



Revista
Andina de
Estudios
Políticos



Observatorio
Andino



Taller
de Estudios
Políticos
Andinos

Perú/número 6/ junio 2011.

LA ENCRUCIJADA DE HUMALA: el escenario electoral y el nuevo gobierno del Perú.

ZELAYARAN M., Yuri.



Perú/número 6/ junio 2011.

LA ENCRUCIJADA DE HUMALA: el escenario electoral y el nuevo gobierno del Perú.

© ZELAYARAN M., Yuri.

© Revista Andina de Estudios Políticos

REVISTA ANDINA DE ESTUDIOS POLÍTICOS

ISSN: 2221-4135

E-mail:

estudiospoliticosandinos@derecho.unmsm.pe

URL:

<http://revistas.ojs.es/index.php/revistaestudiosandinos/index>

Telf. :

051-1-4318271

Fax:

051-1-4318271

Dirección:

Av. Arequipa N° 240, Of. 101

Lima, Perú.



“Año del Centenario de Nacimiento de José María Arguedas”

LA ECRUCIJADA DE HUMALA: EL ESCENARIO ELECTORAL Y EL NUEVO GOBIERNO DEL PERÚ

ZELAYARAN M., Yuri .

Escuela de Ciencia Política

Maestría de Estudios Políticos.

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Revista Andina de Estudios Políticos

Director

yzelayaran@yahoo.es

Resumen:

En el Perú ha sido elegido Presidente de la República Ollanta Humala, tanto su candidatura en el reciente proceso electoral como el gobierno que iniciará, están marcadas por una encrucijada: la de mantener en su esencia el modelo económico de crecimiento no afectando los intereses de los actores que se benefician de ella, y, por otro lado, la de resolver el problema de redistribución social, que genera movimientos y conflictos sociales constantes, en su mayor parte en los niveles regional y local, ámbitos en el que Humala con su equipo, han sabido moverse en la primera y segunda vuelta electoral con relativo éxito para lograr ganar la elección presidencial. Sin embargo, en el escenario postelectoral se abren grandes retos y ventanas de oportunidad, que pueden impedir o favorecer los cambios que ha prometido, ¿cuáles son las variables políticas y estructurales que lo favorecieron electoralmente y que pueden impedir o impulsar en su gobierno los cambios que ha prometido?, ¿qué acciones desarrolló en el ámbito electoral para lograr el éxito, y las que viene asumiendo, y deberá realizar para hacer viables políticamente los cambios que ha prometido? Son estos los aspectos que aborda el presente trabajo.

Palabras Clave: Elecciones, gobierno, conflictos sociales, políticas públicas.

La primera y segunda vuelta del proceso electoral del 2011 en el Perú, se ha caracterizado nuevamente por generar una competencia, entre organizaciones políticas con profundas debilidades estructurales, manifestada en una débil presencia de bases a nivel local y regional, así como en la frágil o inexistente identidad ideológica de sus militantes y simpatizantes, sumado al alto grado de personalismo, caudillismo y patrimonialismo de sus líderes, en un escenario de profunda fragmentación del sistema de partidos, en los ámbitos nacional, regional y local, que pone en evidencia la ausencia de partidos políticos

institucionalizados y la aguda crisis del partido Aprista, como única organización que mas se asemeja a un partido institucionalizado en el sistema político peruano.

En este proceso, el mayor grado de fragmentación se ha dado a la derecha del escenario de la competencia electoral, en la que se ubican organizaciones con propuestas tendientes a preservar la mayor integridad del actual modelo económico de crecimiento, bajo el discurso, de que todo cambio que modifique las reglas de maximización de los beneficios de las empresas privadas extractivas de recursos naturales, y de las que detentan monopolios u oligopolios de los servicios públicos, ahuyente la inversión, y afecte el crecimiento. Este escenario, como veremos después, terminará favoreciendo a Humala, pues en el ámbito izquierdo en el que se ubica electoralmente, la fragmentación es casi nula.

El problema, es que el modelo económico de crecimiento durante casi dos décadas de implementación, no ha generado impactos contundentes en la reducción descentralizada de la pobreza, la misma que afecta a un 52.1% de hogares a nivel nacional¹. Esta variable estructural es una fuente de problemas, necesidades y demandas, que se articulan muy bien con el discurso y los planteamientos programáticos de Humala, y también con los de Keiko Fujimori en alguna medida.

