

PERÚ 2008: EL JUEGO DE AJEDREZ DE LA GOBERNABILIDAD EN PARTIDAS SIMULTÁNEAS

Peru 2008: The Simultaneous Chess Game of Governability

CARLOS MELÉNDEZ

Universidad de Notre Dame

CARLOS LEÓN

Pontificia Universidad Católica del Perú

RESUMEN

El segundo gobierno de Alan García (2006-2011) enfrenta problemas de gobernabilidad. Ante la debilidad de una oposición organizada e institucionalizada (en el Legislativo o en los gobiernos regionales), los desafíos a la estabilidad política provienen de conflictos sociales localizados en el interior del país, que se caracterizan por sus dificultades en la agregación de intereses (atomización y particularismo de las demandas) y su desconexión con actores institucionalizados en el sistema político, lo que imprime dificultades para la canalización de los conflictos. El resultado es un gobierno que ha decidido plantearse juegos simultáneos de gobernabilidad con una diversidad de actores, resolviendo crisis coyunturales, pero postergando la solución definitiva de las demandas sociales, en un contexto de crecimiento económico y de debilidad institucional.

Palabras clave: Perú, democracia, Estado, gobernabilidad, conflictos.

ABSTRACT

The second administration of Alan Garcia (2006-2011) faces governability challenges. While the opposition is unorganized and un-institutionalized (in the Legislative and in the sub-national governments), the threats to governability come from the social conflicts originated in the interior, characterized by their difficulties to aggregate interests (atomized and particularized social demands) and disconnected from the institutionalized actors of the political system. This disconnection makes it difficult to channel social demands. The output is a government that has decided to play simultaneous governability games with a diversity of actors, solving junctural conflicts, but unable to achieve definitive solutions to social demands, in a context of economic growth and institutional weakness.

Key words: Perú, democracia, Estado, gobernabilidad, conflictos.

I. INTRODUCCIÓN

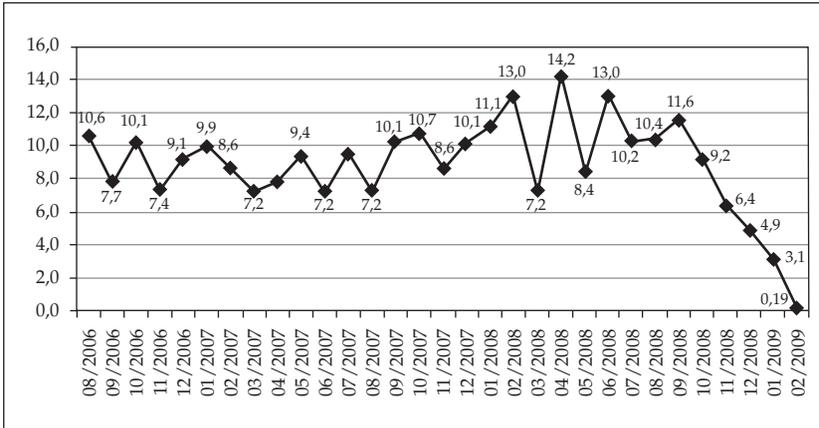
El crecimiento económico sostenido que el Perú viene atravesando desde casi una década no delinea un camino exento de obstáculos. En un contexto de bajos niveles de institucionalidad (Mainwaring, 2006), con un sistema democrático “sin partidos” (Tanaka, 2006) y sin estructuras efectivas de mediación política (Meléndez, 2004), la conflictividad social, aunque fragmentada, amenaza con desbordar y poner en jaque la gobernabilidad del país. Cualquier gobierno peruano (quizás cualquiera latinoamericano) enfrenta dos tipos de actores con poder de veto (*veto players* de acuerdo con Tsebelis, 2002) con retos y características distintas (González-Ocantos y Meléndez, 2008). Por un lado, tenemos a los actores institucionales (Legislativo, gobiernos subnacionales, oposición política) cuya estrategia política persigue ganar legitimidad; pero que se mueven en un contexto de fragilidad institucionalidad y creciente desprestigio ante la opinión pública. Por otro lado tenemos una oposición “social” (con mayor poder de veto que la política) que ha desbordado a los intermediarios tradicionales, con una capacidad de agregación limitada a demandas atomizadas, que tienen los mismos problemas de intermediación que los partidos (sindicatos, frentes regionales), y se muestra más fragmentada, particularista, y coyuntural, pero paradójicamente con una alta capacidad de movilización.

Durante lo que va de su segundo gobierno (2006-2008), Alan García ha buscado neutralizar las amenazas de gobernabilidad que se sostienen en las dos dimensiones señaladas. La descripción de la dinámica política en el 2008 (y de lo que va del gobierno) demuestra que la estrategia de García ante los actores institucionales ha sido la de compartir y delegar responsabilidades políticas al Congreso y a los gobiernos regionales, arrogándose la exclusividad de los aciertos (crecimiento económico) y tomando ventaja del desprestigio de los otros poderes en los errores del gobierno (“El Congreso es ineficiente, muy lento”). Con respecto al clima de conflictividad social, su estrategia ha consistido en devolver paulatinamente al primer plano a un actor con poder de veto tradicional en la política latinoamericana: los militares. Ante la imposibilidad de establecer mecanismos de redistribución social (por ausencia de recursos, ineficiencia burocrática y riesgos de corrupción), el gobierno viene endureciendo las medidas represoras ante la movilización social y fortaleciendo la legitimidad de las Fuerzas Armadas. Cualquier tipo de organización social que pudiera facilitar la movilización social es rápidamente reprimido (desde ONG hasta las “Casas ALBA” del gobierno venezolano). Se evidencia una preocupación intensa por mantener el orden social y político a toda costa. El crecimiento ha revitalizado estrategias autoritarias de control social, que genera lo que podríamos calificar como la “derechización” del régimen (dado el origen socialdemócrata del APRA), no exclusivamente por el tipo de política económica que mantiene, sino por el incremento del umbral de represión para controlar el orden interno. En su conjunto, estas estrategias se llevan a cabo en escenarios de fragilidad institucional y baja intensidad del apoyo popular. García busca lidiar con la inestabilidad política apelando a una suerte de juego de ajedrez en partidas simultáneas.

El artículo está dividido en tres partes. El objetivo de la primera es evidenciar los términos de la paradoja que enfrenta el Perú: crecimiento económico y descontento social. En

las siguientes dos secciones, analizaremos los comportamientos de los actores, tanto institucionales como sociales ante esta paradoja y, en cada una de estas arenas políticas, estudiaremos la estrategia del gobierno para obtener un saldo positivo que asegure un equilibrio de baja intensidad que le permita niveles mínimos de gobernabilidad. Finalizamos el texto con las conclusiones.

