

PERÚ 2012: ¿ATRAPADOS POR LA HISTORIA?

Peru 2012: Trapped by History?

CARLOS MELÉNDEZ

University of Notre Dame

PAOLO SOSA VILLAGARCÍA

Pontificia Universidad Católica del Perú

RESUMEN

Se ha caracterizado la dinámica política peruana como una gran continuidad tanto a nivel de régimen político y económico, como de los factores que la condicionan: gobernabilidad como resultado de un equilibrio de baja intensidad compuesto por Ejecutivos débiles pero sin oposiciones vinculadas con la movilización social. Administraciones tanto *pro-establishment* como reformistas (como la reciente de Ollanta Humala) aparecen “atrapados por la historia”. Se privilegia el “piloto automático” tanto en sectores con resultados exitosos (economía, relaciones internacionales), como no (seguridad pública). Sin embargo, recientes cambios institucionales (en la tecnocracia de las políticas sociales) permiten identificar indicios para hacer de este tipo de modelo de gobernabilidad más popular que sus antecesores.

Palabras clave: Perú, democracia, conflictos sociales, gobernabilidad, revocatoria.

ABSTRACT

Peruvian political dynamics has often been characterized as an enduring continuity. The political and economic regimes, as well as the factors that conditioned them, show a stable pattern: governability as the result of a low-intensity equilibrium based on weak Executives and oppositions that lack linkages with social movements. Therefore, different governments –pro-establishment or reformist–, including current Ollanta Humala’s, got “trapped by History”. An “automatic pilot” mode is privileged in the administration of efficient (economy, international relations) and inefficient sectors (public security). However, recent institutional changes (focused on the technocracy of social programs) can be seen as indicators of a more popular version of this model of governability.

Key words: Peru, Democracy, Social Conflicts, Governability, Revocation.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando se analiza la dinámica del sistema político peruano prima una imagen de inamovilidad. Durante la primera década posterior al final del fujimorismo, la gobernabilidad de Ejecutivos impopulares se explicaba por un precario equilibrio caracterizado por débiles oposiciones institucionales y fragmentadas protestas sociales (Meléndez y León, 2010). Una oposición sin vínculos con la sociedad movilizadora y una creciente ola de protestas sociales sin representación política constituían el desencuentro que explica la gobernabilidad de baja intensidad del sistema político peruano.

La elección de Ollanta Humala, un candidato reformista, no ha generado cambios en la dinámica política. De hecho, la continuidad en la forma de hacer política así como en los factores que afectan la misma, se mantienen: precaria institucionalización del sistema político, instituciones desprestigiadas, y partidos débiles (Dargent y Muñoz, 2011). Aunque se aprecian algunas características que podrían considerarse como indicios de recuperación del sistema de partidos (Meléndez, 2012), como el declive de la volatilidad electoral y la emergencia de la identidad partidaria fujimorista en un contexto adverso para la formación de partidos; la situación en general dista mucho de una institucionalidad consolidada.

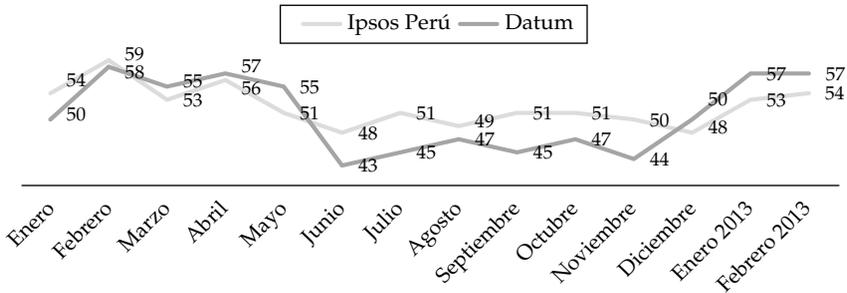
El modelo de gobierno catalogado por la prensa como “piloto automático” parece inamovible. De acuerdo con Alberto Vergara, se trata en realidad de una “alternancia (de gobiernos) sin alternativa” en que el sistema político es independiente de los procesos sociales desde la Constitución Política de 1993: una continuidad tanto de régimen como de las prácticas y sentidos comunes tecnocráticos y antideliberativos (Vergara, 2012). Parecería que cualquier gobernante –y Ollanta Humala no es la excepción– una vez que asume el cargo quedaría atrapado por la historia. El sistema político peruano ha entrado en una suerte de “path dependence” que hace muy costoso cualquier giro (o vuelta atrás), sino hacia la izquierda del camino trazado. Adaptando las palabras de la primera dama, Nadine Heredia, parecería que solo es posible “caminar a la derecha”.

Sin embargo, dentro de esta dinámica de gobernabilidad, existen algunos indicios sobre cambios institucionales desde el interior de la propia dinámica de “alternancia sin alternativas”. La popularidad presidencial y el énfasis del gobierno en una inclinación más social a la tecnocracia económica que habían perpetuado las administraciones anteriores son dos elementos complementarios que permiten a la actual gestión marcar una diferencia notable con sus antecesores. Aunque el “piloto automático” es constante en áreas como la economía, las relaciones internacionales y la seguridad (en las dos primeras mostrando resultados positivos; en la última todo lo contrario), en términos de políticas sociales se efectúan modificaciones exitosas que podrían servir de ejemplo en otras áreas de gobierno. Consideramos, a manera de hipótesis, que la aprobación presidencial está vinculada con los réditos de la “isla de eficiencia” de la tecnocracia social.

La aprobación de Ollanta Humala se ha mantenido durante todo 2012 en niveles alrededor del 50%, con un par de picos a comienzos de año (enero de 2012 con 59% de apoyo de acuerdo con Ipsos Perú) y al inicio del siguiente (enero de 2013 con 57%, de acuerdo con Ipsos Perú). Si bien es cierto que tomando como referencia la información

brindada por la compañía Datum, la aprobación promedio sería menor, las tendencias son similares de ambas encuestadoras: un declive por debajo del promedio entre junio y noviembre (Gráfico 1).

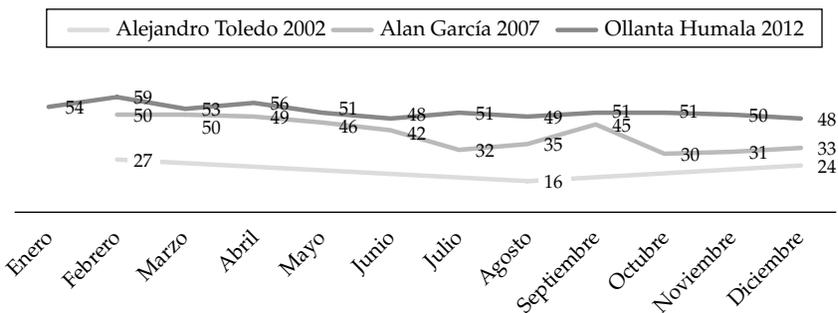
Gráfico 1: Aprobación del Presidente Ollanta Humala (%)



Fuente: Ipsos Perú, Datum. Elaboración propia.

Un ejercicio comparado sobre los primeros meses de la gestión de los últimos tres presidentes demuestra con claridad que la administración de Humala ha conseguido mayores niveles de apoyo que sus antecesores. Mientras que la aprobación de Alejandro Toledo en su primer año y medio de mandato bajó a niveles de apoyo mínimos (16% en septiembre de 2002), la de Alan García, en el periodo correspondiente (2007), entró en una tendencia declinante hasta bordear el 30% de soporte hacia finales del año observado. Ollanta Humala, aunque comparte muchas de las características de sus antecesores como son el mantenimiento del modelo económico, la debilidad institucional y la carencia de un partido político enraizado,¹ ha conseguido niveles de respaldo superiores (Ver gráfico 2).

Gráfico 2: Aprobación presidencial comparada (%)



Fuente: Ipsos Perú. Elaboración propia.

¹ A pesar de que Alan García fue elegido como candidato del APRA, partido histórico y con un índice aceptable de organización, existen dudas sobre su enraizamiento en la sociedad.

¿Qué determina los diferentes niveles de popularidad presidencial a pesar de las similitudes de fondo entre las gestiones comparadas? De acuerdo con Arce y Carrión (2010), quienes realizan un estudio longitudinal sobre los efectos de la economía en la opinión pública en el Perú, en contextos de crisis económicas, la inflación es el predictor más eficiente de aprobación presidencial; mientras que en contextos de recuperación económica, esta variable recae en los salarios. Además, encuentran que la violencia política tiene un efecto aditivo en circunstancias de crisis, pero que en contextos de recuperación económica y de disminución de la violencia, un incremento ocasional en la violencia política parece generar entre los peruanos una simpatía ante un gobierno que se encuentra amenazado.

Sin embargo, la tesis de Arce y Carrión no alcanza al periodo gubernamental de Humala y abarca hasta el final del segundo gobierno de García (2006-2011). Para entender la aprobación del presidente nacionalista, algunos politólogos han ensayado algunas hipótesis que resaltan el posible efecto de las políticas sociales impulsadas por el recientemente creado Ministerio de la Inclusión Social y Desarrollo (MIDIS),² o por una combinación de este “piloto automático con rostro social” en paralelo con un escenario de “buena fortuna” que ha resultado de la ausencia de una oposición activa. Parece haber un acuerdo tácito entre los citados que el modelo de “piloto automático” sea popular en tanto no explicaría los bajos niveles alcanzados por los presidentes Toledo y García.

