por la manera posterior de marcar distancias, y sobran indicios de que se estaba gestando desde años atrás un movimiento político. Su estilo de irrupción no es tampoco una novedad en la reciente historia de América Latina, la de oficiales de menor graduación que intentan un golpe de Estado o provocan la renuncia de un presidente. Lo hicieron antes Hugo Chávez y Lucio Gutiérrez, que luego resultaron triunfadores en elecciones nacionales. Finalmente, Humala parecía ser parte de expresiones de crítica contra las políticas seguidas en años anteriores en la región, y contaba con el apoyo explícito del presidente venezolano y de Evo Morales en Bolivia.

Si quisiéramos permitirnos un optimismo fácil podríamos decir que el liderazgo de Ollanta Humala y sus seguidores definen una etapa más en nuestra historia, en la que organizaciones nuevas incorporan grupos que se encontraban fuera del sistema, como lo hicieron en su oportunidad el aprismo y la izquierda, ambos en sus primeras manifestaciones sosteniendo posturas intransigentes. Sin embargo, estos partidos de integración nacional interpellaron a grupos de intereses con algunos niveles de estructuración, que ya se hacían sentir en la vida política. Lo que tenemos ahora son movimientos dispersos, poco comunicados unos con otros, afianzados en su territorio, poco dispuestos a negociar, violentos en ocasiones y sin poder definir una línea de continuidad en su protesta. Movimientos como éstos ya se hicieron sentir en el

país durante el gobierno de Toledo. Además, creo que existe, en quienes han estado marginados, una progresiva conciencia de derechos que tiene que ver con las promesas de la democracia. Sólo que, en una sociedad de pobres y con persistentes niveles de desigualdad, esta aproximación a la ciudadanía no está ocurriendo al modo ilustrado, con la adhesión a un régimen con controles, garantías y balances, sino de una manera que puede terminar en un desenlace abrupto, con una clausura de rasgos autoritarios. La democracia entonces no consigue afirmarse.

Los que se adhieren a la prédica que se proclama nacionalista han vivido en muchos casos situaciones límite: vencedores, vencidos, protagonistas de la guerra interna. Entre los referentes que se toman en cuenta están no sólo los Comandos Políticos Militares, sino la prédica de Sendero Luminoso de arrasar al viejo Estado.

### Construyendo una representación

Los que se adhieren a la prédica que se proclama nacionalista han vivido en muchos casos situaciones límite: vencedores, vencidos, protagonistas de la guerra interna. Entre los referentes que se toman en cuenta están no sólo los Comandos Políticos Militares, sino la prédica de Sendero Luminoso de arrasar al viejo Estado. El Estado fue invocado nuevamente, esta vez en democracia, si bien asociado a y cercado por una desacreditada clase política. De todas maneras se trataba de una nueva oportunidad, si bien erizada de riesgos. Las exigencias de redistribución no fueron contempladas. El gobierno de Alejandro Toledo perdió contacto con las zonas alejadas del país, alejadas desde nuestra perspectiva centralista. Los conflictos se resolvían improvisadamente. Pretender que hubiera una red de instituciones que obrara en espacios locales de modo coordinado y eficaz aparecía para las élites como una aspiración desmesurada. Y aunque a algunos les cueste reconocerlo, cuando ocurre el fin de una guerra interna y se bloquean los caminos de salida por

cálculos de corto plazo, la consecuencia no es la paz ni la reconciliación, sino la multiplicación de momentos de polarización en pequeños y grandes espacios, unos contra otros, y al final las partes en contienda coinciden en el común cuestionamiento al orden establecido.

El filósofo y sociólogo argentino Ernesto Laclau tiene razón cuando señala que sin representación no hay política, y que los grupos excluidos necesitan de un discurso que les otorgue una identidad en la cual reconocerse, que pueda finalmente constituirlos como actores políticos, y que consiga articularlos en una voluntad común. Ollanta Humala, quizás provisoriamente, logró hacerlo. El nacionalismo que preconizaba era vago y confuso y, paradójicamente por esa misma razón, disponía de una amplia capacidad de convocatoria. Afirmaba identidades y maneras de situarse cuando las personas sentían que trastabillaban en el empleo, en la educación, en la familia, a veces en las vicisitudes de la migración, en general, en los cambios que se iban precipitando y escapaban a cualquier control individual. Afirmaban una comunidad política en la que se sentían integrados, negándola a la vez en las barreras infranqueables que planteaban a los otros, los definitivamente extraños.

El partido nacionalista tuvo sus intermediarios políticos en los reservistas, pero no solamente en ellos. Otra vez quienes se acercaron a las comunidades y zonas rurales fueron los "hijos del pueblo", que vivieron la violencia en la institución militar, que la afrontaron probablemente también en algún combate, que afrontaron situaciones de alerta y de incertidumbre. En el ejército también se vincularon a un nacionalismo enfático construido desde la apelación a los símbolos nacionales y a una vocación de servicio - y hasta de sacrificio- de la que tenían que convencerse ellos mismos, si querían darle sentido a acciones que no estaban en condiciones de evitar. Un desgastado concepto habla de las Fuerzas Armadas como una institución tutelar; en este caso, la pretendida tutela sirvió como un filtro que separaba y se empeñaba en poner barreras frente a quienes no les había tocado padecer de cerca acontecimientos parecidos. Esto encajaba bien con los descontentos radicales que se vivían en buena parte de la sierra y la selva del país, donde a través de rumores y nuevos intermediarios, Humala afianzaba su vigencia. El discurso fundacional de un nuevo orden - la

Alan García es el político de los partidos históricos que parece entender mejor lo que está ocurriendo en el país y decodificar al movimiento nacionalista, mucho más que los grupos conservadores. Cabe suponer que iniciará una política social agresiva en lo que por ahora son bastiones humalistas, llegando a los departamentos más pobres.

convocatoria a una asamblea constituyente era un elemento más en esta idea- propio de los populismos históricos y los de nuevo tipo, pretendía dar seguridades acerca de que el cambio iba a ocurrir de todas maneras.

Tengo la impresión de que, a diferencia de lo que ocurre generalmente con los dos candidatos que disputan un balotaje, son contados los casos en los que Ollanta Humala aparecía como el mal menor al que recurrir. Otra vez, la situación es diferente a lo que ocurriera con Fujimori en 1990, cuya votación se explica en buena parte por las resistencias que provocaban las políticas preconizadas y el estilo de Vargas Llosa; y con el caso de Toledo en 2000, a quien los ciudadanos eligieron y hasta precipitaron para que se afirmara como la opción que garantizaba el retorno a la democracia.

### Alan García, entre la iniciativa y el asedio

Alan García es el político de los partidos históricos que parece entender mejor lo que está ocurriendo en el país y decodificar al movimiento nacionalista, mucho más que los grupos conservadores. Cabe suponer que iniciará una política social agresiva en lo que por ahora son bastiones humalistas, llegando a los departamentos más pobres. Buscará romper el asedio de dos frentes: de un lado, estarán quienes lo acusen de estar despilfarrando recursos sin el adecuado sustento técnico; desde la vereda opuesta, estarán aquellos que reclamen por demandas que no son satisfechas en la medida de las expectativas generadas.

Termina además el juego que le permitía ubicarse distante de “la derecha de los ricos” y del “desborde” del un movimiento emergente. Una vez instalado en el gobierno, llega el momento de tomar decisiones. Da la impresión de que irá definiendo alianzas tema por tema, paso a paso, ya que acuerdos estables con una determinada orientación le quitarían márgenes de maniobra, en una sociedad en la que parece exigir a la vez cambios y estabilidad. Los consensos extendidos en la situación presente no sólo son improbables, sino que hasta serían vistos con desconfianza. Por ahora, si se quiere dar la idea de una transformación, no es momento de pactos circunscritos a fuerzas definidas; quizás ese momento pueda llegar después. Dadas estas condiciones, son pocas las expectativas de que se asista a una tregua política y social; lo que ocurrirá en los meses venideros se asociará probablemente a la capacidad de establecer puntos de equilibrio, que van a ir variando según las diferentes coyunturas, entre medidas políticas definidas con precisión y gestos simbólicos, que ahora parecen importar más que en otros momentos de la vida política del país. El mismo establecimiento de la agenda política a emprender puede convertirse en un álgido punto de controversia.

Este gobierno tiene ahora una oposición política y social definida; pero como el que escribe estas líneas no quiere seguir cometiendo errores como los señalados al principio de este artículo, sólo atina a esbozar algunas ideas sobre esa oposición. Resulta previsible la deserción en las filas del humalismo. Su personal político es improvisado; la alianza con Unión Por el Perú se mostraba inestable desde su mismo origen, ya que fue el recurso que utilizó para obtener su habilitación legal. Además, el nuevo líder no sólo debe actuar en el escenario del congreso; debe mostrarse capaz de seleccionar personal político adecuado para poder trasladar buena parte de los votos obtenidos en los departamentos, provincias y distritos en las elecciones nacionales, a los comicios regionales y municipales de noviembre. Ollanta Humala y aquellos a quienes defina como sus cuadros de confianza y dirigentes sociales tienen que demostrar capacidad de articular los ásperos movimientos sociales que han eclosionado y se van a seguir manifestando en el país. No sabemos si en este proceso traspasará los límites que garanticen la gobernabilidad democrática, o si se mantendrá en los lindes entre el desborde y la contención. La definición entre estos escenarios probables dependerá de una capacidad de conducción política que, aun cuando ha participado en una competencia electoral por el

gobierno, todavía no ha pasado por una prueba definitiva.

Lo que debiera llamarnos más la atención es que en estas elecciones se manifestaron todos los fantasmas racistas, coloniales y republicanos (...) Un grupo significativo de intelectuales y periodistas despojaron, otra vez en nuestra historia, de competencia racional a quienes no compartían sus posiciones.

### La persistencia del racismo y la discriminación

Finalmente, quisiera señalar una preocupación adicional. Lo que debiera llamarnos más la atención es que en estas elecciones se manifestaron todos los fantasmas racistas, coloniales y republicanos, precisamente en aquellos que se manifiestan como cruzados del pluralismo y la modernidad. Un grupo significativo de intelectuales y periodistas despojaron, otra vez en nuestra historia, de competencia racional a quienes no compartían sus posiciones: no sólo a Ollanta Humala, sino a quienes votaban por él. Al dirigente nacionalista quizá le haya servido la política establecida, pues podía victimizarse, no exponerse a entrevistas acuciosas, utilizando para justificarse argumentos atendibles; graduar sus apariciones de acuerdo a sus conveniencias y fortalecer su discurso antielitista. Se exponía también - y ni siquiera en el revés de la trama, porque los hilos resultaban demasiado visibles-, a un discurso decimonónico que no termina de tener final y que opone a la civilización con la barbarie, en donde se encuentran los pobres y los excluidos. No consigo entender que quienes establecieron esta división proclamen que estaban defendiendo la democracia. ■■■

## ELECCIONES 2006: ¿democracia vs. autoritarismo?

Por Jorge Aragón\*

Por diferentes motivos la discusión y preocupación por el futuro de la democracia en nuestro país se convirtió en un referente importante en torno al proceso electoral que acaba de culminar. Para varios analistas, periodistas, políticos y ciudadanos los peruanos debíamos elegir entre democracia y autoritarismo. Según ese argumento, votar por García significaba defender el régimen democrático, hacerlo por Humala significaba ponerlo en serio riesgo.

Personalmente creo que con bastante frecuencia esta “interpretación” era mucho más parte de una estrategia electoral en contra del candidato de UPP que parte de un esfuerzo serio y riguroso orientado a comprender el significado político de las elecciones del 2006. Sin embargo, dado que muchas personas llegaron efectivamente a creer que se trataba de una elección entre democracia y autoritarismo, creo que es importante discutir por qué esta manera de mirar el último proceso electoral no nos ayuda a entender lo que viene sucediendo en nuestro sistema político en las últimas décadas y lo que podría suceder en el futuro.