Es evidente que el caudillismo, el personalismo y la poca predisposición de definir plataformas programáticas comunes, y de aliarse formando un solo frente, en estas organizaciones del ámbito derecho del escenario electoral, terminó por fraccionarlas, debilitarlas y confrontarlas entre ellas, favoreciendo que pasara a la segunda vuelta, la candidata de este espectro con mayor voto duro, Keiko Fujimori, con su movimiento Fuerza 2011, ocupando el segundo lugar en la primera vuelta de este proceso, con el apoyo de casi la cuarta parte del electorado nacional.

Este fraccionamiento generó un escenario favorable a Humala, pues la mayor parte de la confrontación electoral, se centro entre las propias organizaciones ubicadas a la derecha del escenario electoral, que competían por el mismo segmento del electorado, mientras que Humala estratégicamente para asegurar su voto duro, y lograr más apoyo en el ámbito del centro del electorado, moderó su discurso e imagen, marcando relativa distancia de Hugo Chávez, generando una sensación de aproximación al modelo económico de Lula en Brasil, e introduciendo nuevos gestos y símbolos, pero sin afectar la integridad y la esencia

¹ Esta cifra se desagrega en tipos de pobreza, de los que el 26.7% presenta sólo un tipo de pobreza, el 17% presenta dos tipos de pobreza y el 8.4% presenta los tres tipos de pobreza. Esto conforme al "Índice de Bienestar en los hogares" elaborado por la Mesa de la Concertación para la Lucha contra la Pobreza, en base a los datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

de sus planteamientos programáticos, pasando a la segunda vuelta en el primer lugar, con el apoyo de casi un tercio del electorado nacional.

La segunda vuelta electoral, determina claramente la convergencia de los dos caminos de la encrucijada de Humala, por un lado reconocer que no se va afectar la esencia del modelo económico de crecimiento, matizándolo con aspectos esenciales de sus planteamientos programáticos, que sin duda afectan la maximización de las ganancias de los inversionistas, los cuales en respuesta pueden retraer la inversión, afectando a sectores sociales que se han beneficiado con el crecimiento, no resulta por sí sólo un discurso favorable para crecer en los segmentos de electores ubicados a su derecha, sobre todo si este problema se agrava con la imagen de militar autoritario chavista, es necesario en este escenario disipar incertidumbres y miedos. Ante esto, Humala y su entorno deciden estratégicamente afianzar electoralmente otros ejes, que están dentro y fuera de su programa.

Así, inician un proceso de aproximación a actores políticos individuales (personas), que se mueven a la derecha del escenario electoral, fundamentalmente aquellos comprometidos con la defensa de la democracia procedimental y por una clara posición anti Fujimori, para dar una sensación de consenso, aptitudes democráticas y viraje en sus propuestas económicas a posiciones moderadas y de centro, la idea fue polarizar el proceso electoral en los siguientes ejes: anticorrupción, democracia con consenso y crecimiento con inclusión social.

La fragilidad de las lealtades y el alto nivel del personalismo en el interior de las organizaciones que compiten electoralmente, sumadas a las reglas de juego del clientelismo político, que rigen en el sistema político peruano, favorecen primero un proceso de acercamientos recíprocos a nivel personalizado de actores políticos y de técnicos, para luego pasar a apoyos de coyuntura más orgánicos, como el de Perú Posible y Acción Popular a favor de Ollanta Humala², lo que se complementa en otro ámbito, con apoyos de personajes de la sociedad civil, como intelectuales y artistas, siendo el caso más paradigmático el del premio novel Mario Vargas Llosa y su hijo.

De esta manera, Yehude Simon y César Acuña, aliados de Pedro Pablo Kuczynsky, terminan apoyando a Humala, así como una cantidad importante de técnicos de alto nivel,

² En un sistema frágil de organizaciones que compiten electoralmente como el peruano, el balotaje no genera exactamente los efectos de su diseño institucional, de tal manera que la tendencia reciente, es que los apoyos se desarrollan primero a nivel personal, para dar paso si se puede, a apoyos coyunturales de carácter orgánico, a través de alianzas y coaliciones también precarias.

provenientes de Perú Posible, organización que fue gobierno con Alejandro Toledo, y que reimpulsó el proceso del modelo económico de crecimiento, entre los años 2001 al 2006.

El apoyo de los técnicos provenientes de Perú Posible, que pasan a integrar la Comisión del Plan de Gobierno de Gana Perú, resultó fundamental para expresar electoralmente en la segunda vuelta, nuevas propuestas en formas y contenidos, como la reafirmación de una tendencia a la concertación democrática, y la formulación de un nuevo modelo económico de crecimiento, con inclusión social, formalizada en su nuevo plan de gobierno para la segunda vuelta electoral, denominada “La Hoja de Ruta”, que mantiene las propuestas esenciales de su plan inicial, dentro de un marco de respeto a los principios de una economía social de mercado. Humala y su equipo quieren mostrar, la imagen de un político de centro izquierda liberal.