Por ello, consideramos que la aprobación presidencial, en el largo plazo, está influenciada por el énfasis en las políticas sociales que, efectivamente, es una de las innovaciones más importantes del actual gobierno respecto de sus antecesores,³ pero a este esquema es necesario agregar los componentes referidos a la conflictividad social (el incremento de protestas sociales, sobre todo socioambientales) y la reaparición del terrorismo (en su versión VRAE) como factores que intervienen en la sensación de caos y desorden que, sin embargo, no son lo suficientemente contundentes como para alterar la aprobación en el largo plazo. Es importante resaltar que los meses de mayor desaprobación durante 2012 se caracterizaron por el dominio en la opinión pública del “resurgimiento” de Sendero Luminoso en el VRAE, así como por las protestas sociales en Cajamarca y Espinar, elementos que podrían abonar esta línea interpretativa que planteamos como ruta exploratoria.⁴

II. TEMAS SALIENTES EN LA REALIDAD NACIONAL Y SU IMPACTO POLÍTICO

Economía

En términos económicos, el Perú continuó con la tendencia de crecimiento en 2012, concretando más de una década de incremento sostenido del PBI (con la excepción de

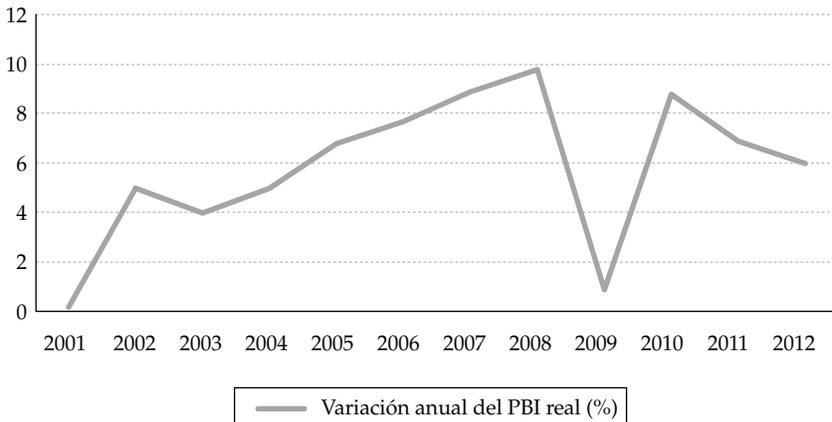
² Ver por ejemplo las columnas de Steven Levitsky y Martín Tanaka (Diario La República) y Eduardo Dargent (Diario 16) al respecto.

³ Ver la sección dedicada a la política de inclusión del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

⁴ Ver por ejemplo los reportes de Ipsos Perú respecto de este punto en junio (2012a) y julio (2012b).

2009 que, como efecto de la crisis financiera internacional, apenas alcanzó el 1%). Las políticas económicas que han permitido el crecimiento se mantienen: control de la inflación y de las finanzas públicas, la preponderancia de los sectores primario-exportadores (especialmente la minería), pero con un incremento paulatino del sector agroexportador y de producción como responsables de las cifras del PBI global.

Gráfico 3: Variación anual del PBI real (%)

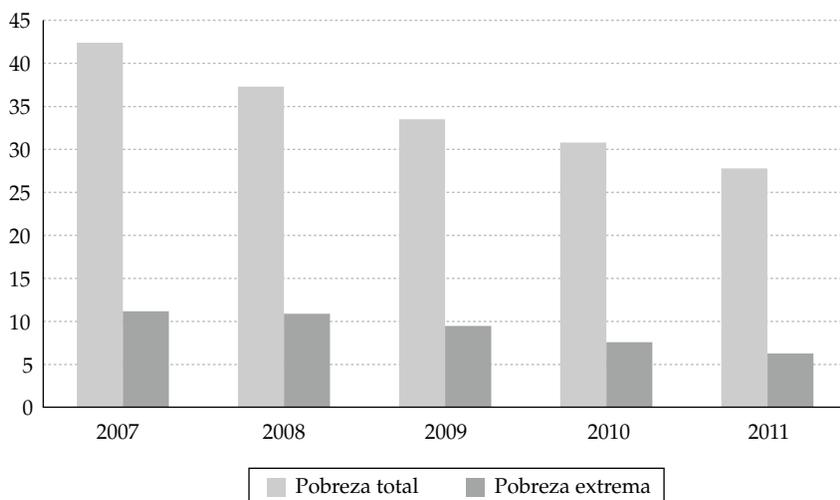


Fuente: BCR. Elaboración propia.

Los indicadores de pobreza siguen siendo alentadores: el porcentaje de pobreza se ha reducido a casi un 25% y de pobreza extrema a un 7% de la población general. De hecho, la meta propuesta por el propio presidente es de llegar al 15% para 2016. Sin embargo, a pesar de las “excelentes cifras económicas”, el modelo de crecimiento propuesto sigue sin afectar directamente la calidad de vida de la población. Hay crecimiento material del país, pero no un desarrollo integral que busque bienestar. No es solo que la desigualdad disminuye a un paso menor, sino que además la inversión en capital humano es muy pobre, razón por la cual destaca la política social que analizaremos más adelante.

Sin embargo, es necesario mencionar que el crecimiento económico del país se explica en gran medida por factores externos, sobre todo por el incremento en el precio de las materias primas (básicamente el sector minero), haciéndolo altamente dependiente de la economía mundial. Pero este crecimiento no se explica solamente por el promedio de 5,8% de tasa anual, sino también por el auge crediticio que se agudiza a partir de 2005. En buena medida, los problemas estructurales del país, más allá de la desigualdad, se mantienen a pesar del crecimiento ininterrumpido: la ausencia de una reforma estatal, la deficiencia en la provisión y aseguramiento del acceso de los ciudadanos a servicios básicos de calidad (salud, educación y recientemente seguridad) por parte del Estado, la desconexión de sectores rurales con el mercado, y la corrupción que afecta a la burocracia en su conjunto. El crecimiento “material” no logra contagiar positivamente a otros factores que afectan de igual manera el desempeño del Estado en su conjunto.

Gráfico 4: Incidencia de la pobreza



Fuente: BCR. Elaboración propia.

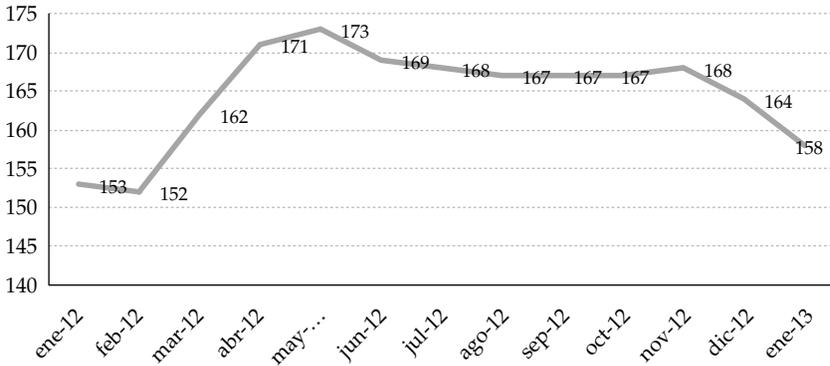
Conflictividad social

En ese sentido, la conflictividad social continúa siendo, desde la apertura del régimen político después de la caída del fujimorismo, uno de los principales obstáculos para la gobernabilidad del país, a pesar de las bondades de las macrocifras económicas (Arce, 2010). A los bajos niveles de aprobación presidencial que ha caracterizado los dos gobiernos anteriores, un factor que cuestiona el sistema de democracia de mercado es la ola de protestas sociales que siguen ganando espacio e impacto político. Aunque los partidos políticos, en su mayoría, no se encuentran enraizados socialmente, algunas figuras políticas regionales han conseguido aparecer ante la opinión pública liderando (al menos circunstancialmente) las principales protestas del país.

En comparación con la primera década del siglo XXI, los conflictos sociales registrados por la Defensoría del Pueblo han caído por debajo de los doscientos (un promedio que era mayor durante la década anterior), sin embargo, su impacto en el sistema político en su conjunto se mantiene o incluso se ha incrementado. Del promedio de 160 manifestaciones sociales que ha enfrentado el gobierno de Ollanta Humala durante 2012, los conflictos antimineros de Espinar (Cusco) y Conga (Cajamarca) tuvieron consecuencias mayores por su capacidad de cuestionamiento a los alcances del sistema político y el modelo de gobernabilidad.