En primer lugar, y en relación con el comportamiento electoral de los peruanos, esta supuesta disputa entre democracia y autoritarismo podría, con demasiada facilidad, llevarnos a pensar que el apoyo electoral hacia Humala era básicamente expresión de una clara actitud autoritaria. No hay duda de que el candidato de UPP y su entorno nacional e internacional, ya sea en el discurso o en la práctica, mostraron en diferentes momentos de la campaña electoral una actitud negativa o de desdén hacia algunos de los principales procedimientos o elementos de un régimen democrático. Sin embargo, creo que es un error asumir que el único o el principal significado político de Humala, de su agrupación política y de quienes la apoyaron en este último proceso electoral, haya sido el proponer y defender un proyecto no-democrático o autoritario para nuestro país.

Por el contrario, creo que han sido varios y diferentes motivos los que llevaron, por ejemplo, a más de seis millones de peruanos a votar por Humala en la

segunda vuelta. Aún más, estoy convencido de que varios de estos motivos tenían que ver con una preferencia personal y racional en torno a algunos temas que merecían la atención del próximo gobierno, tales como: la responsabilidad social y económica del Estado, el excesivo centralismo que caracteriza a nuestro país, la fuerte inequidad económica y social que caracteriza a nuestra sociedad, y la necesidad de revisar en general la manera cómo se distribuyen los recursos y la riqueza en el Perú. Entonces, postular que quienes apoyaron a Humala fueron simplemente seducidos por un proyecto autoritario equivale a no querer aceptar que, con todas las limitaciones del caso, ésta ha sido también una elección donde se han planteado diferentes programas políticos y propuestas en torno a ciertos objetivos y aspiraciones que debían guiar la elaboración de políticas públicas durante los próximos cinco años.

En todo caso, y hasta que no se analice con más detenimiento los últimos resultados electorales, no se disponga de adecuados estudios de opinión pública pre- y post-electorales, y no se haya generado suficiente evidencia empírica respecto a las actitudes políticas en nuestro país y de cómo éstas se relacionan con diferentes comportamientos electorales, es poco serio afirmar que una actitud personal de apoyo o de rechazo a la democracia fue la principal explicación del comportamiento electoral de los peruanos en este último proceso electoral.

De la misma manera no era posible afirmar con total seguridad, como tan frecuentemente se hizo sobre todo entre la primera y la segunda vuelta, que un triunfo de Humala hubiera llevado al país necesariamente hacia el desarrollo de un nuevo régimen autoritario o semi-autoritario a lo Hugo Chávez en Venezuela o a lo Alberto Fujimori<sup>1</sup>. Tal como se ha afirmado en repetidas oportunidades el régimen autoritario que vivió nuestro país entre 1992 y el 2000 fue el producto de la combinación de diferentes factores políticos, económicos e institucionales; algunos de ellos ausentes en la actualidad. Asimismo, en el hipotético caso de que Humala hubiera ganado en la segunda vuelta y hubiera efectivamente optado por un claro comportamiento autoritario, no creo que

\*Profesor de la Universidad de Florida

esto hubiera sido condición suficiente para que nuestro país volviera a experimentar necesariamente una ruptura del orden democrático. Aquí vale la pena recordar que el régimen fujimorista fue un proyecto político que contó con el claro apoyo de diversos sectores y actores dentro de nuestra sociedad y en el extranjero, sin cuya participación éste no hubiera podido durar casi 10 años. Cabe añadir que muchos de los que insistían en que ésta era una elección entre democracia y autoritarismo, e insistían en la necesidad de defender la democracia, no tuvieron la misma actitud durante el no tan lejano régimen autoritario encabezado por Fujimori; lo cual me hace pensar que, lo que existía o existe para algunos sectores en nuestro país, es un claro rechazo o temor hacia un gobierno autoritario de corte reformista, y una actitud más bien ambivalente o permisiva hacia un gobierno autoritario de corte conservador. En esta misma línea, y dado que el caso de Venezuela era constantemente usado como el ejemplo de lo que le pasaría al país si es que Humala ganaba las elecciones, es importante notar que, efectivamente, Venezuela y Perú comparten varias similitudes, tales como una crisis profunda de representación política institucional y profundas desigualdades económicas y sociales. Pero al mismo tiempo hay diferencias importantes, por ejemplo, referidas a la cantidad de recursos con los que disponen estos dos Estados. En este sentido, existen algunos trabajos que muestran que varios regímenes autoritarios, no sólo en América Latina sino en el resto del mundo, logran legitimidad y estabilidad en la medida de que disponen de importantes recursos provenientes de la exportación

(...) muchos de los que insistían en que ésta era una elección entre democracia y autoritarismo, e insistían en la necesidad de defender la democracia, no tuvieron la misma actitud durante el no tan lejano régimen autoritario encabezado por Fujimori.

<sup>1</sup> Para ver el caso venezolano se puede revisar Jennifer L. McCoy, y David J. Myers, eds. 2004. *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela*. Baltimore: The John Hopkins University Press. Para el caso peruano se puede revisar Julio Carrión, ed. 2006. *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

de petróleo<sup>2</sup>. Paradójicamente, el que el Perú sea tradicionalmente un Estado con menos recursos en comparación al venezolano, hace bastante más difícil, por lo menos en las condiciones actuales, la consolidación de un gobierno autoritario o semi-autoritario en nuestro país.

¿Quiere decir todo esto que nuestro régimen democrático estuvo fuera de todo peligro en este último proceso electoral? ¿O que está fuera de peligro en el mediano plazo? ¿Quiere esto decir que la preocupación por el mantenimiento de nuestro actual régimen democrático puede dejar de ser un tema prioritario en nuestro país? De ninguna manera. Discutir e investigar sobre el mantenimiento y desarrollo de la democracia en el Perú sigue siendo importante y necesario. Sin embargo, de poco va a servir este debate si es que se desvincula el tema de la democracia básicamente entendido como un conjunto de reglas y procedimientos que regulan el juego político de otros temas igualmente centrales tales como: (a) la incapacidad de los gobiernos elegidos democráticamente para efectivamente gobernar e implementar políticas públicas que se viene definiendo como gobernabilidad, (b) la naturaleza histórica y actual del Estado peruano, y (c) cómo la forma en que está organizada nuestra sociedad limita el potencial de los derechos políticos formalmente garantizados por nuestro régimen democrático. En esta dirección, nuestro actual régimen político no sólo es poco institucionalizado relacionándolo con el respeto a los procedimientos democráticos (y por lo tanto eventualmente frágil), sino que tiene además serios problemas de gobernabilidad y calidad democrática. Una de las principales causas de la fragilidad democrática en países como Perú, Venezuela, Bolivia y Ecuador ha sido precisamente la incapacidad de estos regímenes democráticos para promover desarrollo social y económico, reducir la pobreza y la inequidad, y ofrecer seguridad a sus ciudadanos<sup>3</sup>. Esta fragilidad ha producido continuas interrupciones y retrocesos democráticos, lo cual ha hecho muy difícil el desarrollo de un proceso gradual de aprendizaje democrático tanto para la clase política como para los ciudadanos comunes y un proceso gradual de mejoramiento de la calidad de estos regímenes democráticos.

<sup>2</sup> Benjamin Smith. 2004. "Oil Wealth and Regime Survival in the Developing World, 1960-1999", *American Journal of Political Science*, Vol. 48 No 2, pp. 232-246.

Respecto a la relación entre democracia y gobernabilidad vale la pena mencionar aquí un reciente artículo de Margaret Levi<sup>4</sup> en él, la autora justifica la necesidad de elaborar una teoría que dé cuenta de cómo mejorar la calidad de los gobiernos, especialmente en países en desarrollo como el nuestro. Entre los varios argumentos que plantea, Levi afirma que la democracia es condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo de un buen gobierno. No hay duda de que un gobierno democráticamente elegido puede ser la mejor garantía para un gobierno representativo, pero la naturaleza representativa de un gobierno no garantiza que dicho gobierno vaya a tener efectivamente capacidad para gobernar. En otras palabras, ningún gobierno incluyendo a los democráticos podrá convertirse en un buen gobierno si carece de una capacidad para gobernar de manera efectiva. Igualmente sugerente es lo que plantea en torno al desarrollo de la capacidad para gobernar. Desde el punto de vista del gobierno, su capacidad para gobernar depende en gran medida de lograr que su autoridad sea reconocida, aceptada y percibida como legítima por todos sus ciudadanos. Sin embargo, esto difícilmente va a suceder si es que los gobiernos elegidos democráticamente son constantemente incapaces de proveerle a su población cosas tan básicas como seguridad personal, protección para la propiedad privada, y el acceso a servicios y bienes públicos básicos.

De todo esto se desprende que la preocupación por el futuro político del país no pasa sólo por el tema democracia, sino también por el tema gobierno y gobernabilidad. En ese sentido, es necesario pensar no solamente en cómo defender y mantener las actuales reglas y procedimientos democráticos, sino también en la necesidad de revisar y llegar a cierto consenso sobre cuáles serían, en el momento actual, las responsabilidades sociales y económicas que nuestros gobiernos deben asumir, así como mejorar en general su capacidad para gobernar. Es más, una de las mayores garantías para el mantenimiento del actual régimen democrático pasa por reconocer que el Perú no necesita menos gobierno o meno intervención

estatal, sino el desarrollo de un gobierno con un grado importante de legitimidad, y capaz de asumir de manera efectiva su responsabilidad social y económica.

Respecto a la preocupación por la baja calidad de la mayoría de regímenes democráticos en América Latina, ha sido Guillermo O'Donnell<sup>5</sup> quien ha venido insistiendo en los últimos años que tiene poco sentido discutir sobre la democracia en los países de América Latina, si es que se pasa por alto el tipo de Estado y sociedad que se ha desarrollado en la mayoría de nuestros países, lo que explica en gran medida la baja calidad democrática de estos regímenes. En palabras del propio O'Donnell, la gran mayoría de regímenes democráticos en América Latina seguirá siendo de muy baja calidad en la medida en que no exista una base mínima de derechos sociales que pueda contrarrestar los efectos negativos que sobre la participación política tiene la pobreza extrema, y en la medida en que no exista un sistema legal capaz de garantizar por igual a todos sus ciudadanos el respeto de sus derechos individuales, lo cual es indispensable para que los derechos políticos lleguen a ser eficaces y significativos.

De este modo, se concluye también que los principios y las reglas democráticas tendrán un efecto muy limitado como mecanismos de participación y representación política si operan dentro de estados y sociedades organizados de acuerdo a principios tan poco democráticos como la concentración de poder, la marginación económica y social, una legalidad que no es sólo intermitente sino que además no trata de la misma manera a todos los ciudadanos, etc. Una vez más es claro que un real compromiso por la democracia en nuestro país no se puede limitar a reaccionar cada vez que ésta se encuentra en peligro, sino que implica también la necesidad de actuar frente a las condiciones sociales, económicas y políticas que afectan de manera negativa la calidad de estos regímenes políticos representativos y participativos.

En conclusión, no es que la preocupación por el

<sup>3</sup> Frances Hagopian y Scott P. Mainwaring, eds. 2006. *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. New York: Cambridge University Press.

<sup>4</sup> Margaret Levi. 2006. "Why We Need a New Theory of Government", *Perspectives on Politics* Vol. 4 No 1, pp. 5-19.

<sup>5</sup> Guillermo O'Donnell. 2004. "Presentación" *El Debate Conceptual Sobre la Democracia* en PNUD, *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas*. <http://democracia.undp.org/Default.asp>. Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullel y Osvaldo Miguel Iazzetta. 2004. *The Quality of Democracy. Theory and Applications*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

mantenimiento de un régimen democrático sea de poca relevancia en un país como el nuestro. Al contrario, es de gran importancia, entre otras cosas porque no hay duda de que incluso un mal gobierno democrático es en el largo plazo mejor a casi cualquier variante autoritaria; y porque el gran objetivo para nuestro país debería ser la construcción de una gobernabilidad democrática. Pero poco se estará logrando en esa dirección si es que se pasa por alto la necesidad de entender qué es lo que explica la fragilidad de la democracia en un país como el nuestro; y si es que no se reconoce que la permanencia de nuestro actual régimen democrático depende en gran medida del desarrollo gradual de un gobierno cuya autoridad sea reconocida como legítima y de un aparato gubernamental capaz de atender de manera efectiva y eficiente sus obligaciones y responsabilidades para con sus ciudadanos, así como de una mejora substantiva de la calidad

representativa y participativa de nuestro sistema actual.