Gráfico 1: Crecimiento mensual del PIB durante el gobierno de Alan García (en porcentaje)



Fuente: INEI.

II. LOS TÉRMINOS DE LA PARADOJA: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESAFECCIÓN SOCIAL

Desde mayo del 2001, la economía peruana ha crecido ininterrumpidamente. Los picos más altos de crecimiento durante este período se dieron precisamente en el 2008: 13, 14,2 y 13% en los meses de febrero, abril y junio respectivamente (ver Gráfico 1). Las consecuencias de la recesión económica mundial se han manifestado en los últimos meses del año, lo cual ha atenuado el crecimiento pero no lo ha detenido. Los portavoces de instituciones estatales (el Banco Central de Reserva del Perú, el Ministerio de Economía y Finanzas), así como observadores internacionales (CEPAL) han indicado que el Perú tendría la economía que más resistencia oponga a las consecuencias de la crisis financiera. El gobierno de Alan García ha buscado transmitir este optimismo económico como una suerte de política de Estado. En su discurso anual al Congreso de la República y a la nación, el Presidente García realizó un diagnóstico triunfalista de su segundo año de gobierno. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) la tasa de pobreza en el Perú descendió entre el 2006 y el 2007 de 44,5% a 39,3%. García planteó como meta al final de su gobierno que dicha cifra se reduzca al 30%.

La relación de Alan García con la administración gubernamental de la economía está llena, a su vez, de paradojas. Como Presidente, le ha tocado administrar los peores y mejores

años de la economía peruana del último siglo. Si bien es cierto su primer gobierno (1985-1990) se caracterizó por una hiperinflación que llegó a más de 7 mil por ciento anual en 1989, su segunda “oportunidad” –como el mismo lo indicara– no pudo haber sido más auspiciosa al corresponderle administrar una economía en crecimiento, como producto de una tendencia iniciada en el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006). El cierre del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y el inicio de las negociaciones para un tratado similar con China (de quien García se ha declarado admirador) marcan aún más el favorable despegue de la economía peruana.

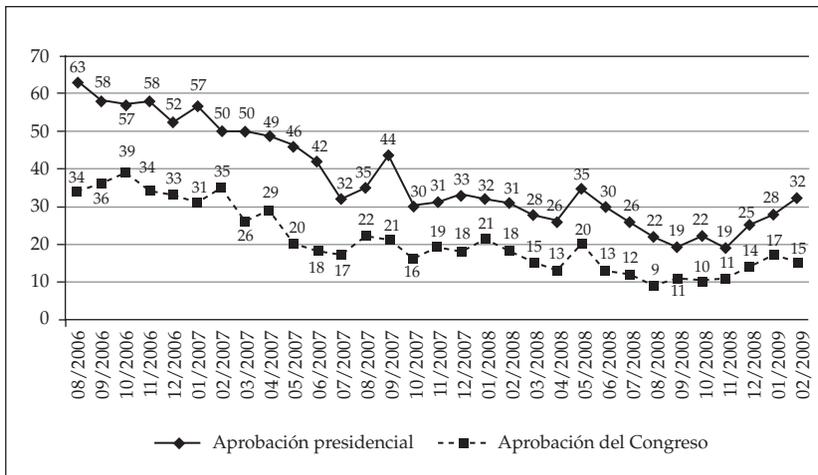
La realización en el Perú de dos cumbres presidenciales mundiales durante el 2008 ha contribuido tanto a la reproducción del optimismo presidencial en la política interna como a la expectativa que ha suscitado el país ante la comunidad internacional. En mayo se celebró la V Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea en cuyo marco se fijaron los lineamientos para un Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Unión Europea. En noviembre se realizó la XVI Cumbre de Líderes del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). El documento final firmado por los líderes de las 21 economías que conforman el APEC mostró su preocupación por la crisis económica mundial, pero no obstante manifestó su defensa del libre comercio, el rechazo a medidas proteccionistas y la promoción de la apertura de los mercados. Con respecto a las consecuencias de la crisis, García se mostró inclusive más optimista que un cauteloso George Bush. Quedará para la anécdota que las reuniones internacionales causaron más de una euforia presidencial. García anunció la postulación del Perú para organizar los Juegos Olímpicos del 2016, cuando el plazo para la postulación había vencido en septiembre del 2007.

El crecimiento de la economía y la reducción de la pobreza, sin embargo, no han aliviado el malestar social que afecta al país. El promedio mensual de la aprobación presidencial, según cifras proporcionadas por IPSOS APOYO, es de 23%, básicamente concentrado en la capital de la república y la costa norte y en los niveles socioeconómicos más altos; es decir, donde el crecimiento es palpable y las brechas de desigualdad menores. Por otro lado, el sur del país y las clases populares son los sectores que mayor descontento con el desempeño presidencial demuestran. La confianza que ha despertado el crecimiento económico no va más allá de los receptores inmediatos del bienestar económico, con lo que se confirma que el modelo aplicado en los noventa que confiaba en un “chorreo” como mecanismo de redistribución social se ha mantenido. Sin embargo, mientras que durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) los programas sociales fueron un asiento fundamental de clientelismo y redistribución focalizado bajo parámetros de apoyo político (Cotler y Grompone, 2000), el actual gobierno ha sido incapaz de establecer sus propios mecanismos de política social.

El descontento popular, sin embargo, no se focaliza en la figura presidencial. En los últimos años, el Congreso de la República ha sido la institución política con más descrédito. El 2008 no ha sido la excepción, ya que la aprobación del primer poder del Estado ha promediado mensualmente el 11%. Si bien la aprobación presidencial es mayor por diez puntos porcentuales, la dinámica de la evolución de ambos indicadores está altamente correlacionada ($r=0,9419$), lo cual indicaría que la aprobación del Ejecutivo y

del Legislativo responde prácticamente a una evaluación complementaria. El ciudadano peruano no hace mayores distinciones, a pesar del optimismo presidencial y de, como veremos más adelante, los constantes prestigios del Legislativo (ver Gráfico 2).

Gráfico 2: Aprobación presidencial y del Congreso 2006-2009 (a nivel nacional).



Fuente: IPSOS-APOYO.

El nivel de desafección ciudadana afecta al sistema político en su conjunto, y al régimen inclusive. Si bien es cierto el 62,9% de los peruanos apoyan a la democracia (LAPOP, 2008), el país ocupa el lugar 19 de 22 países del continente americano, sólo por encima de Paraguay, Guatemala y Honduras. Estos datos son coherentes con el apoyo al sistema político, en el que el porcentaje era del 43%, sólo superior a los resultados de Haití y Ecuador (LAPOP, 2006). El descontento parece calar hondo y trascender a los gobernantes de turno y a las instituciones políticas. Esta desafección es aún más profunda, ya que adquiere dinámicas de movilización social, como veremos más adelante.