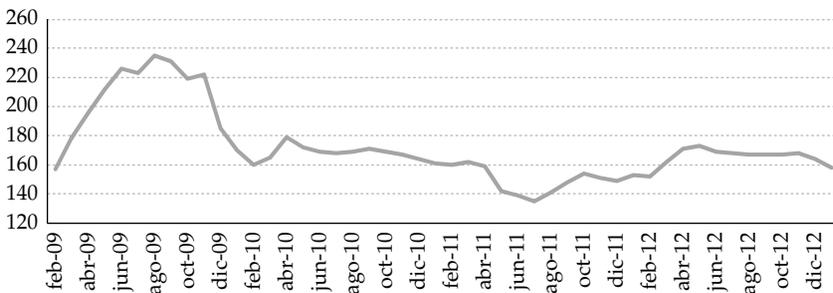
El caso del proyecto Conga de la empresa minera Yanacocha (Cajamarca) dominó la agenda política durante 2012 a partir de la insistencia pública del presidente Humala de proceder con el proyecto minero a pesar de la oposición social movilizada. Humala no calculó que su mensaje a favor de este proyecto, cuando declaró en Mensaje a la Nación que “Conga Va”, lograría articular un frente político opositor tanto en Cajamarca (región

Gráfico 5: Número de conflictos sociales activos por mes-2012



Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

Gráfico 6: Número de conflictos sociales activos 2009-2012



donde se ubica el proyecto) como a nivel nacional, construyendo un frente político adversario a los planes del Ejecutivo. En Cajamarca, este frente fue liderado por Gregorio Santos, dirigente del partido maoísta Patria Roja, y presidente de esa región desde enero de 2011. A diferencia de gestiones previas, Santos mantuvo su posición ideológica de oposición a proyectos que implicaran altos riesgos para el medioambiente. Junto con activistas de protagonismo nacional como el ex sacerdote católico Marco Arana, dirigente del partido Tierra y Libertad, e incluso con dirigentes radicales como el exintegrante del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, Wilfredo Saavedra, se articuló un frente de lucha “anti-Conga” que, a diferencia de ejercicios anteriores, contaba con el respaldo de una autoridad elegida.⁵

De este modo, Santos pasó de representante regional a una figura mediática nacional. De hecho, los desacuerdos políticos y la conflictividad social alrededor de este proyecto

⁵ Sin embargo, estas relaciones se fueron deteriorando en los últimos meses, especialmente con miras a las elecciones subnacionales del próximo año. Para un mayor panorama respecto al caso del conflicto minero en Conga puede revisarse Zavaleta, 2012.

implicaron costos políticos para la terminación prematura de dos gabinetes. En el caso del gabinete Lerner, el entonces presidente del Consejo de Ministros privilegió una vía pactada para llegar a acuerdos respecto del proyecto, postura que no fue compartida por la línea más dura del Ejecutivo. Lerner renunció dejando como herencia la solución de las desavenencias al premier Oscar Valdés, quien optó por una alternativa radical: declarar estados de emergencia y garantizar presencia militar para aplacar la movilización social.

La estrategia tuvo consecuencias trágicas: tres civiles de la zona afectada fallecieron por enfrentamientos con las fuerzas del orden. Este y otros problemas en materias de seguridad pública hicieron que la renuncia de Valdés fuera inevitable. El tercer premier del gobierno de Humala, Juan Jiménez, ha optado por una posición de diálogo, pero diletante respecto del tema, que aún no encuentra solución. El proyecto se encuentra interrumpido, quizás esperando un cambio en el escenario político regional como podría darse a partir de las elecciones subnacionales del 2014. En ese sentido, a pesar de la creación de una Oficina de Diálogo y Sostenibilidad, encabezada por Vladimiro Huaroc, en la Presidencia del Consejo de Ministros, poco se ha hecho para cambiar la matriz de resolución de conflictos sociales. Esta situación alcanzó su punto más álgido con el gabinete presidido por el militar en retiro Óscar Valdez, proporcionando una imagen de continuidad respecto de la política del “perro del hortelano” iniciada con la gestión aprista.⁶

A nivel nacional, la izquierda que había acompañado el proyecto electoral de Humala y que había sido retirada de la coalición de gobierno en los primeros seis meses de la gestión, volcó sus críticas a su antiguo aliado. Por otro lado, los antiguos detractores de Humala, sectores de la derecha con fuertes intereses en la continuidad de la inversión minera, saludaron la “madurez política” del mandatario. Entre estos sectores, el debate consistía en perseguir una línea represiva (los más conservadores) para culminar con la ola de protesta social donde se estaría encubando un nuevo tipo de subversión; o llegar a acuerdos que no pongan en tela de juicio la viabilidad del proyecto minero (los más liberales). De hecho, el tema minero constituye un eje de discusión política a nivel nacional sobre el cual se especula sobre la viabilidad de una “izquierda moderna” que reclama la derecha o una “izquierda genuina” con la que los ex aliados de Humala critican el pragmatismo ideológico del presidente. Desde el otro lado se exige una derecha liberal que sea proinversión, pero defendiendo la institucionalidad democrática, en contraposición con una DBA (acronismo de “derecha bruta y ahorada”) que sería la más conservadora y autoritaria en este lado del espectro político.

Seguridad pública

El otro tema que concitó tensiones políticas estuvo referido a la seguridad pública. Al respecto, las críticas al oficialismo provienen tanto de sectores como de derecha e izquierda, pues consideramos que es, particularmente, el tema donde no se perciben resultados. Si bien es cierto, el gobierno logró contener a los remanentes de Sendero Luminoso en la zona del Alto Huallaga (donde los rebeldes se caracterizan por ser más pragmáticos,

⁶ Revisar la sección dedicada al Poder Ejecutivo y la dinámica de cambio en el gabinete.

menos ideologizados, cohesionados íntegramente por motivaciones materiales y, por lo tanto, más débiles orgánicamente), la historia fue distinta en la zona del VRAE (Valle del Río Apurímac Ene) donde durante 2012 las fuerzas subversivas dieron cuenta de decenas de integrantes de las Fuerzas Armadas y Policiales. Los desplazamientos militares fueron, en su mayoría, fracasos, y por el contrario permitieron evidenciar las carencias permanentes de las fuerzas del orden para terminar con un grupo terrorista que sobrevive gracias a su vinculación con el narcotráfico. Si a ello le sumamos la reactivación de grupos radicales ideologizados que reivindican el “pensamiento Gonzalo” (interpretación del marxismo del ex líder senderista Abimael Guzmán) a través del lanzamiento de MOVADEF, queda claro que la agenda de pacificación sigue vigente y concitando la atención de toda la ciudadanía. El fujimorismo encontró en este tema un espacio para una crítica permanente al oficialismo, así como una oportunidad para reivindicar su *expertise* en temas de lucha contrasubversiva.

En las áreas de conflictividad social y de seguridad, 2012 ha sido un año en el que el gobierno ha estado a la defensiva. Su gestión ha sido más reactiva que propositiva. Respecto del primer tema, no se ha percibido voluntad de aprendizaje e innovación para controlar el alto nivel de protestas sociales. Solo hacia el final del año se optó, como hemos mencionado, por la incorporación de Vladimiro Huaroc (ex-presidente regional de Junín y un cuadro político más experimentado) a la Unidad de Conflictos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros, de quien se esperan cambios en la política de gestión de conflictos aunque todavía no da luces de avanzar en ese camino. En relación con el segundo tema, sorprende que alguien con la experiencia en temas de lucha contrasubversiva en el terreno, como Ollanta Humala cuando fue comandante en zonas de emergencia en los noventa, no haya distinguido sus políticas en esta materia en comparación con sus antecesores. Quedan claras las limitaciones del modelo de “piloto automático” en temas como conflictividad y seguridad. El giro más significativo de la actual gestión, en comparación con sus dos antecesores, se da en el plano de las políticas sociales.

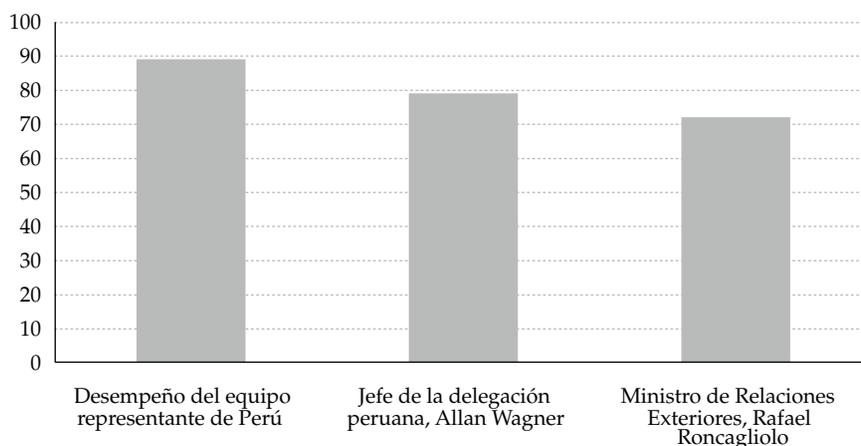
III. COYUNTURA SUBREGIONAL E INTERNACIONAL

La controversia limítrofe en La Haya

La dinámica del diferendo entre Perú y Chile elevado a la Corte Internacional de Justicia de La Haya por la delimitación definitiva de la frontera marítima estuvo marcada por el inicio de la fase oral en la que ambos países presentaron sus alegatos, por un lado, y por la dinámica de las relaciones con Bolivia y Ecuador, por otro. En la fase oral, ambos países fueron representados por sus equipos de juristas, exponiendo, como está establecido, los argumentos presentados anteriormente ante la Corte. Por un lado, Perú continuó su argumentación sobre la inexistencia de un tratado limítrofe con respecto a este tema en específico, y la necesidad de establecerlo; mientras que Chile mantuvo su postura en relación con la existencia de un límite marítimo establecido en tratados internacionales anteriores.

Más allá de la dinámica jurídica impecable desarrollada por ambos equipos, el diferendo marítimo tiene su propia agenda política al interior de ambos países. En el caso peruano, la búsqueda de protagonismo de algunos grupos parlamentarios se vio caricaturizada con su intento de viaje a la sede de la Corte para presenciar la presentación de los alegatos, pedido que no solo fue desestimado por el propio Congreso de la República, sino que fue señalado como contraproducente por la ciudadanía en general. Resalta la pulcritud política con la que el Ministerio de Relaciones Exteriores ha conducido el diferendo, evitando en todo momento su politización, ya sea por la oposición o por el oficialismo, generando confianza en el equipo y la delegación que representan al Perú en este proceso (Ver gráfico 7).