Nada más alejado en esta dirección que pretender descalificar a ciertos candidatos, pero sobre todo a un gran número de peruanos, con el fácil argumento de que ellos se estaban ubicando por fuera del juego democrático. Cuando en realidad, y dentro de un proceso electoral que cumplía los mínimos estándares de limpieza, venían sobre todo llamando la atención sobre la necesidad de repensar el papel y la responsabilidad del Estado, modificar la forma como se vienen distribuyendo los recursos públicos y la riqueza, y atender las múltiples carencias económicas y sociales que se han venido acumulando en los últimos años. Preocupaciones que difícilmente pueden ser consideradas como no-democráticas o autoritarias. ■■■

## ¿PARA QUÉ LA VALLA ELECTORAL?

Por Raúl Hernández Asensio

La rápida renuncia de Carlos Torres Caro y un número indefinido de congresistas electos en las filas de Unión por el Perú debe constituir, sin duda, un récord internacional. No recuerdo ningún caso semejante en que un candidato a la vicepresidencia, la segunda magistratura del país, desertara del partido que lo postuló apenas una semana después de ser elegido congresista. Sin embargo, aunque impactante por su velocidad, el caso no sorprende en sí mismo. La volatilidad de las bancadas parlamentarias es un elemento constante del sistema político peruano, que no ha pasado desapercibido ni para los especialistas, ni para los propios actores políticos. Esta volatilidad, de manera casi unánime, se considera perjudicial para el buen funcionamiento de la institución y para un cumplimiento eficiente de sus funciones de legislación y fiscalización.

Revertir esta situación es el objetivo que llevó a la aprobación de la valla electoral vigente durante las últimas elecciones como elemento tamizador del



acceso al congreso. En síntesis, la valla electoral establece que para obtener representación un partido o agrupación política debe obtener al menos el 4 por ciento de los sufragios válidos emitidos en el conjunto del país. En caso contrario, aun cuando haya obtenido representación en una circunscripción electoral concreta, el partido en cuestión queda fuera de la cámara, asignándose sus asientos a las agrupaciones situadas inmediatamente a continuación en la preferencia de los electores.

En este artículo quiero evaluar el funcionamiento de la valla electoral como estrategia para lograr el fortalecimiento de las bancadas parlamentarias y aumentar la eficiencia del congreso en el desempeño de sus funciones. En este sentido, existen dos puntos que es necesario considerar: la eficiencia de la valla en cuanto al cumplimiento de las funciones para las que fue pensada y los costos de este éxito, en comparación con los beneficios obtenidos. Comencemos por este último punto.

### **Evaluando los costos: valla electoral y descentralización**

La descentralización del poder político es, posiblemente, el proceso estructuralmente más importante de cuantos se han puesto en marcha de los últimos años en la esfera política. Este proceso, todo lo inconcluso e imperfecto que se quiera, apunta a una auténtica revolución, en la medida que supone poner fin a la concentración del poder político, históricamente centrado en Lima. Creo, sin embargo, que la valla electoral es un paso atrás en este camino, un elemento contradictorio con los objetivos declarados de la descentralización. Observemos un caso concreto.

En la región Madre de Dios el parlamentario más votado ha sido David Perry. Finalmente, Perry ha sido elegido como representante de esta región en el parlamento nacional, pero estuvo a punto de no serlo. La razón de ello estriba en el pobre desempeño nacional de la agrupación que lo patrocinaba, Restauración Nacional, que apenas ha obtenido unas décimas por encima del cuatro por ciento requerido por la valla. Es decir, el representante abrumadoramente elegido por el electorado regional para defender sus intereses ha estado a punto de verse obligado a ceder su puesto a un candidato derrotado debido a elementos exógenos al proceso electoral regional.

En los próximos meses vamos a observar múltiples casos de congresistas desertores provenientes de estos movimientos regionales, que en caso de no existir la valla electoral, habrían podido obtener representación propia, convirtiéndose en potenciales articuladores de intereses regionales, (...)y, de esta manera, en agentes de una efectiva descentralización del poder político.

En esta ocasión, afortunadamente David Perry ha podido asumir la dignidad para la cual sus vecinos le eligieron. Pero esto no siempre va a ser así. En Arequipa, Marco Tulio Falconí, uno de los más conspicuos líderes políticos de la ciudad, no ha sido elegido a pesar de la alta votación obtenida, por no haber logrado Fuerza Democrática una votación destacada a nivel nacional. Como vemos, la valla electoral atenta contra la expresión los intereses regionales. De una manera más amplia, es un obstáculo imposible de salvar para la consolidación de movimientos políticos regionales. Esto ocurre porque Perú es un país en el que el peso relativo de las circunscripciones electorales está condicionado por la existencia de una única circunscripción, Lima, que concentra casi un tercio del total del electorado. En la práctica esto supone que únicamente podamos tener representados en el congreso partidos nacionales, o bien partidos "regionales" limeños, como es el caso, *avant la lettre*, del PPC. Las agrupaciones regionales del resto del país, si quieren obtener representación, están obligadas a abandonar sus siglas y cobijarse dentro de las listas de agrupaciones suprarregionales, conformando alianzas coyunturales determinadas por intereses inmediatos, sin ningún tipo de solidez.

En los próximos meses vamos a observar múltiples casos de congresistas desertores provenientes de estos movimientos regionales, que de otra manera, en caso de no existir la valla electoral, habrían podido obtener representación propia, convirtiéndose en potenciales articuladores de intereses regionales, grupos de presión dentro del congreso, con capacidad de negociación y, de esta manera, en agentes de una efectiva descentralización del poder político. Como ilustran los casos de países como Canadá, España y, en los últimos años Gran Bretaña, la existencia de estos bloques regionales con capacidad para incidir en la política nacional, es un elemento imprescindible para una efectiva descentralización del poder político. Perder esta oportunidad es un costo derivado de la existencia de la valla electoral.

### **Evaluando la eficiencia: valla electoral y fragmentación de bancada**

La valla electoral en un país lastrado por la existencia de un distrito electoral que condena a la irrelevancia proporcional al resto de las circunscripciones, es profundamente antidemocrática ya que limita y condiciona el derecho de elegir a representantes a los electorados minoritarios, que se ven obligados, bien a

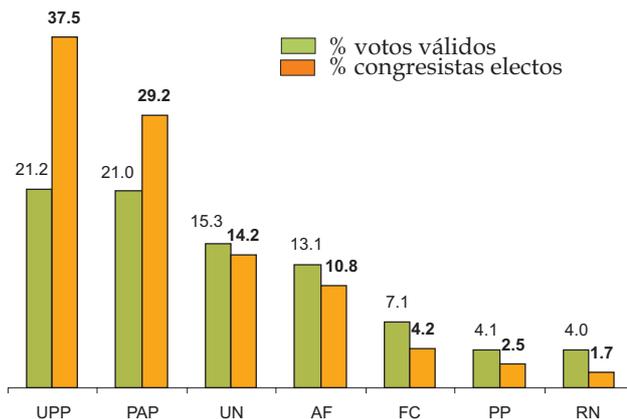
adecuar sus preferencia a las del resto del país, o bien a integrarse en coaliciones eventuales sin ningún tipo de cohesión interna. Pero éste no es el único problema. Además de antidemocrática, la valla electoral es también un instrumento inadecuado para satisfacer las funciones para las que fue creado.

El objetivo de la valla electoral era fortalecer las bancadas parlamentarias, evitando una excesiva fragmentación de la representación. ¿Ha ocurrido esto? Observemos, en primer lugar, un dato empíricamente comprobable: el grado de la fragmentación de la representación en el momento de la elección parlamentaria, en Perú, no constituye un caso excepcional dentro del contexto regional. En la actualidad contamos con siete agrupaciones representadas en un hemiciclo de 120 congresistas. Sin duda una fragmentación superior al caso chileno, tomado frecuentemente como referente ideal, pero muy inferior a la registrada en parlamentos como el ecuatoriano, el argentino e incluso el uruguayo, una vez desagregado el voto obtenido por cada agrupación, que en este país se contabiliza a partir del sistema de bloques y lemas. De hecho, se trata de una fragmentación muy inferior a la registrada en Israel, Italia, Holanda o Bélgica, países en los que nadie pondría en duda que el parlamento cumple sus funciones con eficiencia.

La fragmentación de las bancadas no es un problema en sí mismo desde el punto de vista de la eficiencia parlamentaria. El problema es la debilidad de las bancadas como instrumento del juego parlamentario, es decir, su escasa capacidad para garantizar disciplinas de votación y para evitar segregaciones constantes de parlamentarios descontentos con el reparto interno de poder. Pero, adicionalmente, la valla electoral no resulta eficiente, en tanto, en el caso peruano, la fragmentación excesiva de las bancadas no se produce en el momento de la elección, sino que tiene lugar con posterioridad a la elección (a veces, incluso, inmediatamente después, como evidencia el caso de Torres Caro). La fragmentación no corresponde a una decisión del electorado, ni tampoco a un problema en cuanto al mecanismo de asignación de escaños. De hecho, el procedimiento utilizado para ello, la Ley d'Hont, que aquí llamamos "cifra repartidora", favorece a los partidos más votados. En el siguiente cuadro vemos cómo UPP, con apenas unas décimas de ventaja en votación sobre el APRA, obtiene un porcentaje muy superior de parlamentarios; pero esto no impide que sea el grupo que origine mayor

fragmentación en el congreso, como consecuencia de sus escisiones.

**Gráfico 1. Porcentaje de votos válidos y de congresistas electos 2006**



**Conclusiones: un problema de funcionamiento no de asignación de la representación**

En conclusión, la valla electoral, en el caso peruano, es antidemocrática e ineficiente. Su aplicación es resultado de un error de diagnóstico cometido por quienes la patrocinan y apoyan. La debilidad y fragmentación de las bancadas no es un problema localizado en el momento de la elección, sino con posterioridad a ello. En otras palabras, es un problema de funcionamiento del congreso. A este punto es dónde deben apuntar las soluciones. Si consideramos que la fragilidad de las bancadas parlamentarias es un elemento negativo para el funcionamiento del sistema político, la solución ideal pasa por la eliminación del voto preferencial. Como procedimiento de asignación de escaños, el voto preferencial invierte la relación de dependencia característica de la mayoría de los sistemas parlamentarios: aquí no es el candidato quien necesita a la agrupación, sino al contrario. La votación obtenida por las agrupaciones políticas es la agregación de las votaciones obtenidas por sus candidatos considerados individualmente, lo que supone que éstos tengan, antes y después de la elección, un margen de maniobra y negociación muy amplia.

Esto, la eliminación del voto preferencial, es algo que, sin embargo, no va a ocurrir. El voto preferencial es un

elemento definitivamente incrustado en la cultura política peruana y su eliminación, a corto y medio plazo, es impensable. La única alternativa factible pasa por una reforma en el reglamento de funcionamiento del congreso, que desincentive los comportamientos individuales que tienden a la fragmentación de las bancadas en el momento posterior a la elección. Para concluir este artículo, quiero apuntar una serie de medidas que podrían resultar más eficientes que la valla electoral para consolidar el papel de las bancadas en el juego parlamentario y reducir su fragilidad frente a los comportamientos individuales de los congresistas electos:

1. Eliminar la posibilidad de conformar bancadas parlamentarias que no hayan participado en la confrontación electoral. Más allá del número de congresistas que puedan reunir como resultado de las deserciones de otros grupos, únicamente aquellas bancadas que hayan enfrentado como agrupaciones políticas las elecciones deberían poder constituirse como grupos parlamentarios. Por el contrario, aquellos parlamentarios que renuncien a sus bancadas originales, sólo tendrían dos opciones: integrarse en otra bancada con raigambre electoral o bien pasar a integrarse en una especie de grupo mixto de no afiliados, con otros parlamentarios en su misma situación.
2. Consolidar la bancada como el principal actor del juego parlamentario. En este sentido, una posibilidad consiste en cambiar el reglamento del legislativo para que todas las iniciativas parlamentarias deban ser presentadas por bancada y no por congresistas individuales. De la misma manera, las intervenciones parlamentarias deberían seguir una lógica de bancada, restringiendo el uso de la palabra únicamente a un representante por bancada en cada ocasión. Esto incumbe también al grupo mixto, que debería optar entre armonizar posiciones o bien establecer un sistema rotativo de intervenciones entre sus integrantes.