II. EL AJEDREZ DE LA GOBERNABILIDAD EN PARTIDAS SIMULTÁNEAS: DEBILIDAD INSTITUCIONAL Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL

Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter (1986) concluyen su texto *Transitions from Authoritarian Rule* con una metáfora: el ajedrez político de las transiciones es jugado por un número no conocido de jugadores, en partidas simultáneas, con un amplio margen de incertidumbre sobre los resultados. Además, como se trata de transiciones, los ganadores y perdedores son momentáneos. Utilizando la metáfora en otro contexto, consideramos que la gobernabilidad es también un juego de ajedrez político de similares características. Nuestro esfuerzo es menor, pues sólo consideramos dos tableros: uno político-institucional y otro social. En el primero, los actores son institucionales y convencionales: el Ejecutivo, el Legislativo, la oposición política partidarizada,

los gobiernos regionales y las Fuerzas Armadas. En este tablero, los actores persiguen legitimidad política y control del poder. En el segundo, los actores son sociales, pero no necesariamente tradicionales (sindicatos, gremios), sino organizaciones que promueven distintas estrategias de movilización social. Su lógica es la del reclamo de demandas puntuales, particularistas, y cuentan con dificultades para agregar intereses ante la ausencia de mecanismos de intermediación (partidos políticos realmente efectivos y con presencia territorial). Consideramos que el gobierno presidido por Alan García ha logrado establecerse en ambos tableros, logrando equilibrios de bajo nivel que le permiten salir airoso de coyunturas, resolver medianamente los desafíos a la gobernabilidad, pero finalmente postergar aún más los problemas de fondo del país.

1. Los actores institucionales

a. El Ejecutivo

A nivel del Ejecutivo se dieron cambios importantes durante el 2008, como consecuencias del desgaste político de la gestión de Jorge del Castillo (APRA) a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Del Castillo había demostrado su eficiencia como operador político y negociador de diversas minicrisis políticas y sociales, sobre todo ante el estallido de conflictos en el interior del país. Sin embargo, un escándalo de negociación de contratos, que no le responsabilizaba directamente, terminó haciendo insostenible su permanencia en el cargo.

En octubre, el ex ministro toledista Fernando Rospigliosi presentó en un programa de televisión cuatro grabaciones donde se escuchaban al ex diputado aprista Rómulo León Alegría y al abogado y ex miembro del directorio de la empresa estatal PetroPerú, Alberto Quimper, coludir para lograr que una empresa extranjera obtuviera la exploración de cinco lotes petrolíferos en la selva peruana. El escándalo tomó ribetes de crisis política cuando se sucedieron más grabaciones involucrando a diversos operadores políticos detrás del gobierno y evidenciando la existencia de una maquinaria de corrupción detrás de la negociación de licitaciones.

La red de negociados no alcanzaba ni al ministro del sector, ni mucho menos al presidente del Gabinete. García destituyó al presidente de PetroPerú, César Gutiérrez, y aceptó la renuncia del ministro Juan Valdivia, con lo cual, en teoría, hubiera terminado el *impasse*. Sin embargo, este escándalo despertó los fantasmas de la corrupción de la primera gestión de García, lo cual fue aprovechado por diversos sectores de oposición, derivando en una presión mediática intensa. Del Castillo se vio obligado a renunciar para atenuar las críticas al gobierno, despejar dudas y devolver al nivel que merecía el caso de corrupción denunciado.

García designó como nuevo presidente del gabinete de ministros a Yehude Simon, presidente de la Región Lambayeque, y aprovechó para renovar el gabinete con figuras independientes. Simon, ex dirigente de izquierda durante los ochenta que cumpliera años de prisión durante el fujimorismo por haber sido acusado de terrorismo, fue el único presidente regional que logró la reelección en el 2006. Su experiencia política le permitió rápidamente erigirse como líder de los presidentes regionales y asumir la coordinación

de la Asociación de Presidentes Regionales. La designación de Simon le permitió a García mostrar apertura política, no sólo incluyendo a una figura identificada con la izquierda como jefe de gobierno, sino además dando espacio a una figura proveniente de las regiones. A Simon este nombramiento le permitía dar el salto a la política nacional y revitalizar sus públicas aspiraciones presidenciales. Aunque aún resulta prematuro evaluar la gestión de Simon, se confía en su experiencia política como capital para cumplir el rol de mediador de conflictos que básicamente ha terminado de ser la prioridad para quien ocupa dicho cargo.

A nivel político, las consecuencias de los cambios en la Presidencia de Consejos de Ministros (PCM) han sido evidentes, lo cual también ha afectado la “división del trabajo” al interior del gabinete. A inicios de año, la presencia aprista en el gabinete era significativa (6 ministerios de 16), concentrándose en los ministerios “sociales” (Vivienda, Desarrollo Social, Salud, etc.) y en el de Interior (o gobierno). Hacia final del año, y como producto del cambio en la presidencia de la PCM, la presencia aprista se ha visto disminuida (sólo en Transportes, Vivienda y Trabajo), mientras que se ha permitido el ingreso de independientes cercanos a Simon en algunos sectores sociales estratégicos como Mujer y Desarrollo Social y Agricultura (ver Cuadro 1). Sin embargo, en los sectores del gabinete más tecnocráticos (Economía, y Comercio y Turismo) y relacionados con asuntos de seguridad nacional (Defensa, Relaciones Exteriores) se ha mantenido prácticamente a los mismos actores. En el Ministerio de Economía Luis Carranza y Luis Valdivieso se han turnado la responsabilidad de la administración de la economía, manteniendo así una tendencia liberal que viene desde finales del fujimorismo. El ministerio de Comercio y Turismo también ha logrado una notoriedad a partir del protagonismo de Mercedes Aráoz en la promoción de los tratados de libre comercio con diversos países. Esta disposición de actores en el gabinete expresa claramente un respeto a la línea tecnocrática que ha logrado imponerse con importantes niveles de autonomía del poder político, tendencia identificada desde finales de los noventas (Dargent, 2009).

b. El Legislativo

El Poder Legislativo es dominado desde el inicio del gobierno (julio, 2006) por la bancada oficialista, que preside nuevamente el Congreso con la elección de Javier Velásquez Quesquén en reemplazo de Luis González Posada en la presidencia de este poder (ambos del APRA). El control del partido de gobierno se debe a su unidad y cohesión. Como se puede apreciar en el Cuadro 2, mientras que las demás fuerzas políticas han sufrido bajas y divisiones internas (la más evidente es UPP, cuya conformación ha pasado de 45 congresistas elegidos a 8 en sólo dos años), el APRA (al igual que la representación fujimorista) ha mantenido su cohesión.