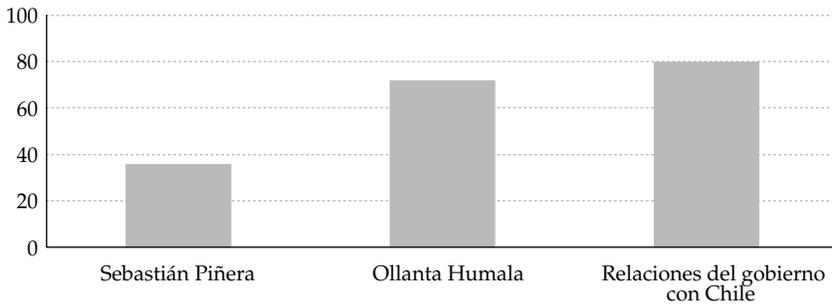
Gráfico 7: Aprobación de los representantes ante La Haya (%)



Fuente: Ipsos Perú. Elaboración propia.

A pesar de la relación cultivada entre La Paz y Santiago, la concreción de una salida soberana del país altiplánico hacia el océano Pacífico no ha tenido, ni parece tener, puerto seguro. Situación que se ha ido hostilizando paulatinamente hasta agudizar el conflicto entre el presidente boliviano Evo Morales y su homólogo chileno Sebastián Piñera. Esta situación ha repercutido en la política peruana, pues voces como la del expresidente Jorge Quiroga plantean una relación más estrecha con el gobierno peruano bajo el supuesto que, si no se trata este tema con urgencia, Bolivia corre el riesgo de ver cerrada su ventana al mar con el fallo de la Corte de La Haya. La posición del gobierno peruano, hasta el momento, es que se trata de una disputa bilateral entre Bolivia y Chile, por lo que no se tomará parte hasta que no se resuelvan sus diferencias. Vale reseñar que, mientras el presidente Humala ha mantenido un perfil austero sobre este tema, cuando podría cosechar simpatías con posiciones nacionalistas, el presidente Piñera ha tenido declaraciones desafortunadas, como la “preparación para la defensa del territorio”, que han generado una mala imagen del gobierno chileno entre los peruanos (Ver gráfico 8).

Gráfico 8: Aprobación con respecto al diferendo marítimo (%)



Fuente: Ipsos Perú. Elaboración propia.

Mención aparte requiere la posición de la ciudadanía peruana respecto al desarrollo y resultado de este litigio. Un 82% de los encuestados por Ipsos Perú en diciembre del 2012, consideró que el fallo de la Corte de La Haya sería favorable, parcial o totalmente, a los intereses peruanos. Mientras que el 44% confía en que los resultados respalden completamente la posición peruana, un 38% entiende que es probable una situación en la que se ponderen ambas posiciones. Sin embargo, esta lectura optimista en términos de resultados jurídicos se torna un poco menos auspiciosa sobre las implicancias políticas para cada país en caso la Corte sentencie contra sus intereses. Mientras un 75% de peruanos considera, según Ipsos Perú, que el gobierno peruano respetará el fallo a pesar de ser desfavorable, un 63% considera que Chile no haría lo mismo de encontrarse en una situación similar. Esta situación no solo responde a los comentarios del gobierno chileno, también deja entrever que, más allá de los avances y resultados jurídicos, queda pendiente un trabajo político sobre los desencuentros y la desconfianza histórica de la sociedad peruana hacia Chile.

Integración regional e internacional

En octubre, el Perú fue el anfitrión de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur y Países Árabes (ASPA), foro de coordinación entre los países que forman parte de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)⁷ y los países que conforman la Liga Árabe, con el fin de crear y fortalecer mecanismos de cooperación en diversos sectores para fomentar los lazos y el desarrollo sostenible entre ambas regiones. Esta reunión se llevó adelante con todos los países miembros de ambos bloques regionales, salvo por los casos de Paraguay y Siria por estar suspendidos.

La cumbre llamó la atención en términos económicos por la importancia potencial de tender relaciones comerciales con Medio Oriente por las ventajas comparativas de su desarrollo en la exploración y explotación de hidrocarburos, diversificando las relaciones existentes con países como Estados Unidos y China. En términos políticos,

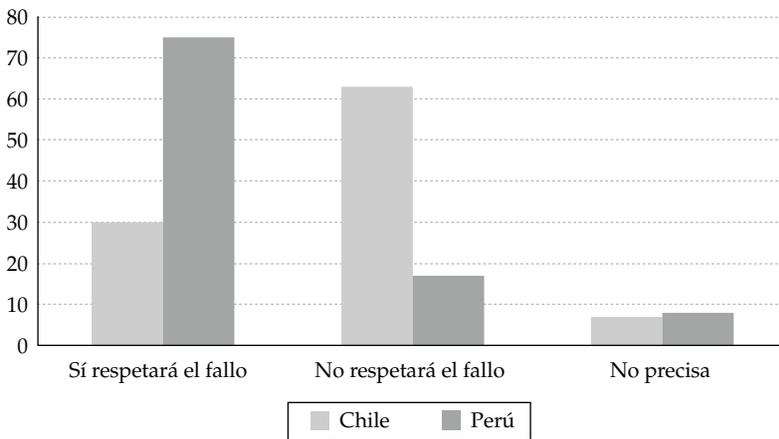
⁷ Bloque en el que Perú ostenta la presidencia *pro tempore* ante la salida de Paraguay.

Gráfico 9: Percepción sobre posibles resultados en el diferendo marítimo



Fuente: Ipsos Perú. Elaboración propia.

Gráfico 10: Percepción en caso de escenarios desfavorables para ambos países en el diferendo marítimo



Fuente: Ipsos Perú. Elaboración propia.

la inestabilidad política del mundo árabe, ya sea por la concentración de poder o por la ingobernabilidad producto de las llamadas ‘revoluciones democráticas’, no restó importancia al encuentro. De hecho, como argumentó el internacionalista Farid Kahhat, el Perú ya sostiene relaciones comerciales con países no democráticos como China, uno de los principales socios internacionales.

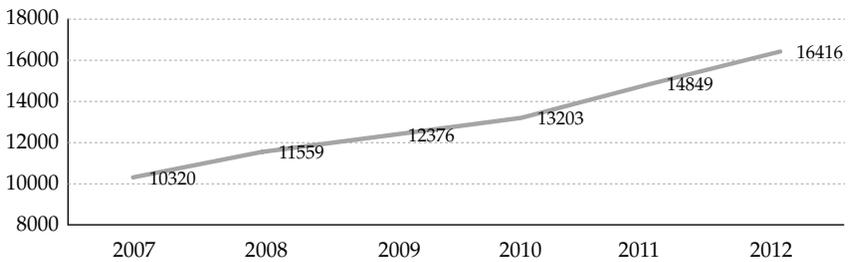
En este marco se firmó un acuerdo de cooperación con los países del golfo (Arabia Saudí, Bahrein, Kuwait, Qatar, Omán y Emiratos Árabes Unidos), lo que generó una expectativa sobre un posible tratado de libre comercio con ese bloque con el objetivo de superar, paulatinamente, los 100 millones de dólares que el país exporta a estos países. En palabras del Ministro de Relaciones Exteriores, Rafael Roncagliolo, se espera que este escenario dé paso a posiciones concretas tras las reuniones entre empresarios de ambas regiones.

IV. CAMBIOS INSTITUCIONALES (Y CONSTITUCIONALES) Y CAMBIOS SUSTANCIALES EN POLÍTICAS PÚBLICAS

La política del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y la reducción de la desnutrición

Como hemos sostenido, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) logró consolidar una imagen positiva dentro y fuera del Estado. Desde su creación fue señalado como un sector susceptible de convertirse en un aparato clientelar del gobierno. Sin embargo, la calidad técnica del diseño de los programas sociales le ganó el apoyo de sectores como el Ministerio de Economía y Finanzas, que ha incrementado el presupuesto para este tipo de programas, así como el respaldo del sector empresarial para la implementación de algunos programas.

Gráfico 11: Presupuesto de programas sociales en Educación, Salud y Midis (En millones de soles)

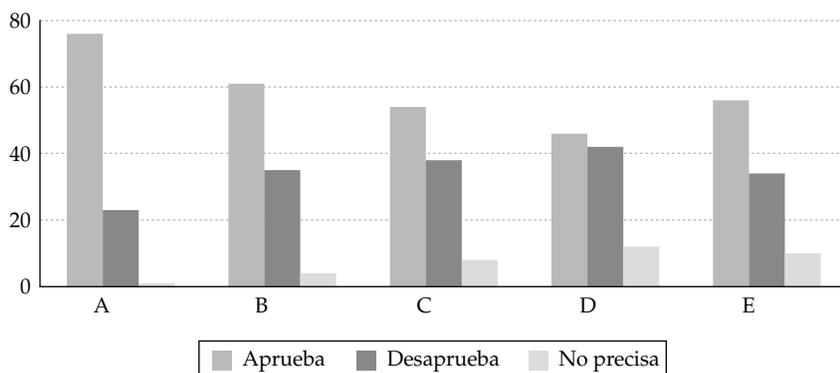


Fuente: Macroconsult. Elaboración propia.

Políticamente, el Midis ha jugado un rol muy importante, ya que ha logrado evitar el aislamiento social del gobierno de Ollanta Humala después de su moderación política y económica, compensando las “pérdidas cotidianas” de los sectores más vulnerables que apoyaron mayoritariamente al presidente en las urnas (Encinas, Sosa y Zavaleta, 2011), solucionando, como hemos mencionado, la inexistencia de un partido político que pueda amortiguar la desazón en estos grupos por cambio del plan de gobierno garantizando que el apoyo a la gestión del presidente no disminuya en los sectores socioeconómicos más bajos (Ver gráficos 12 y 14).