La existencia de voto preferencial obliga a cada candidato a convertirse en un personaje público, con un perfil propio, que marque diferencias para el elector. En la situación actual, un congresista que renuncia a su bancada obtiene réditos importantes, en tanto adquiere mayor presencia en la cámara y, adicionalmente, se convierte en un objetivo más apetecido por parte de los medios de comunicación.

La existencia de voto preferencial obliga a cada candidato a convertirse en un personaje público, con un perfil propio, que marque diferencias para el elector. En la situación actual, un congresista que renuncia a su bancada obtiene réditos importantes, en tanto adquiere mayor presencia en la cámara y, adicionalmente, se convierte en un objetivo más apetecido por parte de los medios de comunicación. El objetivo de las reformas propuestas es eliminar los incentivos que existen en el actual procedimiento de funcionamiento del congreso para los congresistas desertores. Pero, acabar con la plaga de los tráfugas, que traicionan el voto de la población y ponen en entredicho la eficiencia del sistema político y su representatividad, es tarea de todos. Las soluciones pasan por reformar el reglamento del congreso para desincentivar este tipo de comportamiento y desarrollar un ejercicio de responsabilidad social por parte, tanto de los medios de comunicación, como de los especialistas y comentaristas políticos. Un ejercicio de responsabilidad, que lleve a no considerar más atractivo o noticioso, el congresista que traiciona y disiente, que el congresista que se adecua a las normas de funcionamiento de aquella bancada por la que resultó electo. ■■■

# LÍNEA DE TIEMPO

Por Roberto Bustamante



**4 de junio** Elecciones presidenciales: Los primeros resultados señalan que Alan García es el nuevo presidente electo del país. // Ollanta Humala lanza la convocatoria a un Frente nacionalista, popular y democrático.



**10 de junio** Alan García solicita una reunión con Ollanta Humala. Este último rechaza la invitación.



**15 de junio** El Jurado Nacional de Elecciones proclama a Alan García como el nuevo Presidente Constitucional para el período 2006-2011. García ganó con el 52.625% del total de votos válidos.  
**23 de junio** Pugnas por el liderazgo de la Alianza UPP-PNP, a pocos días



**28 de junio** El Congreso Peruano ratifica el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. La bancada aprista dio su voto de apoyo. Ocurren incidentes en el Congreso con las congresistas electas Nancy Obregón, Elsa Malpartida e Hilaria Supa (UPP-PNP).



**7 de junio** Aldo Estrada, fundador de Unión por el Perú, se desmarca del ex candidato Ollanta Humala.



**13 de junio** Carlos Torres Caro, junto con otros tres congresistas electos, abandonan la alianza Unión por el Perú-Partido Nacionalista del Perú. El motivo sería la creación del Frente Nacionalista y el ingreso de izquierdistas. Ollanta Humala abre la posibilidad de que otros se retiren de la alianza.



**25 de junio** UPP y PNP ratifican alianza, pero nace el nuevo partido Kuksa Perú, liderado por el dirigente cocalero Nelson Palomino. Se especula que los congresistas electos Nancy Obregón, José Urquiza y Elsa Malpartida (Parlamento Andino) pasarían a formar parte de este nuevo partido.

Fuentes: El Comercio, Perú.21 y La República.  
 Elaboración propia.

## LAS TRADICIONES Y LAS NUEVAS TENDENCIAS ELECTORALES: Análisis comparado de la segunda vuelta

Por Mariel García y Carlos Meléndez

En este artículo abordamos ciertos elementos que han escapado al análisis más recurrente sobre la segunda vuelta presidencial de junio del 2006. Creemos que la mayoría de observaciones se han centrado en la fortaleza del voto aprista en la costa norte, pero no se ha explorado el desempeño del Partido Aprista Peruano (PAP) fuera de su bastión electoral. Analizaremos dónde se ha dado el mayor crecimiento en el voto tanto de Alan García como de Ollanta Humala entre la primera y segunda vuelta, y ensayaremos posibles explicaciones de ello. Nos parece importante también dedicar un espacio a hablar sobre Humala, el *outsider* perdedor, que cuenta con las votaciones por departamento más altas registradas en segundas vueltas electorales. Del mismo modo, se han discutido mucho las posibles alianzas que reflejarían el “todos contra Ollanta”, pero un análisis detallado a nivel provincial, de zonas conflictivas dentro del país, hace evidente también la presencia de otro fenómeno: el “todos contra Alan”.

Asimismo, la mayoría de análisis dan cuenta de la supuesta fortaleza del voto aprista y de cómo este partido ha logrado mantener un electorado cautivo, sin detenerse en el hecho de que en estas elecciones Alan García participó por tercera vez como candidato a la Presidencia, y obtuvo su votación más baja. Se observa además que se confirma la tendencia, desde la década de los años noventa, de que el PAP no puede ganar en primera vuelta a sus rivales de turno. Sin embargo, es ésta la primera vez, desde entonces, en que un partido tradicional gana la segunda vuelta y, por lo tanto, el acceso al gobierno.

Finalmente, realizaremos un análisis comparado de elecciones presidenciales desde 1985 que nos permitirá relativizar argumentos que sostienen que existe una continuidad en el voto de la izquierda en los ochenta y las opciones emergentes que fueron surgiendo a partir de 1990, lo que incluye a Alberto Fujimori, Alejandro Toledo y Ollanta Humala.

### La dinámica del voto aprista

Una de las principales novedades de esta segunda



vuelta es que, a pesar de no haber triunfado en la mayoría de regiones del país, Alan García ganó la elección, dado el peso electoral de las regiones de la costa norte, su bastión electoral tradicional, y por la votación alcanzada en Lima, que, a diferencia del 2001, votó mayoritariamente por él. Este fenómeno da inicio a un gobierno en el que las fragmentaciones sociales existentes, y el centralismo del poder y de las decisiones, se hacen más evidentes.

García ganó la segunda vuelta electoral del 2006 al obtener el 52.6% de los votos válidos por sobre Ollanta Humala (Unión por el Perú), quien alcanzó el 47.4% de los mismos. En la segunda vuelta del 2001, obtuvo el 46.9% de los votos y ganó en 8 regiones y, su rival de turno, Alejandro Toledo (Perú Posible) alcanzó el 53.1% de los votos ganando en 17 regiones. En esta nueva oportunidad el PAP sólo necesitó ganar en nueve regiones y en el extranjero para obtener 5.7 puntos porcentuales más que entonces y voltear la elección. A pesar de que Humala ganó en las 16 regiones restantes, la victoria nacional fue para García, ya que el casi 62% obtenido en Lima terminó por inclinar la balanza a su favor, dado su peso electoral respecto al resto del país.

La ubicación geográfica del electorado aprista ha mostrado cambios importantes con respecto al de hace apenas 5 años, como se observa en el cuadro 1. En el 2001, García se impuso frente a Toledo en 8 regiones, entre las cuales figuraban su electorado fiel de la costa norte: Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad; en Ica y en el Callao; pero también en Cajamarca y en San Martín. En la segunda vuelta del 2006, García se impuso en 9 regiones, pero “cambió” las dos últimas

Si continuamos la comparación entre las elecciones presidenciales del 2001 y las del 2006, vemos que en relación a la primera vuelta, Toledo obtuvo una votación mayor (37%) que Humala (31%), - e incluso que Fujimori en 1990 (29%). Sin embargo, en segundas vueltas, es Humala el que consigue los picos de votación más altos, y a pesar de vencer a García en 16 regiones, no obtuvo el triunfo nacional, básicamente por no contar con el apoyo de Lima.

### Humala y el crecimiento del voto de protesta

Si continuamos la comparación entre las elecciones presidenciales del 2001 y las del 2006, vemos que, en cuanto a la primera vuelta, Toledo obtuvo una votación mayor (37%) que Humala (31%), - e incluso que Fujimori en 1990 (29%); también Toledo obtiene más votos en la segunda vuelta (53.07% contra el 47.37% de Humala). Sin embargo, en la segunda vuelta, Humala consigue los picos de votación más altos y, como decíamos líneas arriba, a pesar de vencer a García en 16 regiones, no obtuvo el triunfo nacional. Si observamos el cuadro 1, vemos que en 13 regiones tanto Toledo en el 2001 como Humala en la segunda vuelta última se erigieron como ganadores. Varios de los picos de votación de Toledo coinciden con los picos de votación de Humala; las regiones que coinciden y en las que Humala supera largamente los porcentajes obtenidos en el 2001 por Toledo son: Ayacucho (68% y 83.4%), Apurímac (62% y 73.8%), y Huancavelica (69.5% y 76.4%). Quizás es en estas zonas en donde las demandas de cambio el voto de protesta-- van en aumento así como la búsqueda de opciones nuevas y cada vez más radicales. En San Martín y en Tacna también se registra un importante aumento de la votación no aprista en 2006, aunque en ambos casos fue García el ganador en 2001. En cuanto a las regiones en donde ambos candidatos tuvieron menores votaciones, tenemos que la votación de Toledo no bajó del 44%, mientras que Humala, estuvo por debajo del 40% en

4 regiones y en el extranjero; todas estas regiones están ubicadas en la costa (Lima, Callao, Lambayeque y La Libertad).

### De la primera a la segunda

Si comparamos la primera y la segunda vuelta del 2006 (ver cuadro 2), observamos algunas características interesantes, tanto en los resultados obtenidos por Alan García como por Ollanta Humala. En general, la tendencia es que quien ganó en primera vuelta repitió la victoria en la segunda, salvo el caso de Lima. En la capital, la primera vuelta fue ganada por Lourdes Flores (Unidad Nacional) con 34.2%, quedando Humala segundo con 23,7%. En la segunda vuelta, se impuso Alan García (61,9%). Es en Lima también donde se dio el mayor crecimiento del voto aprista, que subió 40.1 puntos porcentuales de abril a junio.

El voto humalista aumentó en 16.8 puntos porcentuales, con picos ubicados en sus zonas más votadas en la primera vuelta. El 9 de abril, obtiene puntajes mayores a los de García en 18 departamentos, y su victoria se repite en 16 de los mismos en las dos contiendas. Los departamentos en los que ganó en primera y en segunda vuelta, y que además superan el promedio de aumento de votos entre una y otra elección son Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Puno y San Martín. En todos los casos se trata de zonas ubicadas a lo largo de la sierra y en la selva norte. Además, vale resaltar que salvo en los casos de Loreto y Huánuco, en todas las zonas mencionadas el fujimorismo obtuvo sus más altos resultados en primera vuelta.

En el caso de García, se puede observar que en la primera vuelta obtuvo votaciones superiores a las de su rival en 7 regiones, mientras que en la segunda vuelta ganó en 9 y en el extranjero. Su victoria se repite en 6 departamentos entre la primera y segunda vuelta. En general, en las zonas en las que se ubican sus votaciones más altas (Lima, Callao, Loreto, Tumbes y el extranjero) contó con los votos que provinieron de Unidad Nacional y del Frente de Centro. Hubo tres regiones en las que no obtuvo más votos que Humala en la primera vuelta, pero fue ganador en la segunda: Lima, Tumbes y Pasco. Una vez más se hace evidente la volatilidad del voto aprista y la tendencia a que su imagen como "mal menor", inflencie el voto en grandes sectores de la población, especialmente ubicados en Lima.

por tres nuevas Ancash, Pasco y Lima, además de ganar en el extranjero.