Precisamente uno de los temas más debatidos durante el año fue la presunta alianza afro-fujimorista en el Congreso que se evidenciaría con el voto conjunto de ambos grupos parlamentarios en situaciones clave (como la designación de la Mesa Directiva). Las hipótesis al respecto indican que este presunto pacto de gobernabilidad legislativa entre apristas y fujimoristas se realiza a cambio de mejoras carcelarias al ex presidente Fujimori, cuyo juicio se ha realizado durante todo el 2008. Sin embargo, un sector minoritario

Cuadro 1: Cambios en la conformación del gabinete ministerial durante el 2008

Gabinete al iniciar al 2008		Ministerio	Gabinete al finalizar el 2008		Inicio de gestión
Partido	Nombre		Nombre	Partido	
APRA	Jorge del Castillo	Presidencia del Consejo de Ministros	Yehude Simon	Humanista	14 octubre 2008
APRA	Enrique Cornejo	Vivienda y Construcción	Nidia Vilchez	APRA	29 noviembre 2008
Ind.	Verónica Zavala	Transportes y Comunicaciones	Enrique Cornejo	APRA	29 noviembre 2008
APRA	Susana Pinilla	Mujer y Desarrollo Social	Carmen Vildoso	Ind.	14 octubre 2008
APRA	Hernán Garrido	Salud	Óscar Ugarte	Humanista	14 octubre 2008
Ind.	Ismael Benavides	Agricultura	Carlos Leyton	Ind.	14 octubre 2008
APRA	Luis Alva Castro	Interior	Remigio Hernani	Ind.	14 octubre 2008
APRA	Juan Valdivia	Energía y Minas	Pedro Sánchez	Ind.	14 octubre 2008
Renovación	Rafael Rey	Producción	Elena Conterno	Ind.	14 octubre 2008
Ind.	Mario Pasco	Trabajo	Jorge Villasante	APRA	4 octubre 2008
Ind.	Luis Carranza	Economía y Finanzas	Luis Valdivieso	Ind.	14 julio 2008
		Ambiente	Antonio Brack	Ind.	16 mayo 2008
PPC	Ántero Flórez-Aráoz	Defensa	Ántero Flórez-Aráoz	Ind.	20 diciembre 2007
Ind.	Rosario Fernández	Justicia	Rosario Fernández	Ind.	20 diciembre 2007
Ind.	José Chang	Educación	José Antonio Chang	Ind.	28 julio 2006
Ind.	Mercedes Aráoz	Comercio Exterior y Turismo	Mercedes Aráoz	Ind.	28 julio 2006
Ind.	José García Belaúnde	Relaciones Exteriores	José García Belaúnde	Ind.	28 julio 2006

Cuadro 2: Evolución en la composición de las bancadas en el Congreso de la República

Bancada	Composición del Congreso Total		
	2006	2007	2008
UPP	45	9	8
APRA	36	36	36
Unidad Nacional	17	15	13
AF (bancada fujimorista)	13	13	13
Alianza Parlamentaria	9	9	7
PNP (Partido Nacionalista Peruano)		22	23
Bloque Popular (UPP dividido)		11	8
Alianza Nacional			6
No Agrupados		5	6
Total	120	120	120

de analistas sostiene que más que una alianza se trataría de una coincidencia (Tanaka, 2007), ya que no existe evidencia de los réditos de este acuerdo político (Tanaka y Vera, 2008). Los últimos sucesos con respecto al juicio contra Alberto Fujimori terminarían confirmando esta última posición. En abril del 2009 Fujimori fue declarado culpable por crímenes y violaciones a los derechos humanos y sentenciado por 25 años. Esta sentencia fue mayor a la esperada inclusive por la fiscalía, con lo que las hipótesis sobre presuntos acuerdos entre el gobierno y el fujimorismo por una condena más benigna quedaron desechas con este resultado.

c. Las relaciones Ejecutivo-Legislativo

Con el pretexto de adecuar la legislación interna a la implementación del TLC, y al amparo de las facultades legislativas que le dio el Congreso, el Ejecutivo propuso un “paquetazo” de 102 decretos supremos, de los cuales alrededor de veinte no tenían relación alguna con la firma del tratado. Precisamente en este grupo de decretos se infiltraron temas controversiales como la formalización de 84 mil trabajadores estatales del régimen de servicios no personales y el régimen único para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario. El Ejecutivo consideró como necesaria la confirmación de estos decretos por el Legislativo, ya que serían, de acuerdo con lo expuesto por el Presidente García, parte del proceso de “modernización” que debería atravesar el país.

Sin embargo, esta “modernización por decreto” tuvo resultados parciales para las aspiraciones presidenciales. Si bien las indicaciones en materia laboral no hallaron resistencia en el Congreso, las relacionadas con la venta de tierras comunales sí, ya que afectaban a comunidades campesinas e indígenas. Se pretendía disminuir los requisitos para que una comunidad campesina acuerde por mayoría simple –y no por mayoría calificada– la venta de tierras comunales. En agosto, comunidades machiguengas de

Cusco iniciaron un reclamo para la derogación inmediata de los decretos legislativos correspondientes, argumentando que ello se enmarca dentro de la intención de empresas petroleras para comprar territorios que les pertenecen. Esta movilización tuvo un impacto en las coaliciones políticas de las bancadas parlamentarias, que derogaron los decretos correspondientes como respuesta a la presión social.

En términos generales, el Ejecutivo ha tenido una influencia significativa en la producción legislativa, a partir del uso de la prerrogativa otorgada por el Congreso. Sus medidas han encontrado oposición sobre todo en los casos en que han transmitido un descontento social movilizado, como el caso de los machiguengas. Ya que el desprestigio del Congreso se ha incrementado por escándalos de corrupción de algunos congresistas,¹ su lógica de comportamiento responde a las presiones sociales antes que a alineamientos y a acuerdos políticos. Así como el caso de los decretos legislativos que afectaban las propiedades comunales, la aprobación del presupuesto general para el 2009 también encontró oposición a los intereses del Ejecutivo, ya que no garantizaban una mejora en el gasto social que aliviara las demandas regionales.

d. Los Gobiernos Regionales

Las tensiones entre el gobierno central (Ejecutivo) y los gobiernos regionales estuvieron centradas alrededor de dos temas: la redistribución de recursos y la delegación de conflictos de parte del Ejecutivo hacia los órganos subnacionales. En los dos primeros años de gobierno (2006 y 2007), la relación no estuvo exenta de tensiones (Tanaka y Vera, 2008). El proceso de descentralización que se inició en el 2003 tiene como principal problema la delegación de responsabilidades a las instancias subnacionales sin la correspondiente distribución de recursos de parte del gobierno central (CIES, 2008). Los gobiernos regionales se sienten presionados ante las demandas de sus poblaciones, ya que las competencias de gobierno que tienen se desdican con las posibilidades reales de llevarlas a cabo. Durante el 2008, el gobierno central logró disminuir la oposición regional, a través de negociaciones con la Asociación de Gobiernos Regionales, cuya coordinación estuvo, hasta octubre, a cargo de Yehude Simon. En abril, se realizó en Lima el Segundo Foro de Coordinación entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales, el cual sirvió para comprometer la transferencia de 14 mil millones de soles (3,6 millones de dólares) a los gobiernos subnacionales para obras de infraestructura. De acuerdo con especialistas, de hacerse efectiva esta transferencia se reanudaba un “verdadero proceso de descentralización”.