El advenimiento de conflictos sociales en la región Puno, a través de actos de protesta social durante el proceso de la segunda vuelta electoral, pone en claro el segundo ámbito de la encrucijada de Humala, no se puede desatender las necesidades y demandas de las poblaciones urbanas y rurales de provincias, que encuentran en los movimientos sociales, nuevas vías de intermediación de sus intereses, ante la disfuncionalidad y ausencia del sistema de partidos políticos, sobre todo en un escenario con 250 conflictos sociales latentes, diversificados de manera fragmentada en los ámbitos regionales y locales, y con una clara tendencia al alza. La complejidad de esta encrucijada, está en que la mayoría de conflictos generan resistencias a la inversión, en actividades de extracción de recursos naturales³, bajo el discurso que les produce poco beneficio y un daño medioambiental irreversible.

Pero los apoyos electorales que recibe Humala del electorado regional y local, y dentro de ello de los movimientos regionales o locales, no son sólidos e incondicionales, se sustentan en promesas y expectativas ofrecidas a estos sectores, con la ayuda e intermediación de líderes locales y regionales (brókers), a través de redes clientelares⁴. La precariedad de estas redes, pueden difuminar fácilmente los apoyos a Humala en un escenario postelectoral de gobierno, porque presentan profundas debilidades en los planos de las lealtades y de las identidades ideológicas, que al menor de los incumplimientos de sus

³ Los conflictos que ocupan el segundo lugar de frecuencia, son los que están vinculados con la deslegitimación de las autoridades locales.

⁴ Sobre el clientelismo ver Landé, Carl (1983) Political Clientelism in Political Studies Retrospect and Prospect. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol.4, No. 4, Political Clientelism and Comparative Perspectives (1983), pp. 435-454

promesas e insatisfacción de expectativas, pueden hacer mudar a estos sectores y organizaciones sociales hacia la oposición⁵.

La victoria de Humala sobre su contendora Keiko Fujimori, con una poca diferencia de casi 3%, se debió a la mejor campaña que desarrolló a través de un equipo de asesores muy eficientes, en un escenario de enorme apoyo mediático a favor de su competidora, enfocando estrategias para neutralizar sus debilidades en cada uno de los ejes que se trabajaron para polarizar la campaña, con el fin de atraer el voto de centro y de derechas resistentes a Keiko Fujimori. Así, para destacar su imagen de demócrata concertador disipó su estigma de chavista, logrando apoyos de los enemigos visibles de Hugo Chávez, como del novelista Mario Vargas llosa, del ex presidente Alejandro Toledo y de tecnócratas liberales de derechas, centro e izquierdas.

Para aminorar las supuestas denuncias sobre violación de derechos humanos que se formularon en su contra, cuando fuera militar en servicio, logró el apoyo de organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos. Para disipar su imagen de retrógrado interventor de los mercados, presentó un nuevo plan con ayuda de tecnócratas liberales de derechas, reafirmando su modelo económico de crecimiento con redistribución social, y para dar la estocada final a su contendora, reforzó estrategias de campaña por el lado más débil de Keiko Fujimori, el eje anticorrupción.

Los resultados del mapa electoral, evidencian un sistema político profundamente fragmentado, en la dimensión de los beneficios tangibles y simbólicos que ha recibido del modelo de crecimiento y del régimen democrático, así como en la dimensión del grado de identificación de la sociedad con los valores de la democracia sustancial, pero además refleja una corta distancia de casi 3% de diferencia entre el apoyo electoral de Humala con la de Keiko Fujimori, lo que denota una relativa victoria electoral del ganador.

Humala obtiene una relativa victoria final, por haber superado contundentemente a Keiko Fujimori, en las regiones ubicadas en la costa sur, sierra y selva, y por acortar sus diferencias de apoyo electoral, en las regiones en que perdió, ubicadas en la costa norte, central y Lima.

⁵ las redes clientelares penetran transversalmente, ante la fragilidad de las estructuras partidarias, en las reglas de juego de todas las organizaciones políticas a nivel territorial, sean de izquierdas, centro o de derechas, incluyendo a los gobiernos a todo nivel.

En el escenario postelectoral, la victoria de Humala generó las primeras reacciones, derivadas del primer camino de la encrucijada, los actores con poder económico articulados al modelo de crecimiento económico y que habían apoyado orgánicamente a Keiko Fujimori, para protestar y manifestar su grado de presión, determinan una caída contundente de la bolsa de valores de Lima, requerían mediáticamente dar señales claras de garantía para la preservación del modelo, exigiendo que se precisaran los nombres de los ministros de los ámbitos sectoriales vinculados funcionalmente con la gestión del modelo. Mientras que por otro lado, las organizaciones sociales de Puno, reactivan el conflicto, después de haber paralizado la contienda por las elecciones, y luego de una negociación insatisfactoria con el gobierno de Alan García.