La comparación detallada de la votación por García por regiones entre el 2001 y el 2006 nos permitirá observar que el voto aprista es relativamente cambiante. Consideremos que a nivel nacional la votación de García aumentó en 5.7 puntos porcentuales: ¿en cuántas regiones el voto de García cambió por encima de 5.7 puntos? Ello ocurrió en 12

jurisdicciones, y cabe mencionar que tres de las cuatro con menores variaciones corresponden a regiones del “sólido norte”: Piura (-0.45), La Libertad (+0.54) Moquegua (0.55) y Tumbes (-0.57). De otro lado, en 7 regiones la variación es mayor a 10 puntos: crece considerablemente en Ancash, Callao, Lima y Loreto; y cae en similar magnitud en Apurímac, Ayacucho y Tacna. El voto aprista resulta algo firme en sus bastiones tradicionales, pero relativamente volátil fuera de éstos.

Cuadro 1. Comparación entre las segundas vueltas electorales del 2001 y del 2006 (votos válidos)

Departamentos	2001 2da vuelta		2006 2da vuelta		Diferencia votación PAP 2001 -2006
	PAP	PP	PAP	UPP	
1 Amazonas	48,0	52,0	42,3	57,7	-5,7
2 Ancash	40,0	60,0	52,6	47,4	12,6
3 Apurímac	38,0	62,0	26,1	73,9	-11,9
4 Arequipa	33,0	67,0	35,4	64,6	2,4
5 Ayacucho	32,0	68,0	16,6	83,4	-15,4
6 Cajamarca	51,0	49,0	48,1	51,9	-2,9
7 Callao	54,0	46,0	67,9	32,1	13,9
8 Cusco	29,0	71,0	27,0	73,0	-2,0
9 Huancavelica	30,5	69,5	23,5	76,5	-7,0
10 Huánuco	39,0	61,0	36,1	63,9	-3,0
11 Ica	57,0	43,0	59,2	40,8	2,2
12 Junín	40,6	59,4	37,2	62,8	-3,4
13 La Libertad	72,0	28,0	72,5	27,5	0,5
14 Lambayeque	55,0	45,0	61,2	38,8	6,2
15 Lima	48,0	52,0	62,0	38,0	14,0
16 Loreto	30,0	70,0	47,2	52,8	17,2
17 Madre de Dios	46,0	54,0	40,7	59,3	-5,3
18 Moquegua	46,0	54,0	46,6	53,4	0,5
19 Pasco	44,0	56,0	53,3	46,7	9,3
20 Piura	56,0	44,0	55,6	44,5	-0,5
21 Puno	35,0	65,0	30,4	69,6	-4,6
22 San Martín	51,0	49,0	41,3	58,7	-9,7
23 Tacna	50,0	50,0	39,2	60,8	-10,8
24 Tumbes	54,0	46,0	53,4	46,6	-0,6
25 Ucayali	47,0	53,0	49,6	50,4	2,6
26 Extranjero	35,0	65,0	68,5	31,5	33,5
<b>TOTAL</b>	<b>46,9</b>	<b>53,1</b>	<b>52,6</b>	<b>47,4</b>	<b>5,7</b>

■ Departamentos en los que ganó Alan García en el 2001 y 2006

■ Departamentos en los que ganó Toledo en el 2001 y Humala en el 2006

Fuente: ONPE, conteo al 100%. Elaboración propia.

Cuadro 2. Comparación entre porcentajes obtenidos por Alan García y Ollanta Humala en 1ra y 2da vuelta (votos válidos)

Departamentos	2006					
	UPP			APRA		
	1ra vuelta	2da vuelta	diferencia	1ra vuelta	2da vuelta	diferencia
1 Amazonas	32,1	57,7	25,5	21,8	42,3	20,6
2 Ancash	31,0	47,4	16,4	31,7	52,6	20,9
3 Apurímac	57,4	73,9	16,5	13,3	26,1	12,8
4 Arequipa	48,5	64,6	16,1	15,7	35,4	19,7
5 Ayacucho	62,7	83,4	20,9	7,2	16,6	9,4
6 Cajamarca	28,4	51,9	23,5	21,1	48,1	27,0
7 Callao	20,5	32,1	11,6	30,8	67,9	37,1
8 Cusco	57,2	73,0	15,9	14,2	27,0	12,8
9 Huancavelica	59,4	76,5	17,1	10,7	23,5	12,8
10 Huánuco	44,6	63,9	19,4	17,4	36,1	18,6
11 Ica	27,9	40,8	12,9	34,9	59,2	24,4
12 Junín	41,0	62,8	21,8	14,8	37,2	22,4
13 La Libertad	15,9	27,5	11,5	53,5	72,5	19,0
14 Lambayeque	21,7	38,8	17,1	37,1	61,2	24,1
15 Lima	23,7	38,0	14,3	21,8	62,0	40,1
16 Loreto	29,9	52,8	22,9	17,6	47,2	29,6
17 Madre de Dios	46,2	59,3	13,1	21,1	40,7	19,6
18 Moquegua	42,4	53,4	11,1	26,3	46,6	20,2
19 Pasco	27,9	46,7	18,7	27,9	53,3	25,5
20 Piura	26,1	44,5	18,3	32,2	55,6	23,3
21 Puno	51,6	69,6	18,0	19,0	30,4	11,4
22 San Martín	34,7	58,7	24,0	21,7	41,3	19,5
23 Tacna	48,8	60,8	12,0	22,7	39,2	16,5
24 Tumbes	23,7	46,6	22,9	22,0	53,4	31,5
25 Ucayali	33,7	50,4	16,8	25,2	49,6	24,4
26 Extranjero	12,6	31,5	18,9	16,9	68,5	51,6
TOTALES	30,6	47,4	16,8	24,3	52,6	28,3

- Departamentos en los que ganó García en 1ra y 2da vuelta superando su promedio de votación
- Departamentos en los que ganó Humala en 1ra y 2da vuelta por encima de su promedio de votación

“Todos contra Alan”

Durante la campaña electoral, Ollanta Humala denunció frecuentemente que un gran sector político y de los medios estaba en contra de su candidatura, y habló de un “Todos contra Ollanta”.

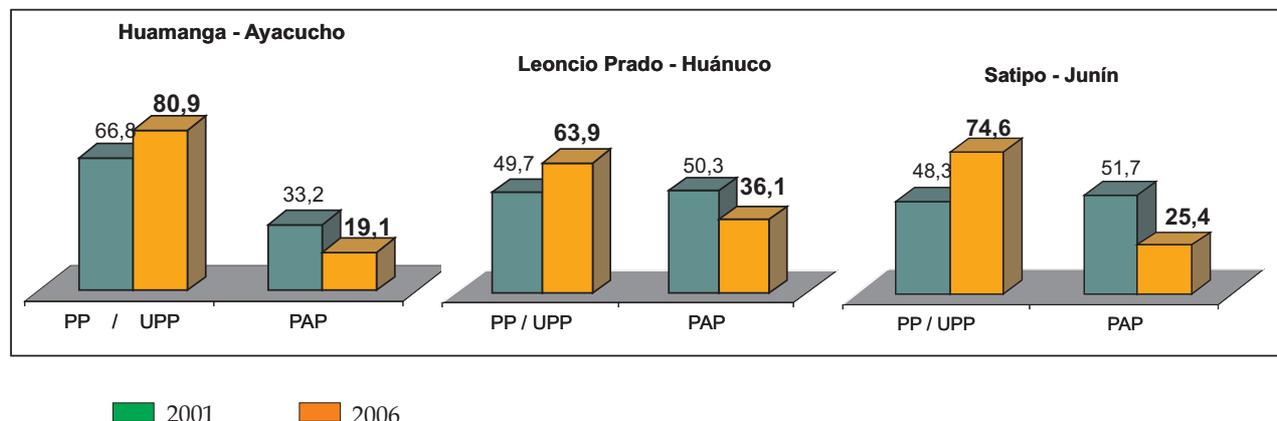
Los resultados de la segunda vuelta momento de definiciones, en algunas zonas del país, pusieron al descubierto que esa supuesta campaña resultó inocua, porque la victoria del candidato de UPP fue apabullante, allí terminaron prácticamente “todos contra Alan”.

¿Dónde se hace más evidente este fenómeno? Encontramos evidencia de que esto ocurrió en las zonas más afectadas por la violencia política<sup>1</sup>, en los valles cocaleros de la zona sur, y donde hubo agudos conflictos sociales. Como muestra de esto, analizamos los resultados electorales de la provincia más afectada por la violencia política dentro de cada uno de los tres departamentos más afectados, según datos de la CVR (Huamanga, Leoncio Prado y Satipo), las provincias de los valles cocaleros más importantes del sur (La Mar, Huanta y La Convención), y dos provincias que tuvieron importantes conflictos sociales en los últimos tiempos (El Collao-Ilave y Yunguyo). Esta selección busca también completar el análisis realizado con resultados de la primera vuelta, donde encontramos que en el 2001 en algunas de estas zonas ganaba

Toledo y en otras Lourdes Flores. En todas éstas ganó Humala en el 2006. Se observaba también que en aquellas provincias en las que la votación del 2001 había sido favorable a Unidad Nacional, en el 2006 estos votos se concentraron en Humala, especialmente en los casos de los valles cocaleros; y en el resurgimiento del fujimorismo, especialmente en las zonas afectadas por la violencia política (Ver Argumentos n°3).

En la segunda vuelta del 2006, las victorias de Humala sobre García fueron más contundentes que las de Toledo sobre García en el 2001, año en el que el PAP ganó incluso, aunque por una mínima diferencia, a Perú Posible en las provincias de Leoncio Prado y Satipo. El voto humalista pasa los tres cuartos del total de votos válidos en el resto de estas zonas, salvo en Leoncio Prado (63.9%). En las provincias afectadas severamente por el conflicto interno (Huamanga y Satipo), el voto por Humala fue de 81% y 75%, respectivamente. En los valles cocaleros, el voto fue más contundente aún: La Mar (91%), Huanta (87%) y La Convención (86%). Finalmente, en Ilave y en Yunguyo, el voto por el candidato por UPP ha sido del 75% y 77%, respectivamente. Estas provincias ejemplifican un tipo de alineamiento que podríamos seguir explorando: el “Todos contra Alan”.

Gráfico 1. Provincias afectadas por la violencia política



<sup>1</sup>Se seleccionó la provincia con mayor número de víctimas registradas por la CVR de los tres departamentos más afectados por la violencia política.