Las tensiones no se limitan a asuntos presupuestales, sino al señalamiento de responsabilidades y competencias en determinados nudos de la gestión gubernamental. Dentro de su agenda sectorial, el gobierno central viene impulsando una reforma profunda

¹ Durante el 2008 el Congreso en pleno suspendió a tres congresistas. Margarita Sucari Cari (Bloque Popular, Puno) fue suspendida por recortar el sueldo de su ex auxiliar para pagar a personas que no tenían vínculo laboral con el Congreso. José Anaya Oropel (UPP, Ancash) fue suspendido por falsificar documentos para justificar el uso irregular del dinero entregado por el Congreso para el rubro de gastos operativos. Gustavo Espinoza Soto (sin bancada, Lambayeque) fue suspendido por haber variado una declaración jurada en la cual aseguraba tener estudios superiores cuando ello era falso.

en el sistema educativo, persiguiendo mejorar la calidad de los docentes de educación secundaria y primaria. Este intento de reforma ha tenido una dura resistencia de parte del gremio de profesores, impidiendo en reiteradas oportunidades que se concrete una evaluación general al Magisterio. A inicios de año, el Ejecutivo promulgó el Decreto Supremo 004 que ordena a los gobiernos regionales a sólo contratar a profesores que pertenecen al tercio superior de sus centros de estudios de origen, lo cual derivó el problema de la selección de docentes a las instancias regionales. Ello obviamente generó un conflicto abierto con los presidentes de estas instancias, quienes no querían asumir las consecuencias políticas de dicha reforma, dada la fortaleza de los sindicatos de maestros en las regiones. Finalmente, el gobierno central flexibilizó su postura, el magisterio cedió y las autoridades regionales aceptaron la intermediación. Como resultado, el 9 de marzo se realizó un examen único a nivel nacional que estableció que aquellos docentes que obtengan una nota mínima de 14 (sobre 20) puedan aspirar a ser nombrados y cubrir las plazas de docentes disponibles. El por entonces coordinador de la Asociación de Presidentes Regionales indicó que con ese acuerdo “había ganado el Perú”.

En ambos casos, el gobierno central logró acuerdos mínimamente aceptables para las partes, aunque ello no resolvió las tensiones sociales al interior del país. Las gestiones regionales reproducen a nivel subnacional los males de la política nacional (débil institucionalidad y débil representación política) y su capacidad de negociación es escasa con respecto al Ejecutivo. El Ejecutivo, por su parte, ha buscado delegar sus responsabilidades en las regiones, cuando se trata de las demandas por redistribución. En el marco de la huelga nacional de julio, García declaró que los ciudadanos deberían quejarse con sus autoridades regionales, ya que “para ello se ha descentralizado el país”. Sin embargo, la voluntad política de redistribución de recursos se enfrenta con la baja capacidad de gasto de estas instancias subnacionales, quienes carecen de los recursos humanos para llevar adelante acciones de envergadura (CIES, 2008).

e. Oposición política

Los líderes de la oposición tienen escaso margen de maniobra dentro de las esferas institucionales. Los ex candidatos presidenciales Ollanta Humala (UPP) y Lourdes Flores Nano (UN), y el ex Presidente Alejandro Toledo (PP) han sido los principales críticos a la gestión de García, pero su oposición no puede transmitirse a través del Congreso o de los gobiernos regionales, sino sólo por medio de la opinión pública. Las representaciones congresales de sus respectivos partidos son débiles y no cuentan con representantes de sus organizaciones en los gobiernos regionales. De un total de 45 (sobre 120) congresistas que fueron elegidos gracias al voto por Humala, sólo la mitad sigue leal al ex candidato presidencial. La bancada de la alianza Unidad Nacional también se ha disminuido de 15 a 13, con el agravante que un sector de ella, perteneciente a las filas de Solidaridad Nacional –agrupación que lidera el popular alcalde de Lima Luis Castañeda–, no guarda disciplina con el resto de la alianza, debilitando de este modo el impacto que podría tener la opinión de Flores sobre el desempeño legislativo de este grupo. Finalmente, el partido que preside Alejandro Toledo (Perú Posible) apenas tiene dos congresistas.

Al carecer de una influencia política institucionalizada a través del Congreso, estos opositores políticos apelan a una crítica que privilegia la arena de la opinión pública. Lourdes Flores ha criticado el exceso de optimismo de García con respecto a la administración económica en contextos de crisis internacional y los casos de corrupción gubernamental develados por la prensa que podrían ganar más espacio en el régimen. Por su parte, cada vez que Toledo regresa al país (reside en los Estados Unidos), aprovecha la coyuntura para criticar al gobierno. De este modo, ante el intento del Ejecutivo de aprobar los decretos relativos a la venta de tierras de las comunidades campesinas y nativas, Toledo fue enfático en mostrar su desacuerdo y profundizar una crítica política al gobierno de García: *“Señor García, si piensa usted vender las comunidades campesinas y amazónicas, volveré a alzar mi voz... el Perú no está en venta y usted no es el dueño del Perú, sólo un inquilino. Lo han elegido para gobernar el país, no para regalarlo a sus socios”*.² Hacia fines de año se hablaba de un acercamiento entre la presidenta del PPC y el ex Presidente.