Las respuestas de Humala y su equipo en el escenario postelectoral, están siendo efectivas, han logrado iniciar procesos de negociación con actores, en dos ámbitos estratégicos para la gobernabilidad del sistema político, que de ir progresando les permitirá generar condiciones favorables para la formulación e implementación de las más importantes líneas programáticas de su proyecto político. Así, han logrado que los representantes del gremio empresarial más poderoso del Perú, expresaran públicamente su confianza en el futuro gobierno de Humala, como también la aceptación de negociar sobre el impuesto a las sobreganancias y sobre el rol subsidiario del Estado, siempre que no afecte la competitividad de las empresas mineras, lo que ha redundado en un clima de plena confianza y de normalización de las inversiones.

En el ámbito de los poderes ejecutivo y legislativo, están logrando comprometer en forma personalizada a tecnócratas y congresistas provenientes de las filas de Perú Posible y en menor medida a los congresistas de otras agrupaciones y bancadas, a pesar que el máximo líder de Perú Posible, Alejandro Toledo, precisara que el apoyo sólo ha sido electoral y sin cheque en blanco.

Es evidente, que las políticas públicas del gobierno de Humala no afectaran la esencia del modelo económico de crecimiento en el Perú, los cambios que se introducirán y que se están proponiendo en las negociaciones, son de naturaleza incremental⁶, por la sencilla razón de que a gran parte de los actores del futuro poder legislativo y ejecutivo, incluyendo a Humala y su equipo, no les resulta favorable correr el riesgo de afectar la fuente de ingresos fiscales más importante del Estado, evitando el correspondiente costo político.

⁶ Al respecto ver: Lindblom, Charles (1991) El proceso de elaboración de las políticas públicas. MAP Madrid.

En el Perú, la dependencia en términos de incentivos favorables con un modelo económico de crecimiento, que en las dos últimas décadas ha generado un crecimiento sostenido del PBI, ingresos fiscales importantes para el Estado y estabilidad macroeconómica, han configurado un sistema de anclas muy pesadas, que determinaran que el modelo no se abandone o deje de lado fácilmente, por lo menos hasta que por variables intrínsecas entre en crisis y deje de generar los resultados positivos precisados⁷.

Sin embargo, el problema de la falta de acceso a sus beneficios en los sectores sociales que hemos indicado, originada por disfuncionalidades y en gran medida por variables externas⁸ al modelo económico, inducirá a los actores a procesos incrementales de retroalimentación del modelo, a través de decisiones políticas de mejora, que sin duda no serán fáciles de formular e implementar, pues responderán a procesos de negociación entre los principales actores de interés del modelo.

Al respecto, la confluencia de intereses y el incrementalismo, le pueden permitir a Humala y su equipo, en el proceso de negociación, terminar imponiendo algunas políticas públicas esenciales de su planteamiento programático⁹, siempre que no afecten en sumo grado, la competitividad de las empresas que extraen recursos naturales. Dentro de este grupo de políticas están, el impuesto a las sobreganancias, la recuperación del gas del lote 88, las medidas de lucha contra la corrupción, la implementación de nuevos programas sociales, el aumento del sueldo mínimo vital, el fortalecimiento del rol supervisor y sancionador del Ministerio de Medio Ambiente, la promoción del rol subsidiario del Estado y el respeto a las instituciones procedimentales de la democracia.

Humala y su equipo, se han movido en el escenario electoral, y hasta el momento en el postelectoral, dentro de las precarias reglas formales e informales del régimen democrático peruano, dentro del cual por la necesidad de maximizar su victoria electoral y por generar condiciones favorables para viabilizar sus propuestas programáticas, se han visto incentivados a negociar y concertar con otros actores, dentro del marco de relaciones personales y de débil lealtad; sin embargo, se abre una ventana de esperanza para el sistema político peruano, por los intentos de Humala y de su equipo, de dar un salto a acuerdos más orgánicos, lo que de persistir y progresar podría permitir la configuración

⁷ Al respecto ver Pierson, Paul (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, pag 252

⁸ Estas variable externas, determinantes del problema indicado, provienen en gran medida de los ámbitos de la gestión pública y de la descentralización política y administrativa del Estado

⁹ Ver Kindong, John (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Haper Collins College Publishers.

de una cohesión política de democracia plural andina¹⁰, que permita incluir y distribuir mejor los beneficios que genere el sistema político.