En ese sentido, el principal logro político del Midis ha sido la articulación de los diferentes sectores en la Comisión Intersectorial de Asuntos Sociales (CIAS) para definir la política de los programas sociales en el país. El problema más importante que han afrontado estas políticas en los últimos veinte años ha sido la desarticulación y descoordinación de los diversos proyectos, panorama que se complica si se tiene en cuenta que muchos de ellos dependen de distintos sectores (Salud o Educación) y distintos niveles de gobierno (nacional, regional o local). Por ello resalta que se haya logrado establecer un plan mínimo de priorización de qué, cómo, dónde y cuánto se va a invertir a nivel intersectorial en el gobierno central (Ver gráfico 13). En ese sentido, la intención del

Gráfico 12: Aprobación presidencial por Nivel Socioeconómico. Enero 2013



Fuente: Ipsos Perú. Elaboración propia.

Midis ha sido concentrar sus esfuerzos a poblaciones cada vez más focalizadas para optimizar los efectos de los diferentes programas sociales. En palabras de la ministra del sector, Carolina Trivelli, el objetivo es lograr un mayor impacto por la articulación de los distintos programas sectoriales.

“Los programas sociales no tienen como meta sacar a la gente de pobre. La meta de *Juntos*⁸ no es darle 100 soles a una familia para que deje de ser pobre. (...) El objetivo es que los niños y niñas de esa familia accedan a educación y salud para tener un *stock* de capital humano significativamente superior al de sus padres y puedan romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza. Si en el camino, los 100 soles de *Juntos*, más el programa productivo, la inversión del gobierno regional, la carretera y la instalación de agua potable le permiten a esa familia poner un negocio, insertarse en el mercado y salir adelante, bienvenido. Pero no podemos pedirle a *Juntos* que saque a la gente de pobre”.⁹

Este tipo de política se ha beneficiado de la implementación del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) que desde 2004 ha establecido una sola clasificación de la condición socioeconómica de los ciudadanos peruanos y ha centralizado esta información en una base de datos.¹⁰ A partir de esta información se determina qué ciudadanos deben ser beneficiados por los programas sociales del Estado de acuerdo con sus necesidades.¹¹ En la práctica, por las propias condiciones estructurales, esta política ha hecho que los programas sociales se concentren en el sur andino, donde históricamente se concentran

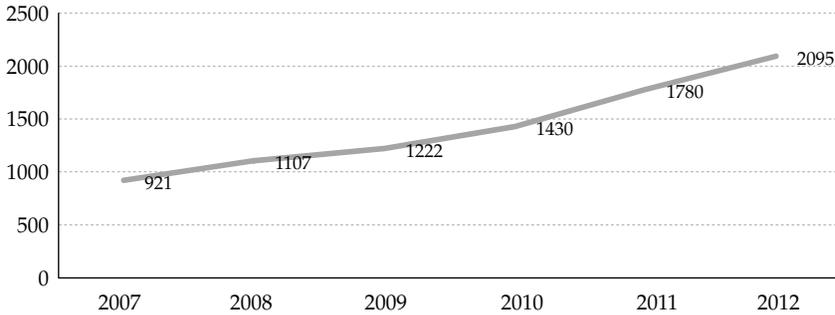
⁸ Programa que le asigna una subvención económica de cien nuevos soles a familias en situaciones vulnerables.

⁹ Fragmento del discurso de la ministra Trivelli en el Centro de Investigación Económica y Social, el 08/02/2013.

¹⁰ Antes de la implementación del SISFOH cada uno de los programas sociales de los diferentes sectores usaba criterios propios para la identificación de la condición socioeconómica para la focalización de sus beneficiarios.

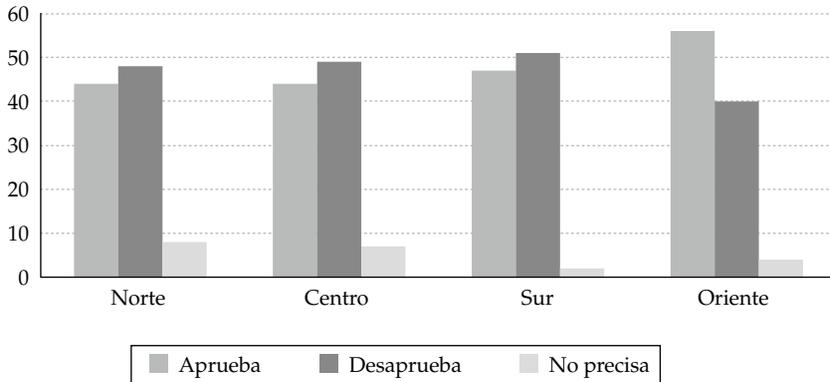
¹¹ A lo largo del año se han presentado denuncias sobre la presencia de ‘infiltrados’ que se benefician de programas sociales sin que su situación económica lo amerite. Al respecto, la ministra del sector, Carolina Trivelli, ha señalado que el problema más importante que enfrentan hoy es la subcobertura en los programas por las limitaciones del SISFOH.

Gráfico 13: Presupuesto de política social en Salud, Educación y Midis por ciudadano pobre



Fuente: Macroconsult. Elaboración propia.

Gráfico 14: Aprobación presidencial por región. Enero 2013



las poblaciones más vulnerables (Vergara, 2007) y que también se reflejan en los criterios establecidos por el SISFOH como el nivel socioeconómico, la pertenencia a pueblos indígenas, los niveles de desnutrición, etc. Es necesario hacer hincapié en que esta focalización ha correspondido a un criterio técnico establecido por el propio diseño de la política; sin embargo, ha logrado tener réditos políticos, pues, a pesar de los desencuentros con el gobierno, la aprobación a la gestión actual se mantiene en porcentajes elevados para el promedio.

El Midis ha sido ampliamente felicitado por el diseño de sus programas y la implementación de algunos de estos proyectos como Pensión 65¹² o la continuidad de Juntos; sin embargo, este nuevo año ha iniciado la implementación de programas más complejos que no solo destacan por la atención directa a la población beneficiada, sino que generan expectativas

¹² Programa que otorga una subvención económica de ciento veinticinco soles a adultos mayores de 65 años que carezcan de los medios para su subsistencia.

colaterales por la demanda de productos locales. En el caso específico de Qali Warma¹³ la promesa de la promoción de productos adecuados a la realidad cultural y agropecuaria de cada región ha originado algunos desencuentros con pequeños y medianos productores locales. Esta situación demandará que el Midis responda en la implementación con la misma capacidad demostrada en el diseño de la política si no se quiere poner en peligro lo avanzado. Esta situación podría forzar un desempeño más político del ministerio que hasta ahora se ha concentrado en el plano técnico.

Reglamentación e implementación de la Ley de Consulta Previa

El 27 de junio de 1989, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo formuló en su 76ª reunión el *Convenio No. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Tres años más tarde, en febrero de 1992, el Estado peruano ratificó este convenio durante el gobierno de Alberto Fujimori, entrando en vigencia la obligación del Estado a respetar el derecho a la consulta previa para toda medida administrativa o legislativa que afecte los derechos colectivos de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional. Sin embargo, no fue hasta el estallido del Baguazo en 2009 que el tema fue incluido en el debate parlamentario pues a pesar de la vigencia del Convenio, la legislación peruana no había dado contenido a la norma jurídica ni había establecido un reglamento para la implementación de este derecho (Vallenas et al: 2012). Como se señala en el anuario anterior (Dargent y Muñoz, 2012), una de las primeras reformas introducidas en el gobierno de Ollanta Humala en su primer año fue la aprobación de la Ley de Consulta Previa¹⁴ con una votación abrumadora en el Congreso de la República. Sin embargo, el verdadero reto del gobierno iniciaría con la reglamentación de esta Ley y su implementación.

El proceso de la aprobación de este reglamento puso a prueba la capacidad del Gobierno, y del Estado, para negociar con los pueblos indígenas mediante canales institucionalizados. Esta tarea fue encargada al Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura (VMI) por su condición como rector de los temas indígenas en el Poder Ejecutivo. Luego de un arduo trabajo, en abril de 2012, veinte años después de ratificado el Convenio, se publicó el Reglamento de la Ley de Consulta.¹⁵ El saldo de este proceso fue el deterioro de las relaciones entre el gobierno y las organizaciones indígenas nacionales que formaron un Pacto de Unidad crítico de la Ley de Consulta y, por lo tanto, que se opuso a su reglamentación. Las principales críticas giran en torno a la facultad del Estado para decidir sobre los temas en los que no exista acuerdo y las responsabilidades del VMI como regulador del proceso. En este escenario, el VMI apostó por el fortalecimiento de sus relaciones con las federaciones regionales. A este nivel, la desarticulación vertical y el pragmatismo de las organizaciones indígenas locales ofrecieron un espacio para la

¹³ Programa alimentario que busca asegurar condiciones alimentarias deseables para los niños en edad escolar.

¹⁴ Ley No. 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, publicada el 7 de septiembre de 2011.

¹⁵ Decreto Supremo No. 001-2012-MC Reglamento de la Ley No. 29785, publicado el 3 de abril de 2012.

negociación con el gobierno y el desarrollo de importantes avances en la capacitación para la implementación de la Ley (Sosa et al: 2012).