Por su parte, Ollanta Humala intentó una oposición más activa. Su participación en el paro nacional de julio convocado por la CGTP (Confederación General de Trabajadores del Perú) despertó críticas de parte del oficialismo, quien lo acusó de estar *“detrás de muchos de los conflictos sociales que se impulsan en las regiones”*. García inclusive se refirió a él como el promotor *“de un plan preparado y urdido para eliminar el orden democrático”*.³ Humala es el líder opositor que, a pesar de sus debilidades, más margen de maniobra tiene. El control que tiene sobre su grupo parlamentario, aunque debilitado, resulta aún significativo en determinadas coyunturas. Asimismo, aún logra capitalizar a su favor los ánimos movimientistas del sur del país, sector que de acuerdo con las encuestas aprueba en mayor proporción su rol como opositor al gobierno. Mientras tanto, continúa con el fortalecimiento de su organización partidaria, lo cual considera clave para sus aspiraciones presidenciales con miras al 2011.

f. Las Fuerzas Armadas

De manera distinta a lo que sucedió en su primer gobierno, García ha planteado una relación estrecha con las Fuerzas Armadas y les ha dado un protagonismo que viene creciendo. Se asume que los militares son actores que han pasado a un segundo plano dado la permanencia de regímenes civiles. Planteamos en esta sección algunas hipótesis sobre el rol de las fuerzas armadas en el control del orden social y en sus demandas de impunidad por crímenes cometidos durante el conflicto interno.

El ex dirigente pepecista Antero Flórez Aráoz se ha mantenido durante todo el 2008 como ministro de Defensa. Ha dado un protagonismo político a este sector que se basa en una defensa cerrada de las instituciones castrenses en cuanto a las acusaciones pendientes de violaciones a los derechos humanos cometidas durante el enfrentamiento contra Sendero Luminoso y el MRTA. En respuesta a los organismos de defensa de los derechos humanos, Flórez Aráoz ha sido un tajante defensor de la impunidad castrense: *“descarto que las Fuerzas Armadas vayan a ofrecer disculpas por los excesos cometidos durante*

² *La República*, 12 de septiembre del 2008.

³ *Perú21*, 27 de mayo del 2008.

la lucha antisubversiva... ¿O sea que al Estado que nos defendió a todos, es al que queremos poner de rodillas por lo que iniciaron e hicieron los otros?”⁴

Conjuntamente con el Vicepresidente de la República el ex almirante Luis Giampietri y con el mismo Presidente García, la defensa a la impunidad de los militares es férrea. Ante las críticas por el nombramiento de los nuevos ascensos militares, el Presidente García afianzó la defensa de la institución militar: *“No hay un nombramiento militar que se haga que no tenga de inmediato la tacha, la amenaza o algún baldón. Eso está mal. Se vuelve a los gravísimos errores de antes, que precipitaron que (la población) estuviera indefensa ante nuevas formas de violencia. Sigán ofendiendo a las instituciones armadas y PNP y serán víctimas de mayor grado de violencia, de criminalidad”*. Insinuó que existiría un *“oscuro interés en debilitar la capacidad de resistencia armada del país”*.⁵

La defensa cerrada del gobierno a las Fuerzas Armadas se complementa con el incremento de sus funciones en materia de control social. Durante el 2008 se promulgaron dos normas al respecto. El Decreto Legislativo 982 que exonera de responsabilidad penal a los policías y militares que en cumplimiento de sus funciones causen muerte o lesionen a una persona, y la reglamentación de la Ley N° 29166 que regula las Reglas de Empleo de la Fuerzas por parte de las Fuerzas Armadas, que permite al personal militar la utilización de la fuerza letal para evitar saqueos y vandalismo contra la propiedad pública y privada sin la necesidad de declarar régimen de excepción. Si a ello le sumamos que aún se mantiene el 5% del territorio nacional bajo régimen de emergencia debido a razones de “seguridad nacional” (ver Cuadro 3), el país mantiene un escenario donde las Fuerzas Armadas resultan clave como represión institucionalizada de parte del Estado.

Cuadro 3: Estado de Emergencia por motivos de Seguridad Nacional al inicio y al final del 2008

	1 ene. 2008	31 dic. 2008
Provincias en estado de emergencia	7	7
Distritos en estado de emergencia	10	13
Territorio total bajo estado de emergencia	62.577,05	64.503,17
Población total bajo estado de emergencia	824.952	858.600
Porcentaje de territorio bajo estado de emergencia	4,87%	5,02%
Porcentaje de población bajo estado de emergencia	3,01%	3,13%

El incremento de la conflictividad social ha servido de justificación para el endurecimiento del control militar sobre el territorio. Luego del secuestro masivo del que fueran sujetos 60 policías a manos de la población que había tomado el puente Montalvo en Moquegua, los pedidos de orden de los sectores más conservadores del país tuvieron eco en las políticas

⁴ *La República*, 26 de agosto de 2008.

⁵ *La República*, 17 de diciembre de 2008.

aplicadas por el gobierno. Al darle mayor margen de acción a las fuerzas militares en el control social, García mismo señalaba: *“Si se va a poner en juego el orden, la seguridad y la estabilidad democrática del Perú, no dude de que el Gobierno hará cuestión de Estado para que eso no ocurra, porque el país lo que necesita es orden. Ya están notificados”*.⁶

Ante la imposibilidad de mediar los conflictos sociales y de satisfacer las demandas sociales que han alcanzado la movilización, el gobierno de García ha optado claramente por extenderle funciones de control social a las Fuerzas Armadas, convertidas en la actualidad en un fuerte aliado de su gestión. Esto además se evidencia en la proporción del Presupuesto Institucional de Apertura de los últimos tres años. Los sectores de Defensa y del Interior son, luego de Economía y Educación (en este caso debido a que tiene el número más grande de empleados estatales), los que cuentan con la mayor proporción del presupuesto del país.

Cuadro 4: Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2007-2009

Ministerios	PIA 2007		PIA 2008		PIA 2009	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Economía y Finanzas	16.794	29,0	19.084	27,0	16.984	23,5
Educación	4.407	7,6	5.290	7,5	5.375	7,4
Defensa	3.857	6,7	4.199	5,9	4.521	6,2
Interior	3.793	6,5	4.341	6,1	4.508	6,2
Salud	2.623	4,5	3.436	4,9	3.162	4,4
Transportes y Comunic.	1.705	2,9	2.638	3,7	3.342	4,6
Vivienda	1.086	1,9	1.729	2,4	1.532	2,1
Total Gobierno Nacional	40.954		48.205		47.402	
Total Presupuesto	57.956		70.795		72.355	

2. La oposición social

En el segundo tablero resulta más difícil identificar a los actores. Por un lado, el gobierno ha decidido que sea la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) el alfil que salga al frente, secundado por el Ministerio del Interior y, eventualmente, por el de Defensa. La PCM tiene un rol negociador, que se multiplica de acuerdo con los requerimientos. En algún momento, Simon tuvo hasta cinco conflictos regionales simultáneamente, haciendo evidente la multiplicidad de acciones que requería su cargo. Los otros dos actores acuden en momentos en que el conflicto alcanza niveles de violencia. La lógica no es prevenir, sino contener.