La única forma de contener los conflictos y movimientos sociales en el corto plazo, dentro la lógica clientelar, es a través de la formulación e implementación a corto plazo, de programas sociales que generen desarrollo de capacidades y no dependencia, debiendo complementarse con una política de reconocimientos simbólicos, expresada en el respeto de sus culturas y de sus derechos a ser consultados, conforme al convenio 169 de la OIT y que el Estado peruano ha suscrito.

El efecto favorable de estas políticas, es la de generar inclusión y la de debilitar la posición de los brókers regionales y locales en las estructuras de las redes clientelares, reduciendo a los potenciales promotores de los conflictos y organizaciones¹¹, y fortaleciendo la posición y legitimidad del líder central (el Presidente de la República), que centraliza a través de la organización política administrativa del ejecutivo, el monopolio de la generación de estos beneficios, dado el alto grado de centralización política de nuestro sistema.

Pero, bajo este esquema de políticas a corto plazo, el beneficio se puede tornar en una amenaza para el proceso de democratización en el Perú, porque reproduce la vuelta al neopopulismo¹², debido el alto grado de concentración del poder del Presidente de la República¹³, en la generación de políticas públicas tangibles, que adheridas a la cultura caudillista y personalista de los actores del sistema político, terminarían por socavar nuevamente las débiles estructuras institucionales del régimen democrático.

Por eso, la práctica de la negociación y la concertación entre actores, resulta fundamental, toda vez que sus acuerdos pueden imponer como condición, la aplicación conjunta de programas de fortalecimiento y mejora de las capacidades de gestión en los gobiernos

¹⁰ Sobre democracias plurales ver Lijphart, Arend. *Democracia en las Sociedades Plurales: una investigación comparativa*. Traducido al Español por Susana Serdán. Ediciones Prisma S.A. Enero 1988.

¹¹ Al respecto ver Mejia Villena, José Manuel (2011). Informe inédito: Clientelismo, fragmentación y conflictos políticos. Taller de Estudios Políticos Andinos. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, Perú.

¹² Sobre el populismo leer a Laclau, Ernesto. (2006). Consideraciones sobre el populismo Latinoamericano. *Cuadernos del Cendes*, Mayo-agosto. Universidad Central de Venezuela, pp115-120. Además ver el informe inédito de Salazar, Diego. (2010). Informe: Populismo. Taller Andino de Estudios Políticos de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, Perú.

¹³ Nuestro sistema semipresidencial, no ha logrado un equilibrio con la descentralización política, a favor de las regiones y municipios, reproduciendo a un Presidente poderoso y caudillista.

locales y regionales, a través de la incorporación de un servicio civil de carrera transversal y uniforme en todo el Estado, permitiendo en el mediano plazo transferir en forma efectiva competencias, funciones y recursos fiscales a los municipios y regiones, lo que evitará el viraje a formas neopopulistas, generando un equilibrio al poder del presidente de la república, y eficientes resultados en la generación de beneficios para la sociedad.

Referencias

Freidenberg, Flavia. 2008. *La tentación populista en América Latina*. Editorial Síntesis. España.

Kindong, John (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Haper Collins College Publishers.Hacer.

Laclau, Ernesto. (2006). Consideraciones sobre el populismo Latinoamericano. *Cuadernos del Cendes*, Mayo-agosto. Universidad Central de Venezuela, pp115-120.

Landé, Carl (1983) Political Clientelism in Political Studies Retrospect and Prospects. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol.4, No. 4, *Political Clientelism and Comparative Perspectives* (1983), pp. 435-454

Lindblom, Charles (1991) *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. MAP Madrid.
McAdam, D., Tarrow, S. & Tilly, C., (2005). *Dinámica de la contienda política*, Barcelona: Editorial

Mejía Villena, José Manuel (2011). Informe inédito: Clientelismo, fragmentación y conflictos políticos. *Taller de Estudios Políticos Andinos*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, Perú.

Morlino, Leonardo. *Democracia y Democratizaciones*. Centro de investigaciones Sociológicas (CIS). Traducido al Español por Cesar Cansino. Montalban-Madrid. Número 267. 2005.

Pierson, Paul (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, pag 252

Salazar, Diego. (2010). Informe: Populismo. *Taller Andino de Estudios Políticos* de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, Perú.

CITA SUGERIDA: ZELAYARAN M., Yuri. (2011). LA ENCRUCIJADA DE HUMALA: el escenario electoral y el nuevo gobierno del Perú. *Observatorio Andino*. Perú/número 6/ junio 2011.