Los grupos empresariales no se han mostrado abiertamente contrarios a la Ley, mas sí a su Reglamento; sin embargo, uno de los principales retos para la implementación es lograr un consenso dentro del propio Ejecutivo. La elaboración de una base de datos oficial, encargada al VMI, que contiene información sobre las comunidades que forman parte de los pueblos indígenas ha originado un ambiente tenso con otros sectores como Energía y Minas especialmente respecto de las comunidades andinas ubicadas en departamentos como Apurímac o Cajamarca donde se concentran importantes proyectos mineros en potencia. Sin embargo, estas presiones también provienen de un sector importante de las organizaciones indígenas y proindígenas que al mismo tiempo que exigen la publicación de la base de datos, exigen mayor trabajo y cuidado en la determinación de qué comunidades forman parte de los pueblos indígenas. Al respecto, el titular del VMI, Iván Lanegra, sostiene que al tratarse de un hecho histórico, el reconocimiento del Estado sobre los pueblos indígenas, esta base de datos es probablemente uno de los temas más delicados, políticamente hablando, de la implementación del derecho. Lo concreto es que la reglamentación vigente permite que los procesos de consulta se realicen sin la publicación de la base de datos pues esta no es constitutiva de derechos.¹⁶

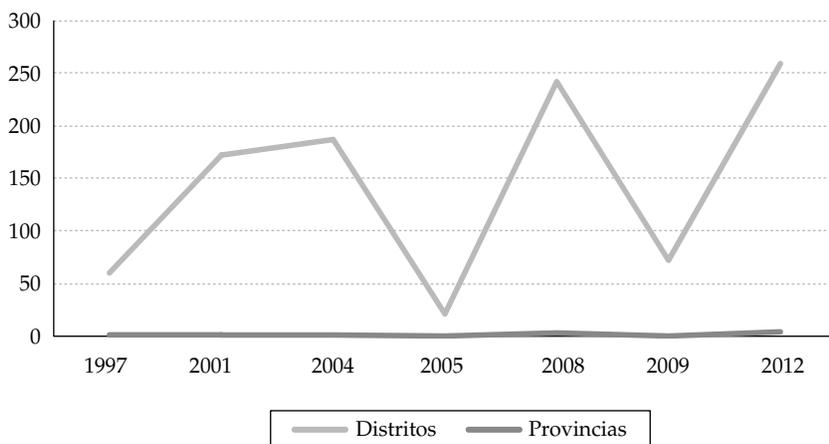
V. COYUNTURA ELECTORAL: PROCESO DE REVOCATORIA EN LIMA

Dentro del paquete de derechos de control y de participación establecidos por la Constitución Política de 1993, se contempla la posibilidad de revocar a autoridades municipales elegidas por voto popular. Desde el inicio de su aplicación en 1997, más de mil autoridades municipales fueron sujeto de este tipo de consulta popular. Sin embargo, la aplicación de estos procedimientos (que se han dado en tendencia creciente desde entonces) tienen algunos patrones comunes que ameritan resaltar. En primer lugar, en ningún caso hubo un proceso de revocatoria a nivel provincial; siempre se propició en jurisdicciones menores como los distritos, donde el recojo de firmas resulta menos oneroso. En segundo lugar, este tipo de consultas tienden a solicitarse en el interior del país, en zonas andinas de alta ruralidad, donde los niveles de complejidad social y política permiten prescindir de la mediación de partidos políticos, y se trata más bien de procesos impulsados por organizaciones independientes. Sin embargo, durante 2012 se aprobó por primera vez un proceso de revocatoria en una capital provincial, específicamente en la capital del país, Lima, siendo así por primera vez una autoridad de este nivel que pasaba por un proceso de revocatoria en América Latina.

Susana Villarán, del entonces partido Fuerza Social, fue elegida alcaldesa de Lima en octubre de 2010 con el 38,3% de los votos válidos a una distancia de un punto porcentual de la candidatura rival del PPC encabezada por Lourdes Flores, ex-candidata presidencial en 2006, que era distinguida por ser una activista en temas de derechos humanos, lo

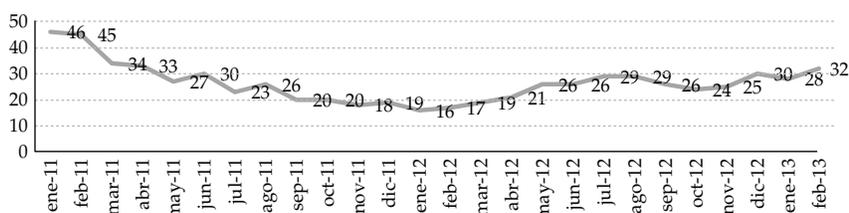
¹⁶ Lanegra ha renunciado dejando a la vista que el Ministerio de Energía y Minas parece ser el “vencedor” en el conflicto al interior del Ejecutivo por la implementación del derecho a consulta previa para comunidades andinas y costeñas.

Gráfico 15: Ámbitos donde se han realizado procesos de revocatoria históricamente



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 16: Aprobación de la alcaldesa de Lima Susana Villarán (%)



Fuente: Ipsos Perú. Elaboración propia.

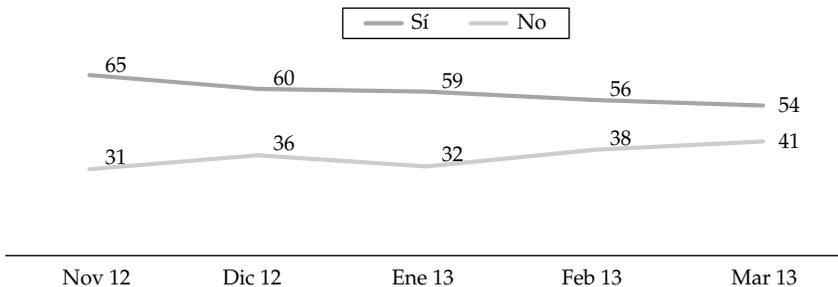
cual le generó oposiciones en ciertos sectores de la derecha autoritaria del país. Desde el inicio de su gestión, en enero de 2011 la oposición a su gestión se fue fortaleciendo paulatinamente. A sus tradicionales rivales políticos se sumaron sectores que respaldaban la gestión saliente, del exalcalde Luis Castañeda, quien se había retirado de la alcaldía limeña con una alta popularidad y que fue centro de cuestionamientos de parte de Villarán desde el inicio de su mandato. Aprovechando un creciente sentimiento de insatisfacción con respecto a la vida en la capital peruana, un grupo de abogados cercanos a Castañeda impulsaron el proceso de recolección de firmas de adherente para proceder al pedido de revocatoria que, de acuerdo con lo reglamentado, deberían sumar 400 mil. Si bien es cierto, se requiere la adhesión del 25% de electores de los comicios que eligieron a la autoridad cuestionada, en el caso de poblaciones mayores al millón de electores se estableció el umbral fijo de 400 mil que en el caso de la capital corresponde a menos del 10% de su población electoral.

La segunda mitad de 2012, en términos electorales, estuvo marcada por la convocatoria a la consulta que se realizaría el 17 de marzo del 2013. Los principales actores políticos se

alinearon con la convocatoria a esta consulta. La escasa popularidad de la alcaldesa (que alcanzó su nivel más bajo en febrero de 2012 con solo 16% de aprobación en la capital) fue interpretado por sus rivales como un capital político que aprovechar (ver gráfico). Tanto Solidaridad Nacional (la organización liderada por el ex-alcalde Luis Castañeda) como el APRA consideraron apoyar la causa de la revocatoria (el SÍ), en el primer caso para propiciar una posterior elección de su líder, en el segundo para conquistar réditos electorales en una plaza tradicionalmente adversa para sus filas. Una agrupación ideológicamente opositora a Villarán, el fujimorismo, evitó tomar una posición explícita para no movilizar al antifujimorismo a favor de la permanencia de la alcaldesa.

En el otro bando, en contra de la revocatoria (el NO), Villarán logró articular una alianza con sectores relevantes de la centro-derecha como el PPC. Que hasta entonces había sido la agrupación de mayor oposición en el concejo limeño, asumió una defensa del statu quo que, a la vez, buscaba garantizar la permanencia de sus cuadros en la representación limeña, debido a que la revocatoria se convocaba no solo al cargo de alcaldesa, sino también a los 40 regidores que conforman la comuna capitalina. Del mismo modo, el partido del ex-presidente Alejandro Toledo, que se había plegado a la coalición oficialista a nivel nacional, decidió mostrar su apoyo a la alcaldesa, en conjunto con otros partidos menores como Acción Popular y Somos Perú. El oficialismo decidió no tener una posición explícita sobre el tema, pero era visible las preferencias ideológicas de sus principales cuadros hacia la permanencia de la alcaldesa, quien se consideraba una figura de izquierda.

Gráfico 17: Intención de voto en la revocatoria contra Susana Villarán

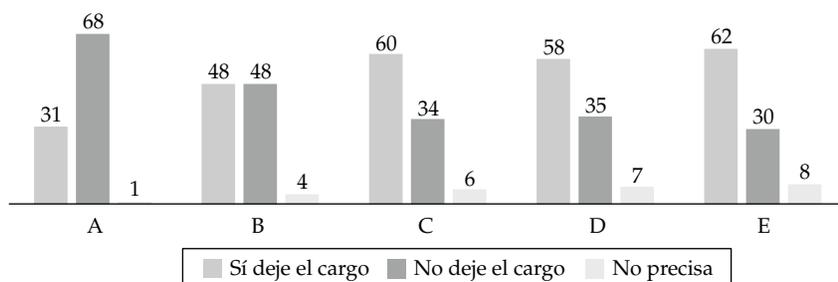


Fuente: Ipsos Perú. Elaboración propia.