En el otro lado del tablero, el escenario como se prevé es más diverso. El juego sería más sencillo si se tratase de actores conocidos, con prácticas convencionales, como

⁶ *Perú21*, 16 de mayo de 2008.

son los sindicatos. Efectivamente, la CGTP (Confederación General de Trabajadores del Perú) y otros gremios aún tienen capacidad de movilización y pueden convocar a huelgas y paros con relativo éxito. Sin embargo, la oposición social en el Perú es sobre todo fragmentada. Las organizaciones que la promueven son (y continuarán siendo) diversas y con reivindicaciones particularistas, como veremos más adelante, y con una alta capacidad de multiplicarse y de movilizarse, llegando incluso a tener repercusiones de alcance nacional como lo sucedido en el “Moqueguazo” en junio, que escaló a partir del bloqueo de un puente. Este tablero es más movedizo y requiere de gran habilidad por parte de los operadores del gobierno para evitar que la conflictividad adquiera magnitudes que pongan en peligro la gobernabilidad del país.

a. Los sindicatos

Durante la campaña electoral del 2006, Alan García propuso la formación de un frente social para canalizar las demandas de los peruanos. En aquella ocasión se sentó con los sindicatos tradicionales del país –la CGTP– y propusieron conjuntamente establecer diálogos permanentes para mediar los requerimientos sociales. El Frente Social fue una estrategia electoral o una propuesta fallida, es difícil saberlo. Sin embargo, lo que queda claro es el distanciamiento del gobierno de García de las organizaciones sociales y de sus pliegos de reclamos. En julio, la CGTP convocó a un paro nacional con un pliego “tradicional”: *“rechazo al alza del costo de vida y los combustibles, la exigencia de un aumento general del sueldo y pensiones, un mayor presupuesto para los sectores sociales, derogatoria de las leyes que criminalizan las luchas sociales, ...”*. Aunque el gobierno promovió una campaña mediática en contra del paro, éste se realizó con relativo éxito en algunas zonas del país, sobre todo en el sur andino.

Aunque el paro buscaba tener una convocatoria amplia, consideramos que no llegó a ser lo suficientemente precisa para poder agregar y centralizar los distintos tipos de descontento social. La desafección ciudadana escapa a reivindicaciones clasistas o de corte laboral. Sólo algunas organizaciones “tradicionales” han logrado adecuarse al nuevo tipo de demandas. Por ejemplo, la Junta Nacional de Usuarios de Riego convocó a un efectivo paro agrario en febrero alertando sobre los efectos perjudiciales del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos en el sector agrario. La medida de fuerza, que cobró cuatro víctimas mortales, consiguió que Agrobanco otorgara créditos para financiar la importación de insumos agrícolas. Por otro lado, otros sectores, como la Federación Médica del Perú, que realizaron una huelga indefinida en septiembre, persiguen reivindicaciones convencionales relacionadas con mejoras de las condiciones laborales (aumento salarial). Sin embargo, los conflictos que ponen en jaque al gobierno son de otro tipo, como veremos a continuación.

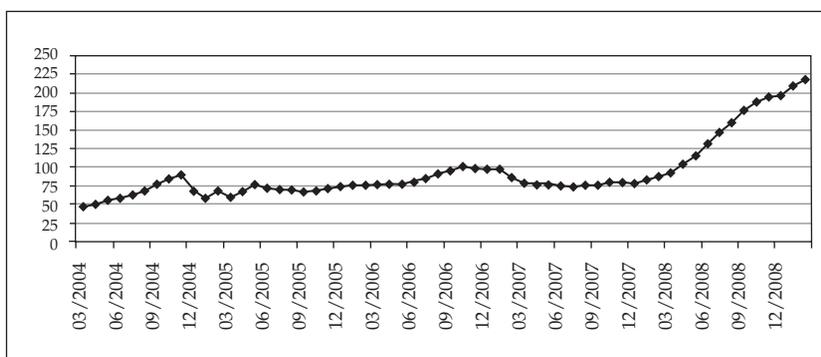
b. Los conflictos sociales

En junio, un grupo de ciudadanos de Moquegua, una de las ciudades más extremas en la costa sur del país, convocados por el frente de defensa de su provincia, iniciaron una huelga demandando una mayor distribución del canon de la empresa Southern Copper, la más importante de cobre a nivel nacional. Como medida de protesta, tomaron el

puente Montalvo, cerrando de ese modo la carretera Panamericana Sur y aislando a la región extrema sureña de Tacna (límitrofe con Chile). La acción de protesta se prolongaba por días y cada vez convocaba a más manifestantes. Las autoridades policiales locales, a cargo del general de la policía Alberto Jordán, acudieron a la zona para despejar el puente. El contingente lo conformaban 700 policías. Prevenido de no usar armas en contra la población civil, el jefe policial y 60 miembros de la policía fueron secuestrados por horas por la población organizada. Luego de negociaciones, las fuerzas del orden fueron liberadas y el impacto de esta protesta llegó a escala nacional. El ministro del Interior fue interpelado en el Congreso, y meses después el Legislativo tuvo que aprobar una ley que normara el incremento del canon para esta región. El “Moqueguazo”, como se denominó a esta protesta, fue articulado por una organización social coyuntural (el frente de defensa de la provincia), que se aglutinó en torno a una protesta puntual (el incremento del canon minero), y que luego de cumplir con sus objetivos, se desintegró. Este es el tipo de protestas que se multiplica a nivel nacional, las cuales el mismo Presidente García las ha caracterizado simplistamente como “conflictos originados por la abundancia”. Son en realidad demandas provenientes de un crecimiento sin una distribución planificada, que se organiza en torno a requerimientos puntuales y específicos, difíciles de agregar y, por lo tanto, de intermediar.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, el número de conflictos sociales en el Perú sigue una tendencia ascendente. Al iniciar el gobierno de García, en julio de 2006, 77 conflictos sociales existían en el país. Al final del 2008, esta cifra bordea los 200, y con una dinámica creciente que se ha intensificado en el último año como se puede apreciar en el Gráfico 3.

Gráfico 3: total de conflictos sociales por mes marzo 2004-febrero 2009

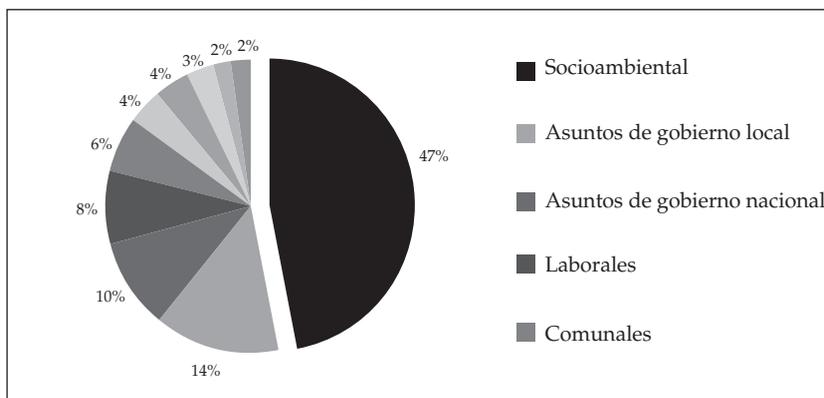


Fuente: Defensoría del Pueblo.