Gráfico 2. Provincias de valles cocaleros

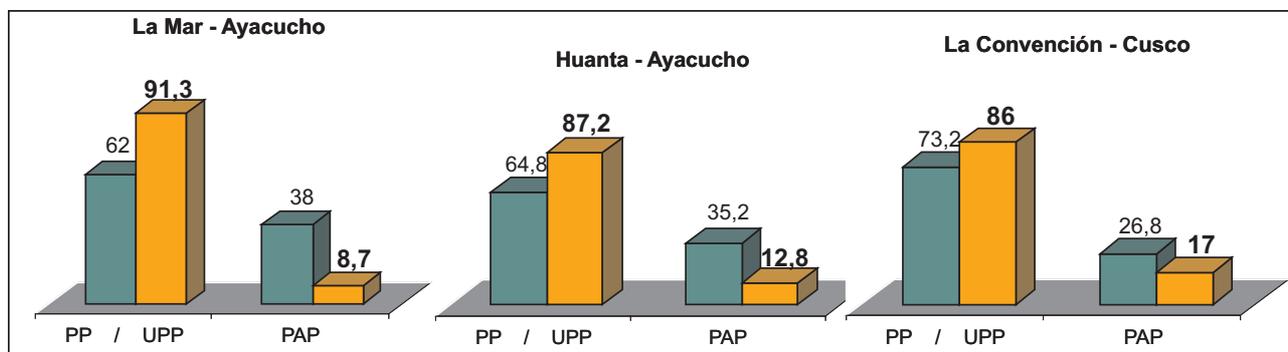
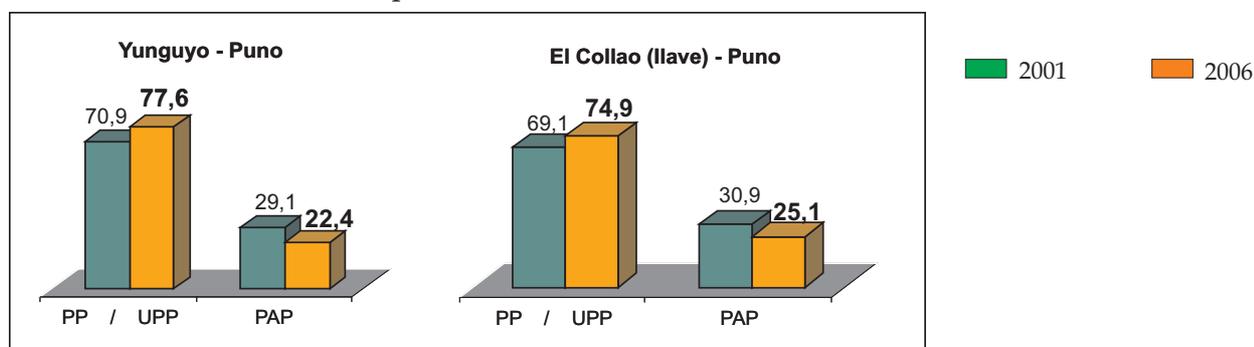


Gráfico 3. Provincias afectadas por conflictos sociales recientes



### El Partido Aprista: una victoria a pesar del declive

En esta sección proponemos analizar el voto aprista en elecciones presidenciales en las que se enfrentó nuevas figuras políticas emergentes. Para ello hemos escogido las elecciones presidenciales de 1985, 1990, 2001 y 2006 (primera vuelta), como se puede observar en el cuadro 2. No se consideran las elecciones de 1995 y del 2000 pues no son representativas para este análisis, dado que no hubo condiciones de competencia política plena. Encontramos que en el 2006 el porcentaje alcanzado por el PAP ha sido uno de los más bajos de su historia. En tres de estas elecciones (1985, 2001 y 2006) el candidato presidencial fue Alan García; en términos porcentuales, en las últimas elecciones éste obtuvo su votación más baja. En comparación con las elecciones del 2001, en que éste quedó segundo, disminuyó 2 puntos porcentuales. El 24% que obtuvo el 9 de abril último, y que le permitió pasar a la segunda vuelta, supera ligeramente la votación de Luis Alva Castro en 1990 (22%), año en el que finalizaba el primer gobierno de García en medio del descrédito popular. Incluso en sus máximos bastiones electorales, como La Libertad y Lambayeque, se puede

observar una tendencia decreciente en el voto entre la década de los ochenta y las últimas elecciones.

En las elecciones seleccionadas, el PAP se enfrentó a Alfonso Barrantes en 1985, Alberto Fujimori en 1990, Alejandro Toledo en el 2001 y Ollanta Humala en el 2006. Exceptuando el primer caso, el APRA no pudo superar en la primera vuelta a ninguno de estos candidatos: ni Alva Castro contra Fujimori, ni Alan García frente a Toledo ni frente a Humala. El voto aprista es relativamente consistente en una cuarta parte del electorado que aún parece mantener. Lo particular de las elecciones del 2006, a diferencia de las tres anteriores vistas en el cuadro 3, es que, a pesar de no ganar en primera vuelta, logró ganar por un margen estrecho en la segunda. Sólo en 1985, cuando Alan García apareció como una personalidad nueva, de gran arrastre popular, el PAP pasó la mitad de los votos válidos, doblando en votos a su más cercano competidor, la Izquierda Unida.

### Cambios y continuidades en la geografía electoral

Diversos analistas han sostenido que la geografía

electoral del voto por Ollanta Humala refleja cierta continuidad en el respaldo electoral que obtuvieron en su momento Alejandro Toledo (2001), Alberto Fujimori (1990) e inclusive Alfonso Barrantes (1985). De acuerdo con estos argumentos, existirían bolsones electorales que tradicionalmente han manifestado su apoyo a candidaturas que cuestionan, de una u otra manera, al sistema político imperante.

Para corroborar dicha hipótesis revisamos los resultados electorales (primera vuelta) de las elecciones de 1985, 1990, 2001 y 2006. Encontramos que esta hipótesis no puede ser sostenida tan tajantemente. Con respecto a los comicios realizados en 1985, la primera comprobación es la apabullante victoria de Alan García (53% a nivel nacional) por encima de Alfonso Barrantes (25%). En jurisdicciones departamentales, Barrantes sólo se impuso en Arequipa, Huancavelica y Tacna. Inclusive en departamentos considerados “de izquierda” como Cusco, Ayacucho y Puno, la candidatura de Barrantes no pasó del 40% y en todos los casos fue superada largamente por García. A pesar de que queda pendiente verificar el resultado de las elecciones municipales a lo largo de los ochenta, es muy claro que Izquierda Unida, en lo que fue quizás su mejor momento, no logró obtener más del 50% de los votos en ningún departamento. Para las elecciones de 1990, sus divisiones quedaron relegadas a roles secundarios.

De otro lado, la candidatura presidencial de Mario Vargas Llosa, en 1990, no sólo obtuvo una votación nacional más alta que la de Barrantes en 1985, sino que venció en 10 departamentos tanto a Alberto Fujimori como a Luis Alva Castro. Algunas de estas jurisdicciones eran consideradas, inclusive, como “de izquierda” como es el caso de Arequipa. En el caso de la candidatura aprista de Alva Castro, éste consiguió ganar en aquellas zonas que corresponden al bastión aprista (La Libertad, Lambayeque, Piura, Ancash, Cajamarca y San Martín), la mayoría de las cuales han sido decisivas para alcanzar la victoria también en el 2006. En estas elecciones, Alberto Fujimori obtuvo el 29% en la primera vuelta, y si bien es cierto se impuso en departamentos donde ganó Barrantes en 1985 (Huancavelica y Tacna), también lo hizo en aquellas zonas donde había ganado anteriormente García (Apurímac, Ayacucho, Cusco, Junín, Pasco, Puno y el Callao).

(...) no existen elementos sólidos para justificar argumentos que refieren a una continuidad electoral del voto entre lo que fue Izquierda Unida en los ochentas y las candidaturas emergentes como Fujimori, Toledo y Humala más recientemente. Es cierto que existen jurisdicciones en común en las que logran imponerse a sus rivales, pero en realidad cada elección marca un mapa distinto, inclusive para los apristas y las opciones de derecha(...).

Si bien es cierto que la candidatura de Alejandro Toledo en el 2001 no alcanzó la contundencia de García en 1985 (37% en primera vuelta en comparación con el 53%), se impuso a sus rivales en 24 de las 26 jurisdicciones electorales. En este sentido, el respaldo que tuvieron ambos candidatos en sus respectivas victorias terminan pareciéndose por su extensión y amplitud territorial. En cambio, Humala se impuso sólo en 17 departamentos en la primera vuelta de abril último.

En consecuencia, no existen elementos sólidos para justificar argumentos que sostienen una continuidad electoral del voto entre lo que fue Izquierda Unida en los ochentas y las candidaturas emergentes como Fujimori, Toledo y Humala más recientemente. Es cierto que existen jurisdicciones en común en las que logran imponerse a sus rivales, pero en realidad cada elección parece marcar un mapa distinto, inclusive para los apristas y las opciones de derecha, como se demostró en la primera parte de este artículo. ■■■

Cuadro 3. Comparación de elecciones presidenciales (1ra vuelta): 1985, 1990, 2001 y 2006

Departamentos	PAP	IU	PAP	CAMBIO 90	FREDEMO	PAP	PP	PAP	UPP
	Alan García	Alfonso Barrantes	Luis Alva Castro	Alberto Fujimori	Mario Vargas Llosa	Alan García	Alejandro Toledo	Alan García	Ollanta Humala
	1985	1985	1990	1990	1990	2001	2001	2006	2006
1 Amazonas	56.4	17.8	34.4	2.7	42.3	25.5	40.4	21.8	32.1
2 Ancash	64.2	22.6	36.1	27.3	20.4	28.4	49.4	31.7	31.0
3 Apurímac	50.2	33.8	12.2	26.0	13.9	20.9	43.6	13.3	57.4
4 Arequipa	33.2	38.5	15.2	35.0	35.9	19.0	45.6	15.7	48.5
5 Ayacucho	49.6	31.5	15.4	31.5	25.8	14.9	41.8	7.2	62.7
6 Cajamarca	61.8	17.7	45.5	5.6	27.5	20.5	34.6	21.1	28.4
7 Callao	60.9	18.0	17.1	40.8	33.7	30.2	31.5	30.8	20.5
8 Cusco	44.1	36.6	15.5	37.7	16.9	19.6	56.4	14.2	57.2
9 Huancaavelica	41.3	43.1	8.3	37.4	28.6	15.9	39.6	10.7	59.4
10 Huánuco	60.1	23.9	17.7	24.4	33.9	20.8	42.0	17.4	44.6
11 Ica	55.7	23.3	27.9	25.8	30.6	37.5	31.8	34.9	27.9
12 Junín	43.4	39.9	6.6	52.5	29.5	17.4	31.3	14.8	41.0
13 La Libertad	77.8	11.0	60.7	9.8	20.4	55.9	23.0	53.5	15.9
14 Lambayeque	64.3	20.0	43.6	12.0	30.7	34.9	35.5	37.1	21.7
15 Lima*	50.6	23.9	13.8	34.4	39.5	22.3	32.7	21.8	23.7
16 Loreto	48.1	17.1	21.1	10.5	30.4	16.4	62.0	17.6	29.9
17 Madre de Dios	45.8	30.2	25.0	12.7	53.0	34.1	41.1	21.1	46.2
18 Moquegua	46.5	30.4	32.3	31.6	28.8	32.8	42.1	26.3	42.4
19 Pasco	52.8	30.6	11.3	45.9	20.5	24.8	34.7	27.9	27.9
20 Piura	55.9	25.4	31.9	16.2	25.6	31.2	33.5	32.2	26.1
21 Puno	40.5	30.3	17.4	39.2	30.9	21.6	50.2	19.0	51.6
22 San Martín	56.3	14.5	30.9	6.4	9.0	29.0	35.4	21.7	34.7
23 Tacna	33.0	33.0	18.2	51.3	23.0	36.4	39.7	22.7	48.8
24 Tumbes	49.8	22.9	30.1	13.1	40.5	24.0	30.6	22.0	23.7
25 Ucayali	64.4	15.8	15.5	25.1	44.1	25.8	37.5	25.2	33.7
26 Extranjero	52.6	11.4	8.9	15.6	64.7	13.9	28.2	16.9	12.6
<b>Total</b>	<b>53.0</b>	<b>25.0</b>	<b>22.0</b>	<b>29.0</b>	<b>33.0</b>	<b>26.0</b>	<b>37.0</b>	<b>24.0</b>	<b>31.0</b>

\* Los resultados para Lima 1985- 1990 corresponden a la votación alcanzada en Lima Metropolitana. No se incluye a la candidata Lourdes Flores (Unidad Nacional) ya que sólo ganó en el extranjero en el 2001 y en Lima y el extranjero en el 2006, con lo que no logró pasar a la 2da vuelta en ninguna de las 2 ocasiones. Fuente: Perú político en cifras 1821 -2001, Fernando Tuesta Soldevilla, Fundación Ebert y ONPE. Elaboración propia.

## Próximamente en Argumentos n.º 6

Argumentos n.º 6 estará dedicado principalmente al análisis de los retos más importantes del nuevo gobierno en diversas áreas críticas, como gobernabilidad democrática, partidos políticos, educación, desarrollo rural, descentralización, entre otros.