Hacia finales de 2012 se intensificó la campaña electoral por la revocatoria, siendo esta una consulta inédita en la historia de la capital limeña. Los sondeos realizados en la última parte del año indicaban una significativa ventaja a favor de la coalición revocadora. En noviembre y diciembre de 2012, un 65 y 60% de limeños expresaban su intención de revocar a la alcaldesa y a la totalidad del concejo limeño, mientras que el apoyo al mantenimiento de las autoridades elegidas era un poco más de un tercio del electorado. Como se sabría posteriormente, estas tendencias fueron estrechándose en los meses siguientes. Un dato notable a partir de estas encuestas es sobre la conformación social del apoyo a la alcaldesa. Elegida en 2010 con una votación importante en los sectores populares, durante dos años de gestión su apoyo migró hacia los sectores más acomodados

(NSE A y B), y su rechazo fue predominante en las clases bajas (NSE C, D y E). Más que una gestión ideológica acuñada en el eje izquierda-derecha, la administración de Villarán se había posicionado en una dicotomía entre el apoyo de las clases acomodadas y el rechazo entre los sectores populares. Salir de ese entrapamiento sería necesario para remontar la oposición a que permanezca en el cargo.¹⁷

Gráfico 18: Intención de voto revocatoria por Nivel Socioeconómico (Febrero)



Fuente: Ipsos Perú. Elaboración propia.

VI. PODER EJECUTIVO

Durante el primer año y medio de gestión se evidenciaron indefiniciones políticas sobre el carácter del Consejo de Ministros, que se expresó por el alto nivel de inestabilidad en los cargos ministeriales. En los 18 primeros meses, la administración Humala tuvo tres gabinetes ministeriales, con el cambio respectivo de tres presidentes de consejo de ministros, cada uno de los cuales tuvo un perfil diferente. En la evolución y cambios en la composición del Ejecutivo, a pesar de la inestabilidad, sin embargo, se puede percibir cierto aprendizaje sobre el tipo de Ejecutivo adecuado para un gobierno que ha optado por las políticas indicadas en el apartado correspondiente.

En primer lugar, es notoria la presencia mayoritaria de profesionales independientes a cargo de la mayoría de las carteras ministeriales. De 19 ministerios, 15 no militaban en ninguna fuerza política en el primer gabinete, era el caso de 17 en el segundo, y de 18 en el tercero. Es decir, que si bien la participación de ministros con perfiles políticos era minoritaria en el primer gabinete, en los dos siguientes son básicamente la excepción. El gabinete Lerner fue el más político de los tres. No solo era presidido por un experimentado operador político de izquierda y principal promotor del acercamiento entre Ollanta Humala y la izquierda tradicional peruana, sino que además incorporaba en la composición ministerial a aliados políticos como Aída Naranjo (Partido Socialista) y Rudecindo Vega y Daniel Mora (Perú Posible, partido presidido por Alejandro Toledo). A ello habría que incluir a figuras de pasado político notorio como Rafael Roncagliolo. Precisamente, fueron los ministros políticos los principales focos de crítica de parte de la oposición.

¹⁷ La campaña culminó con una apretada pero suficiente victoria de la posición del NO a favor de la alcaldesa Villarán, aunque significó la revocación de casi la totalidad de los regidores oficialistas.

El gabinete Lerner tuvo una duración corta básicamente por inconsistencias programáticas entre Humala y su entorno más cercano de asesores y un viraje hacia la izquierda que había sido el objetivo explícito de la alianza promovida por Lerner. La viabilidad del proyecto minero Conga permitió evidenciar públicamente las inconsistencias ideológicas en el Ejecutivo: mientras que Lerner y los izquierdistas que habían sumado al proyecto Nacionalista esperaban un cambio sustancial en el manejo de las políticas de inversión minera, resolviendo sustancialmente la conflictividad social antes que las prioridades empresariales, el presidente Humala se manifestó públicamente a favor del proyecto: “Conga Va”, señaló en un discurso a la nación. Ello precipitó la salida de la izquierda y la posterior renuncia de Lerner.

El gabinete de Valdés generó suspicacias sobre la posible militarización del gobierno de Humala. El premier era un general en retiro y cercano asesor al Presidente en temas de seguridad. La declaración del Estado de Emergencia en las zonas de conflictividad social, así como la concentración de la lucha contrasubversiva en las zonas de resurgimiento militar de Sendero Luminoso, otorgaron un protagonismo al sector más pragmático y de “mano dura” del Ejecutivo. Solo dos figuras del partido oficialista, Ana Jara y José Urquiza, completaban un gabinete que rápidamente fue el centro de críticas no solo de la oposición, sino de los sectores progresistas salientes del gobierno, que no dudaron en señalar públicamente que se habían sentido “traicionados”.

Finalmente, el escenario de críticas por parte de la oposición y de un sector mayoritario de la prensa fue resuelto con la renuncia de Valdés. Su estilo confrontacional y de mano dura no condecía con el pobre desempeño que había logrado en materia de seguridad. A las incursiones armadas de Sendero Luminoso en el VRAE (que implicaron serias bajas militares) se le sumó el activismo radical de MOVAREDEF en las universidades públicas. Un tema tan sensible para la opinión pública terminó afectando a quien se había propuesto, tanto por su perfil profesional como por sus declaraciones, como quien solucionaría este problema.

El tercer gabinete de Humala, presidido por el abogado Juan Jiménez Mayor, es el que, al menos en términos de duración, más éxito ha conseguido. Jiménez era, al inicio de la gestión presidencial, viceministro de Justicia y en tan solo un año había logrado escalar hasta la segunda posición más importante del Ejecutivo. Si bien es cierto el tema de seguridad pública sigue siendo el principal flanco de críticas al gabinete, este parece haber aprendido las lecciones para la sobrevivencia política: la ausencia casi total de cuadros políticos polarizantes, así como un protagonismo político de baja intensidad, parecen haber sido las claves para no convertirse en el pararrayos de las críticas opositoras. Ahí radicaría el aprendizaje del Ejecutivo: que para los fines del gobierno es necesario un gabinete sin anticuerpos políticos, aunque el desempeño pobre en materia de seguridad se mantenga.

Mención aparte merece la primera dama Nadine Heredia quien desde el inicio de la gestión ha consolidado una aprobación pública que bordea en promedio el 60% de apoyo, es decir, inclusive superior a la del propio presidente. De acuerdo con diversos analistas, Heredia es un personaje clave para entender la lógica de la gestión. Su participación en el gobierno ha sobrepasado un mero rol de acompañante. Se indica que es el principal

Cuadro 1: Consejo de Ministros de Ollanta Humala

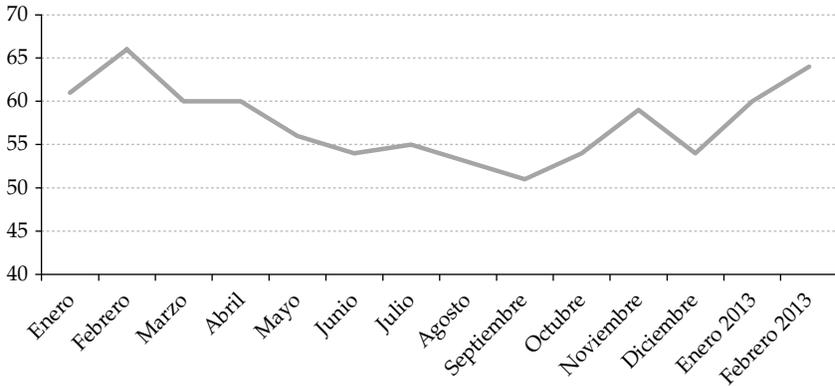
Ministerio	Gabinete Lerner		Gabinete Valdez		Gabinete Jiménez	
	Nombre	Partido	Nombre	Partido	Nombre	Partido
PCM	Salomón Lerner Ghitis	Gana Perú	Óscar Valdez Dancuart		Juan Jiménez Mayor	Independiente
Economía	Luis Miguel Castilla	Independiente	Ratificado	Independiente	Ratificado	Independiente
Vivienda	René Cornejo	Independiente	Ratificado	Independiente	Ratificado	Independiente
Desarrollo e Inclusión Social	Carolina Trivelli	Independiente	Ratificado	Independiente	Ratificado	Independiente
Salud	Alberto Tejada	Independiente	Ratificado	Independiente	Midori de Habich	Independiente
Transportes y Comunicaciones	Carlos Paredes	Independiente	Ratificado	Independiente	Ratificado	Independiente
Comercio Exterior y Turismo	Luis Silva	Independiente	Ratificado	Independiente	Ratificado	Independiente
Relaciones Exteriores	Rafael Roncagliolo	Independiente	Ratificado	Independiente	Ratificado	Independiente
Educación	Patricia Salas	Independiente	Ratificado	Independiente	Ratificado	Independiente
Agricultura	Miguel Caillaux	Independiente	Luis Ginocchio	Independiente	Milton Von Hesse	Independiente
Cultura	Susana Baca	Independiente	Luis Peirano	Independiente	Ratificado	Independiente
Ambiente	Ricardo Gisecke	Independiente	Manuel Pulgar-Vidal	Independiente	Ratificado	Independiente
Energía y Minas	Carlos Herrera Descalzi	Independiente	Jorge Merino	Independiente	Ratificado	Independiente
Mujer	Aída García Naranjo	Partido Socialista	Ana Jara	Gana Perú	Ratificado	Gana Perú
Justicia	Francisco Eguiguren	Independiente	Juan Jiménez	Independiente	Edda Rivas	Independiente
Interior	Óscar Valdez Dancuart	Independiente	Daniel Lozada	Independiente	Wilfredo Pedraza	Independiente
Producción	Kurt Burneo	Independiente	José Urquizo	Gana Perú	Gladys Triveño	Independiente
Trabajo	Rudecindo Vega	Perú Posible	José Villena	Independiente	Teresa Nancy Laos ¹⁸	Independiente
Defensa	Daniel Mora	Perú Posible	Alberto Otárola	Independiente	Pedro Cateriano	Independiente

Elaboración propia.

vínculo entre el Presidente y el consejo de ministros, tiene una estrecha relación con los ministerios sociales (en declaraciones públicas llamó “mis ministras” a las responsables de las carteras de Educación, Mujer y Desarrollo Social), cumple funciones de operadora política, asesora y vocera. De hecho su exposición mediática y su eficiente capacidad de

¹⁸ Fue nombrada tras la renuncia de su predecesor a causa de una denuncia por agresión y abuso de autoridad.