En su último reporte del 2008, la Defensoría del Pueblo registra 198 conflictos sociales que en su mayoría son calificados como “socioambientales” (Gráfico 4), es decir, de tensiones suscitadas entre las poblaciones con las correspondientes inversiones mineras y petroleras que han crecido en el país. Sin embargo, estos conflictos “socioambientales”

son de diverso tipo: van desde reclamos por incremento de canon minero, denuncias de contaminación ambiental, reclamos por una política de protección social más intensa con las poblaciones, etc. No se trata solamente, como su nombre podría indicar, de denuncias por contaminación, sino que involucra reclamos de distinta índole que atañen directa y exclusivamente a las poblaciones inmediatas; por lo que no tiene sentido ninguna estrategia de negociación nacional. El segundo tipo de conflictos son los referidos a “asuntos de gobierno local” –denuncias de corrupción de funcionarios, revocatorias, pedidos de rendición de cuentas–, donde evidentemente priman las dinámicas localistas. A pesar de ser protestas muy focalizadas geográficamente, los niveles de violencia pueden permitir que escalen a un impacto nacional, como lo vimos con la descripción del Moqueguazo.

Gráfico 4: Conflictos sociales según tipo.



Fuente: Defensoría del Pueblo.

Este es el principal tipo de conflicto social que enfrenta el gobierno y con el que obviamente encuentra dificultades para negociar debido a la fragmentación y particularidad de los reclamos. En su búsqueda de estrategias para aplacar este nivel de conflictividad, el gobierno ha seguido dos estrategias. Una ya la hemos descrito: el endurecimiento de medidas de control social a cargo de las fuerzas policiales y armadas. La segunda es apuntar como objetivo a las organizaciones no gubernamentales, como presumibles promotoras de este descontento. El mismo presidente García ha llamado la atención sobre el papel “desestabilizante y azuzador” que pueden jugar este tipo de organismos –principal atención llamaron las casas ALBA promovidas por el gobierno venezolano–, y no ha desaprovechado oportunidades para hacer explícito su encono contra las ONG. Lo cierto es que ante la ausencia de partidos políticos con presencia regional, de organizaciones sociales que cuenten con legitimidad y ante la incapacidad de los diversos actores de agregar intereses, en varios casos ONG vienen cumpliendo el rol de intermediación política entre una sociedad con demandas movilizadas y un Estado incapaz de asentar sus instituciones más allá de algunas ciudades.

III. CONCLUSIONES

La sensación de “derechización” del régimen no proviene exclusivamente del esquema económico que sigue el gobierno, sino de su estrategia de control social para alcanzar mínimos equilibrios de gobernabilidad. Consideramos que en el corto plazo logra sus objetivos. Hacia la mitad de su gestión, el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) amenazaba con desplomarse, al punto que muchos sectores, incluyendo el diario *El Comercio*, propusieron que “diera un paso al costado”. Las condiciones coyunturales no han cambiado mucho en el actual escenario: la paradoja de crecimiento económico y conflictividad social se mantiene, y el APRA como partido mediador entre el sistema político y la sociedad no ha hecho diferencia. El equilibrio de baja intensidad que ha logrado García se debe a que juega hábilmente en los dos tableros de la gobernabilidad del país. En el plano institucional, conoce las debilidades de sus interlocutores. Controla el suministro de recursos con los gobiernos regionales y apela a la baja popularidad y fragmentación del Congreso para buscar la luz verde a sus decretos legislativos. En el plano de la conflictividad social es donde encuentra más obstáculos dada la imposibilidad de agregar los intereses particulares en juego, lo que le lleva a recurrir a un endurecimiento de la represión institucionalizada a través de un creciente protagonismo de las fuerzas armadas y de la represión a actores (ONGs) que podrían facilitar la articulación y organización de las demandas que evidencian los conflictos.

Sin embargo, estas son salidas transitorias que, si bien podrán gestar condiciones temporales de gobernabilidad, finalmente postergan procesos necesarios para el fortalecimiento de la democracia en el país, como son el fortalecimiento de la institucionalidad política (la credibilidad del Poder Legislativo y la eficiencia de los gobiernos regionales) y la agregación ordenada de demandas sociales a través de expresiones orgánicas de las mismas. Al inicio de su segunda gestión, se pensaba que el APRA como partido podría volver a reconstruir los vínculos de intermediación política; mientras que el resultado parcial ha sido el de promover el aislamiento de ambas esferas, como una salida rápida al desgobierno. La habilidad de García para jugar las partidas simultáneas no lo hace inmune de que la sociedad pueda patear el tablero en cualquier momento.

REFERENCIAS

- Consortio de Investigación Económica y Social. CIES. 2008. “Observatorio Social”. [En línea] www.cies.org.pe [Consulta: 25-05-2008]
- Cotler, Julio y Romeo Grompone. 2000. *El Fujimorismo. Auge y Caída de un régimen autoritario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- González-Ocantos, Ezequiel y Carlos Meléndez. 2009. “Do voters care about governability? A comparative study between Argentina and Perú” (mimeo).
- Mainwaring, Scott. 2006. “State Deficiencies, Party Competition, and Confidence in Democratic Representation in the Andes”. En Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro (eds.) *Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meléndez, Carlos. 2004. “Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de violencia en el Perú actual”, en Victor Vich (ed) *El Estado Está de Vuelta*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Tanaka, Martín. 2006. *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, Martín. 2007. "Sobre el APRA y sus alianzas". *Perú21*, 27 de febrero del 2007.
- Tanaka, Martín y Sofia Vera. 2008. "El neodualismo de la política peruana". *Revista de Ciencia Política* 28 (1): 347-365.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto players. How Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Fuentes periódicas: *La República, Perú21* (diarios), y *Resumen Semanal* de DESCO.

Carlos Meléndez, estudiante del programa de doctorado de ciencia política de la Universidad de Notre Dame (Indiana, Estados Unidos).
[E-mail: cmelend1@nd.edu]

Carlos León, Bachiller de ciencia política por la Pontificia Universidad Católica del Perú.
[E-mail: carlos.leon@puccp.edu.pe]