Este análisis será realizado por los investigadores del IEP, recogiendo los resultados de sus trabajos más recientes.

# QUÉ ESPERAR DEL NUEVO CONGRESO

Por María Isabel Remy

No comienza bien el Congreso elegido hace poco más de un mes. Como recordatorio de la representación política elegida en el 2000 y que acompañó los pocos meses del tercer periodo de gobierno de Fujimori, los primeros tránsfugas han aparecido aún antes de la entrega de credenciales por el JNE, y han sido aplaudidos por la nueva bancada oficialista y un sector de la prensa. No fueron, sin embargo, tantos como se anunció al inicio y la bancada de UPP-PN parece haber sorteado, con pocas bajas, su primer escollo. Le esperan varios, sin embargo.

Este artículo intenta rastrear algunas pistas sobre lo que puede acontecer, en el periodo 2006-2011 con el Congreso de la República, institución que debiera ser uno de los pilares de nuestra democracia, pero que por cierto está bastante lejos de ello. ¿Tenemos esta vez una mejor representación política?

## Algunas consideraciones a manera de introducción

A pesar de su importancia para el funcionamiento de la democracia representativa, los Parlamentos son, en general, instituciones poco confiables o respetadas en América Latina<sup>1</sup>. En el Perú, el Congreso carga con una alta desaprobación ciudadana. Sistemáticamente aparece como una de las instituciones calificadas como de funcionamiento deficiente, o que generan desconfianza, como se observa en el gráfico 1. Pero, a diferencia de otras instituciones estatales que levantan poco entusiasmo ciudadano, como el poder Judicial por ejemplo, la composición del Congreso es producto del voto, es decir, de la decisión de las mismas personas que más adelante lo reprobarán<sup>2</sup>.

La representación política que fue elegida en 2001 y que está por concluir sus funciones no significó el cambio que podía esperarse como expresión de una



transición democrática. Casos deplorables de abuso del cargo, abuso sexual o de autoridad como los de Leoncio Torres Caclla, Jorge Mufarech o Alfredo González; la banalidad de las opiniones de congresistas como Doris Sánchez o Enith Chuquival, entre otras y otros, sobre su remuneración y sus gratificaciones; el hecho de que los ciudadanos observáramos impotentes el despilfarro de recursos públicos en sueldos, viajes, asignaciones, etc. no han colaborado a consolidar este pilar de la democracia.

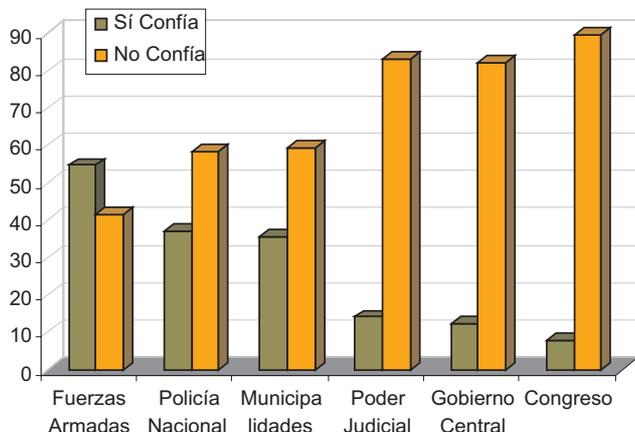
¿Elegimos malos representantes? ¿Falla el sistema de elección? ¿Falla la oferta electoral?

A pesar de la reiterada baja calidad de congresistas y la creciente desconfianza y falta de credibilidad en el Congreso, no se ha hecho lo suficiente para cambiar ni la ley electoral, ni la ley de reglamento del Congreso. No se ha iniciado una discusión pública en profundidad sobre el sentido del Congreso, la forma de elegir a los Congresistas, el rol de los partidos o las dificultades que genera la individualización de la representación política, desde la elección, a través del voto preferencial, hasta la casi eliminación de las bancadas, permitiéndose la presentación de iniciativas de ley individuales. Efectivamente, a pesar de que los peruanos operamos una transición democrática, la calidad del parlamento ha sido muy cercana a la de los tiempos de fujimorismo autoritario.

<sup>1</sup>Según el informe del PNUD 2004 sobre la democracia en América Latina, el índice de confianza de los latinoamericanos en sus Congresos es de 1.88 en una escala donde 1 = Ninguna confianza y 4 = Mucha confianza.

<sup>2</sup>Como se observa en el gráfico 1, el Congreso es la institución que menos confianza suscita entre los peruanos. En esta encuesta se observa que el nivel de confianza ha bajado entre 2003 y 2005 y la desconfianza en el Congreso es mayor (de 83% a 89%).

**Gráfico 1. Confianza en instituciones del Estado**



**Fuente:** Barómetro Social. III Encuesta Anual sobre Confianza en las Instituciones. Lima y Callao; Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, noviembre 2005.

Lejos de poner a discusión los problemas que debilitan nuestra democracia, tanto congresistas como medios de comunicación mantienen, acrecientan y consolidan las peores interpretaciones sobre el significado de la labor congresal.

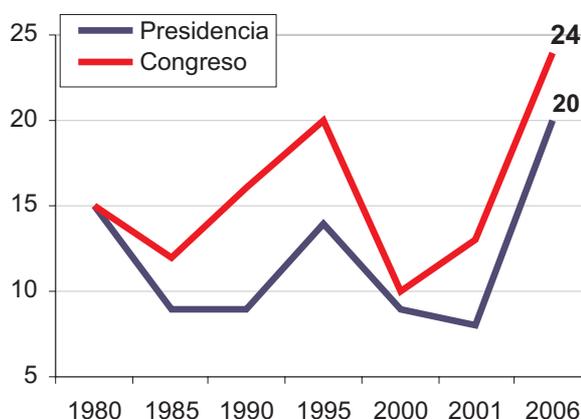
La reciente campaña electoral ha sido nuevamente un ejemplo de la casi nula reflexión que compartimos sobre el Congreso. A pesar de que los propios medios han mostrado la imposibilidad de manejar una agenda legislativa sustentada en iniciativas individuales de ley que acumulan miles de proyectos (literalmente), y cómo, además, esto lleva a todo tipo de perversiones como congresistas que bajan de Internet leyes de otros países y las presentan como propias (y hasta olvidan cambiar el nombre del país), radios, periódicos y TV se esmeraron en preguntar a los candidatos sobre “SUS” propuestas al Congreso. Han habido verdaderas ferias de propuestas: una estación de radio de Lima anunció, por ejemplo, que la víspera del cierre de campaña, abría sus ondas a que todos los candidatos al Congreso y Parlamento Andino que se presentaran, dispusieran de dos minutos para presentar sus propuestas. Y ello era presentado como una apertura de oportunidades y un aporte a la democracia. No sorprende, con este nivel de medios de comunicación (y de clase política), escuchar opiniones sobre la necesidad de romper el monopolio de los partidos para presentar candidatos al congreso para que todos los peruanos tengamos la misma oportunidad.

El Congreso como oportunidad (de servicio, o de ingresos altos, o de ambos); la medición de “eficacia” congresal por el número de proyectos o iniciativas individuales presentados, la crítica a los partidos “tradicionales” como monopolizadores de la política, son discursos que reproducen las propias instituciones encargadas de formar a la opinión pública y la cultura política democrática.

### El voto ciudadano y la elección de parlamentarios

En este contexto, no es fácil elegir congresistas. Premunidos de este orden de nuevos discursos de bajo nivel sobre la democracia, los ciudadanos deben tomar decisiones complejas. La primera, es orientarse entre un enorme número de listas participando. El último proceso electoral nos puso a los peruanos ante una variedad de opciones que nunca habíamos visto; ni siquiera en la elección de 1995, que había batido records de oferta electoral.<sup>3</sup> Efectivamente, a contracorriente de lo que se esperaba con la ley de partidos, el número de estos no se redujo en la competencia electoral que acaba de concluir, sino que se incrementó. El gráfico 2 es bastante elocuente. El doble voto preferencial en esta masiva oferta electoral, agrega complejidad a la decisión, al acto de

**Gráfico 2. Número de partidos políticos en competencias electorales**

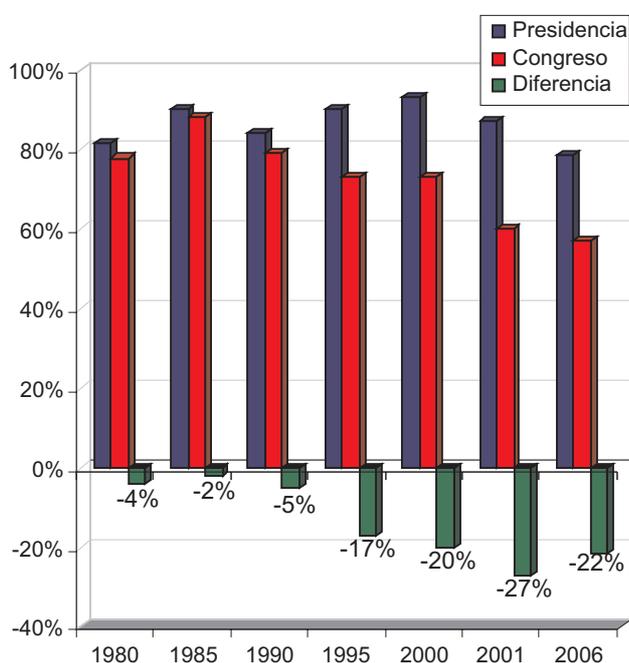


<sup>3</sup> Aquella, la de 1995, es la primera elección general del “nuevo régimen”, es decir, con la Constitución de 1993, la explosión del sistema de partidos y el surgimiento de los “independientes” y “técnicos”

votación y al cómputo de votos por los ciudadanos miembros de mesa, de lo que resulta que, sistemáticamente, un alto número de actas de votación de Congreso, y por lo tanto, un número de votos válidamente emitidos, terminan anulados por error de registro.

Pero con todos los inconvenientes, desconfianzas y dificultades de voto, en cada elección las personas en el Perú parecen esforzarse por buscar las mejores opciones que tienen. Efectivamente, como lo muestra el gráfico 3, una alta y creciente proporción de ciudadanos cruza su voto, es decir, vota por una lista de Congreso diferente a la lista de Presidencia de la República. En las pasadas elecciones, por lo menos un 22% de ciudadanos votó en Congreso por una opción diferente a la que había elegido en presidencia.<sup>4</sup>

**Gráfico 3. % de votos válidos de Presidencia y Congreso, de las 3 organizaciones con mayor votación**



El gráfico 3 muestra además que este voto cruzado ha cambiado con el tiempo: mientras en las elecciones de 1980, 1985 y 1990 las tres agrupaciones políticas que

captaron el mayor voto para presidencia de la República, mantuvieron en la votación de Congreso un porcentaje semejante de las preferencias electorales con diferencias muy pequeñas, desde 1995 la diferencia se ha incrementado notablemente. En el proceso electoral que acaba de pasar, como se aprecia en el cuadro siguiente, votos de presidencia por UPP, UN y APRA, pasaron a incrementar la votación congresal de Alianza por el Futuro y Perú Posible, en tanto un considerable 11% se diluyó entre las listas que no alcanzaron a superar la valla electoral.

**Cuadro 1. Diferencias entre votos válidos a Presidencia y a Congreso 2006**

	Presidencia	Congreso	Diferencia
Humala / UPP	30.62%	21.15%	-9.46%
García / APRA	24.32%	20.59%	-3.74%
Flores / UN	23.81%	15.33%	-8.48%
Chávez / AF	7.43%	13.09%	5.66%
Paniagua / FC	5.75%	7.07%	1.32%
Lay / RN	4.38%	4.02%	-0.36%
Perú Posible		4.11%	4.11%
Otros	3.7%	14.6%	10.96%

Este tipo de comportamiento electoral podría indicar dos cosas. La primera, consistente con otros indicadores, mostraría la débil identificación política de los votantes. Efectivamente, en el Informe sobre la Democracia en América Latina del PNUD, el Perú tiene el Índice de Volatilidad Electoral (calculado en base a las diferencias de los votos obtenidos por cada partido a lo largo del tiempo) promedio 1990-2002 más alto de América Latina: 44.6, mientras el promedio regional es de 23.2 (PNUD, Ibid, p. 67). Ello no quiere decir que el voto sea errático; sino que sectores importantes de la población no son representados de manera constante por la misma fuerza política, y están, de elección en elección, a la búsqueda de un mejor representante.