Gráfico 19: Aprobación del desempeño de la primera dama Nadine Heredia



Fuente: Ipsos Perú. Elaboración propia.

comunicación la hacen aparecer como la sucesora natural del proyecto Nacionalista. Con cierta frecuencia se debate la posibilidad de su candidatura presidencial en 2016, para lo cual tendría que procederse a través de una reforma constitucional o una “interpretación” de parte de las autoridades electorales respectivas. Aunque ella ha señalado que el tema “no está en agenda”, voceros del oficialismo reiteran con cierta frecuencia la viabilidad de esta posibilidad. Si bien es cierto, sería una decisión conveniente para el oficialismo, sería perjudicial para el respeto a la institucionalidad democrática del país.

VII. PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo continúa siendo una de las instituciones más desprestigiadas en el país. La prensa durante 2012 ha criticado severamente el papel del primer poder del Estado. Casos particulares de corrupción, en el que están envueltos representantes de diversas fuerzas políticas, alcanzaron niveles de escándalo perjudicando la imagen en conjunto de esta institución. Sin embargo, la mesa directiva presidida por el congresista nacionalista Daniel Abugattás intentó medidas para “mejorar la calidad de la representación política” como: organizar sesiones descentralizadas del Pleno del Congreso (como la que se llevó a cabo en Ica) o la promoción de “gestores parlamentarios”, es decir, cuadros políticos que trabajasen como bisagras entre los representantes y las sociedades regionales. Estas medidas, aunque aceptables en teoría, fueron criticadas abiertamente por sectores de la prensa. Aunque evaluaciones realizadas por terceros¹⁹ identificaron el efecto positivo de estas iniciativas, fueron en su conjunto canceladas por el fuerte rechazo que encontró en la opinión pública.

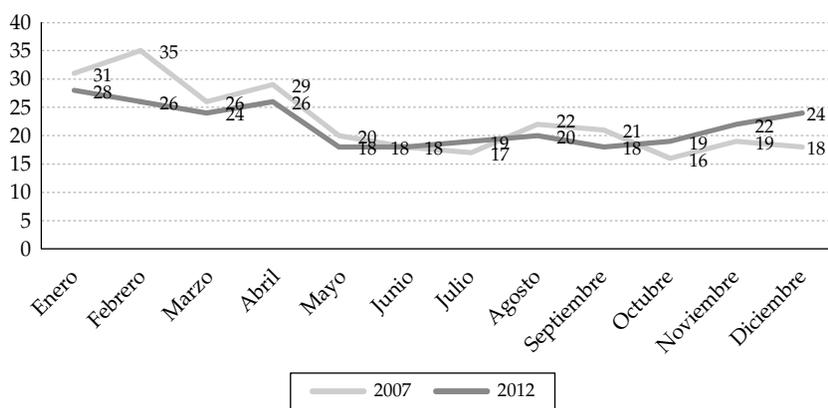
Durante los últimos meses de 2012 las críticas arreciaron a tal nivel que se llegó a especular sobre la posibilidad de intereses que estarían detrás de un cierre del Congreso.

¹⁹ Asociación Civil Transparencia.

El antecedente inmediato fue el 5 de abril de 1992, cuando el Ejecutivo presidido por Alberto Fujimori quebró el equilibrio de poderes al disolver los poderes legislativo y judicial. Sin embargo, esta medida autoritaria fue dada en un contexto de crisis económica y social que, de algún modo, permite comprender la tolerancia y la aceptación con la que fue asimilada por la población. En cambio, la crisis del Legislativo durante 2012 es más común de lo que uno puede suponer.

Si realizamos un ejercicio comparado de la aprobación del Congreso de la República durante el segundo año de la gestión de Humala y el segundo año del segundo gobierno de Alan García (2012 y 2007, respectivamente), podemos encontrar que las tendencias se repiten, es decir, una aprobación inicial que bordea un tercio del electorado, que cae a un promedio de 16% al culminar la legislatura (julio) y un leve crecimiento en los seis meses siguientes. Es decir, la evaluación del Congreso mantiene las mismas tendencias sin importar quién está en el poder ni quién domina la correlación de fuerzas al interior de este poder del Estado.

Gráfico 20: Aprobación del Congreso de la República



Fuente: Ipsos Perú. Elaboración propia.

Otro elemento que permite comprender las continuidades en el Congreso es el bajo número de trasvase de representantes entre bancadas partidarias. La configuración de las representaciones partidarias tiene cierta estabilidad. Aunque el partido de gobierno (Gana Perú) ha perdido cuatro parlamentarios (por inconsistencias ideológicas entre las medidas del gobierno y las promesas electorales), esta reducción ha sido minoritaria. Fueron básicamente los cuadros del Partido Socialista (presidido por Javier Diez Canseco) quienes decidieron abandonar la coalición oficialista y aliarse con Acción Popular (partido de centro) para conformar una nueva bancada. Sin embargo, algunos parlamentarios que habían manifestado su inconformidad con las medidas del Ejecutivo, finalmente decidieron permanecer en sus respectivas agrupaciones. A pesar de las discrepancias ideológicas entre las promesas de campaña y las políticas públicas, el oficialismo ha logrado mantener una bancada mayoritaria y con disciplina al interior; mientras que en la

oposición salvo algunas excepciones (el caso de un parlamentario fujimorista expulsado de esta agrupación), la correlación de fuerzas es estable. En conclusión, el legislativo peruano es tan típicamente impopular pero estable en su conformación interior, a pesar de las severas críticas de las que ha sido objeto.

Cuadro 2: Bancadas

2011			2012		
Nombre	Curules	Partidos	Nombre	Curules	Partidos
Gana Perú	47	PNP, Partido Socialista	Gana Perú	43	PNP
Grupo Parlamentario Fujimorista	37	Fuerza 2011, Renovación Nacional	Grupo Parlamentario Fujimorista	36	Fuerza 2011, Renovación Nacional
Alianza Parlamentaria	20	Perú Posible, AP, Somos Perú	Alianza Parlamentaria	15	Perú Posible, Somos Perú
Alianza por el Gran Cambio	12	APP, Humanista, PPC, Restauración Nacional	Alianza por el Gran Cambio	12	APP, Humanista, PPC, Restauración Nacional
Solidaridad Nacional	8	Solidaridad Nacional, UPP	Solidaridad Nacional	6	Solidaridad Nacional, UPP
Concertación Parlamentaria	6	APRA, Cambio 90	Concertación Parlamentaria	6	APRA, Cambio 90
			Acción Popular-Frente Amplio	10	AP, Partido Socialista

Elaboración propia

REFERENCIAS

- Arce, Moisés y Julio F. Carrión. 2010. *Economía y política en la opinión pública: Un análisis de la popularidad presidencial en el Perú*. En *La iniciación de la política: El Perú en perspectiva comparada*. Lima: PUCP.
- Dargent, Eduardo y Paula Muñoz. 2012. "Perú 2011: Continuidades y cambios en la política sin partidos". *Revista de Ciencia Política* 32 (1): pp. 43-71.
- Encinas, Daniel, Paolo Sosa, Mauricio Zavaleta. 2011. "Los retos políticos de la inclusión social". *Argumentos* 5 (noviembre): pp 1-6.
- IPSOS Perú. 2012a. "El pueblo demanda más firmeza". *Opinión Data Año 12 N° 154*: pp. 1-7 Lima: Ipsos.
- IPSOS Perú. 2012b. "La violencia, Conga y la Policía Nacional". *Opinión Data Año 12 N° 155*: pp. 1-5 Lima: Ipsos.
- Meléndez, Carlos. 2012. *Partidos Inesperados. La Institucionalización del sistema de partidos en un escenario de post colapso partidario. Perú 2001-2011*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Meléndez, Carlos y Carlos León. 2010. "Perú 2009: los legados del autoritarismo". *Revista de Ciencia Política* 30 (2): pp. 451-477.
- Sosa, Paolo, Manuel Figueroa, Jeniffer Pérez y Diego Uchuypoma. 2012. "Los efectos de la fragmentación en las organizaciones indígenas y la dinámica institucional de la Consulta Previa en el Perú a un año de su aprobación". *Politai Revista de Ciencia Política* 3 (5): pp. 157-177.

- Vallenas, Kantuta, Lucía Pautrat y Catty Samaniego. 2012. *Análisis de la Ley de Consulta Previa a los pueblos indígenas y criterios para su implementación en el contexto del debate del proyecto de ley forestal y de fauna silvestre*. Sociedad Peruana de Ecodesarrollo.
- Vergara, Alberto. 2007. *Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar.
- Vergara, Alberto. 2012. "Alternancia sin Alternativa: ¿Un año de Humala o Veinte Años de un sistema? Argumentos. Edición N. 3: pp. 1-13.
- Zavaleta, Mauricio. 2012. *La política de lo técnico: una aproximación al desarrollo del conflicto Conga. En Los límites de la expansión minera en el Perú*. Lima: SER.

Carlos Meléndez es sociólogo graduado en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es PhD. (c) en Ciencia Política, Universidad de Notre Dame (USA). Se ha desempeñado como investigador del Instituto de Estudios Peruanos y de International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance).
E-mail: cmelend1@nd.edu

Paolo Sosa Villagarcía es egresado de la especialidad de ciencia política y gobierno, mención en política comparada de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Pre-Docente en la misma institución. Ha sido director de Investigaciones en la Asociación Civil Politai.
E-mail: paolo.sosa@pucp.edu.pe