La segunda observación, que en el contexto de crisis del sistema de partidos políticos desde inicios de la década de los 90 y el ingreso a la política nacional de "independientes", la competencia electoral presidencial en primera vuelta se asemeja más a un

<sup>3</sup>No es posible saber cuántos con precisión. El número lo hemos calculado comparando el porcentaje que obtuvieron los 3 partidos con mayor votación a la presidencia, con los porcentajes de ellos mismos al Congreso. El dato, que sólo recoge diferencias, no logra captar los intercambios; los votantes, por ejemplo, de Unidad Nacional en presidencia, que votaron por el Frente de Centro al Congreso, se anulan (no generan diferencias) con los que hicieron exactamente lo inverso.

balotaje, o “voto contra”, más bien típico de un comportamiento de segunda vuelta electoral.

Así, los ciudadanos no estarían expresando en primera vuelta su preferencia política o personal más directa, sino que utilizan su voto para evitar un escenario no deseado en segunda vuelta. Muchos votos por Lourdes Flores, por ejemplo, habrían buscado evitar un escenario de segunda vuelta en el compitieran sólo Humala y García, tanto como muchos votos por Humala en primera vuelta buscaron impedir un escenario García vs. Flores en segunda. La teoría de que algunos son “votos perdidos”, es decir, que no vale la pena votar por alguien que tiene pocas opciones de ganar, parece haberse consolidado; votantes del Frente de Centro, de Alianza por el Futuro, o de Justicia Nacional, no votaron por los candidatos a presidencia de estas agrupaciones, sino por alguno de los tres que aparecía con “opción”; por ello, entre Flores, Humala y García, a pesar de competir con otros 17 candidatos, concentraron casi el 80% de los votos válidos desde la primera vuelta. Eso quiere decir, además, que los ciudadanos pueden estar votando simultáneamente por un Presidente y por su oposición congresal.

Lo primero que se puede decir del Congreso que se instalará el 28 de julio próximo, es que es expresión del triunfo de un nuevo partido y de un ánimo anti-reeleccionista incluso en los partidos que tienen muchos años en el Parlamento. Si bien la única fuerza política nueva es el PN aliado de UPP, el porcentaje de congresistas nuevos, que nunca han estado en el Congreso, es de 76%.

Si ello es así, el “mapa político” más claro no es el que resulta de la primera vuelta presidencial, sino, precisamente, el que expresa el voto por congresistas. Allí, los votantes escogen opciones –o personas– a

través de las cuales sienten que sus intereses u opciones estarán representados con más claridad.

Ello sugeriría que la responsabilidad que tienen los congresistas es enorme; y quizás por ello, la censura ciudadana, cuando se hace evidente que los elegidos tras esta búsqueda complicada no son adecuados, es tan radical.

### La nueva representación política

Lo primero que se puede decir del Congreso que se instalará el 28 de julio próximo, es que es expresión del triunfo de un nuevo partido y de un ánimo anti-reeleccionista incluso en los partidos que tienen muchos años en el Parlamento. Si bien la única fuerza política nueva es el PN aliado de UPP, el porcentaje de congresistas nuevos, que nunca han estado en el Congreso, es de 76%.<sup>5</sup> Ello es producto, no de los votantes, sino de los propios partidos. Con excepción del APRA que mantiene un 47% de congresistas que se reeligen, partidos con presencia anterior en el Congreso han retirado de la competencia electoral a sus “viejos cuadros”, particularmente Unidad Nacional. Esta especie de suicidio de clase política, si bien hace caso a quienes critican la reelección y forman una especie de sentido común, probablemente no concuerda con lo que realmente (quizás sin teoría) hacen los votantes en la cámara secreta: reelegir a los buenos congresistas. La decisión parece haberle salido cara a Unidad Nacional.

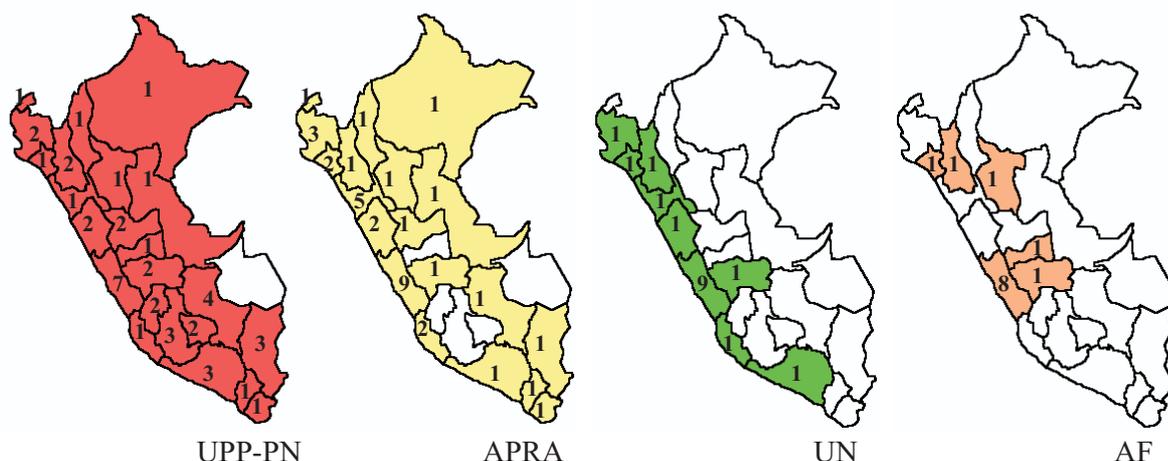
Lo segundo es que, a despecho de lo que apareció en segunda vuelta, un país dividido territorialmente en sus opciones electorales, el mapa político que resulta de la elección al Congreso es el de una efectiva competencia nacional: los dos partidos con mayor votación en el Congreso son nacionales; particularmente lo es la bancada humalista que se forma con representantes de 24 de las 25 circunscripciones electorales del país (ver Gráfico 4: mapas de origen de los congresistas).<sup>6</sup>

Efectivamente, no es que Humala exprese el sur y la sierra y Alan García el norte y la costa; cada región es un espacio de competencia y eso abre un proceso electoral regional que traerá sorpresas.

<sup>5</sup> Cf. Transparencia, Boletín Datos Electorales N° 12 del 31 de mayo 2006

<sup>6</sup> El único departamento donde no hay ni un representante de UPP/PN es Madre de Dios, el único uninominal. Su único representante es de las filas de Restauración Nacional

Gráfico 4. Origen de Congresistas de las principales bancadas



Lo tercero es que el voto de sectores populares, más rurales y serranos, se concentró esta vez en una opción política que ha levantado expectativas de cambio radical de modelo económico. Ello debiera permitir esperar que en este nuevo Congreso haya una oposición efectiva; una oposición en términos de proyecto político pero sobre todo de propuesta de política económica diferente, opuesta, alternativa, a la del oficialismo. Es decir, desde 1995, tenemos por primera vez un Congreso expresivo del fin del consenso neoliberal; no del fin de las políticas neoliberales, pero sí del hecho que sean consensuales o imaginadas como las únicas posibles. Es probable que, por ello (y por fin), el amiguismo expresado en aquello de “otorongo no come a otorongo” pueda terminar y la bancada oficialista y sus aliados, no estén dispuestos a “tapar” las irregularidades de sus oponentes, y viceversa. Podría ser un congreso conflictivo más que consensual. Eso no tendría nada de malo o de atípico. Sin embargo, desde 1995, en el Perú nos hemos desacostumbrado a incorporar el conflicto en la democracia. Tendremos que acostumbrarnos de nuevo.

Un cuarto elemento es que dentro de la representación de UPP/PN han ingresado al Congreso líderes sociales o profesionales con vínculos con gremios. Juana Huanchahuiari, elegida con la votación más alta de Ayacucho para ser congresista por las filas de UPP/PN es dirigente de la Federación Departamental de Campesinos de Ayacucho; Nancy Obregón, elegida por San Martín, es dirigente cocalera; Hilaria Supa, comunera, elegida en Cusco, ha sido Secretaria General de la Federación de Mujeres Campesinas de

Anta y María Sumire, también de Cusco, ha sido asesora legal de la Federación Departamental de Campesinos; Marisol Espinoza, periodista, elegida en el departamento de Piura, tiene cercanía con el gremio cafetalero del departamento. Seguramente hay más. ¿Tendrán oportunidad de construir una representación política cercana de los sectores sociales que los –y las– eligieron?. En la década de los 80, la Izquierda Unida concentró mucho del voto que ahora concentra UPP/PN, y también buscó llevar al Congreso a dirigentes sociales. No destacaron, sin embargo; se perdieron en los corredores del Congreso o sus reglamentos y más bien destacaron personajes de perfil más definidamente político. No hay antecedentes, y la poca consistencia política de la bancada de UPP/PN podría ir en contra de esfuerzos por construir la representación que los votantes, con muchos esfuerzos, buscan; muchos de los congresistas de UPP/PN empiezan a verse por primera vez en su vida, y los caminos por los que llegaron a la misma lista son completamente diferentes. Es difícil saber qué puede resultar.

Es probable que, si la forma de organizar la labor congresal no cambia, el resultado sea igualmente frustrante, y dirigentes sociales o buenos profesionales legitimados ante gremios populares que ingresan al Congreso por primera vez, terminen perdidos entre un pésimo reglamento, presiones de los medios para entretener a sus audiencias y lectores, grupos poco cohesionados e intereses subalternos que deben estar ya preparando sus estrategias de lobbying. Un nuevo espacio de representación política de dirigentes sociales, tendría que construirse sin

distanciarse demasiado de sus bases, al mismo tiempo que sin asumirse su tramitador, y buscando apoyarse en la población (movilización, o mecanismos tipo iniciativas o referéndum) para proponer reformas significativas.

Para un cambio en las reglas de juego del Congreso, en su forma de elegirse, de legislar y fiscalizar, en la

consistencia de sus bancadas la bancada de UPP/PN que ofreció en la campaña electoral la convocatoria a una asamblea constituyente, podría ser la mejor ubicada. La pregunta no sólo es si estarán dispuestos a cambiar normas, leyes (sueldos) que benefician corporativamente a los congresistas pero deterioran la representación política, sino si se han preparado o se van a preparar para ello. ■■■

## Alerta bibliográfica

Novedades del fondo editorial del Instituto de Estudios Peruanos



**Nuevos súbditos. Cinismo y perversión en la sociedad contemporánea**  
Juan Carlos Ubilluz

Páginas: 169

Desafiando al sentido común de la época, este libro – que analiza procesos políticos y culturales de la sociedad peruana – demuestra que el cinismo y la perversión constituyen la base del individualismo contemporáneo, y que lejos de conducir al sujeto a la libertad existencial, este constructo ideológico hace de él súbdito de una voz ajena que percibe como propia. Si algo caracteriza a los nuevos súbditos del mercado, es que ellos se vigilan y disciplinan a sí mismos.



**Escuela y participación en el Perú. Temas y dilemas**  
Carmen Montero (editora)

Páginas: 263

¿Es la participación un aporte significativo al mejoramiento de la calidad de la educación peruana? ¿En qué medida ella se traduce en más y mejores aprendizajes? Este libro estudia la tensión entre una educación que promueve el aprendizaje de prácticas democráticas y otra que convoca a la participación y al compromiso social para el mejoramiento de la calidad. Sin ser opciones excluyentes, el sistema reclama sumar esfuerzos para elevar la calidad educativa.