

EL PESO DEL CONTRAPESO: el Parlamento y el próximo Gobierno



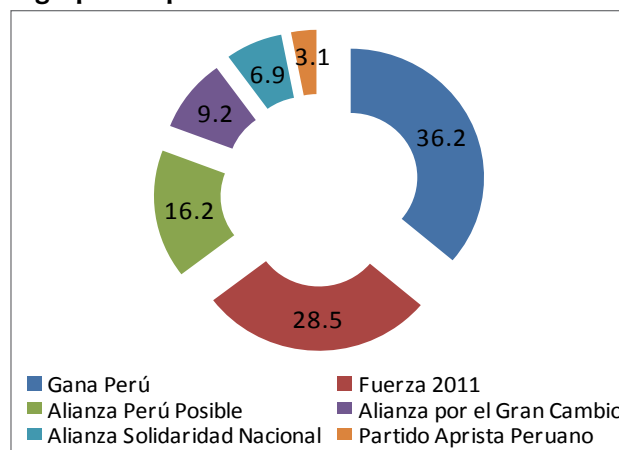
Rodrigo Barrenechea*

A pocas días de instalarse el próximo Congreso, subsisten algunas preguntas sobre cómo se relacionará finalmente el Ejecutivo con este poder del Estado, en el cual la alianza que se hizo del Gobierno, Gana Perú, cuenta con minoría. El equilibrio de poderes y la gobernabilidad democrática se encuentran en el centro de estas preocupaciones, en la perspectiva de dar viabilidad a un futuro Gobierno, al que, si bien hay que fiscalizar, deben ofrecérsele también condiciones para la negociación política, que reduzcan los incentivos para buscar salidas fuera del Parlamento y pasando por encima de las instituciones.

Tras unos resultados de primera vuelta bastante fragmentados, en la que compitieron varias agrupaciones en forma de alianza electoral, los resultados en la composición del Parlamento se pueden observar en el gráfico 1.

* Sociólogo, investigador del IEP.

Gráfico 1. Porcentaje de curules controlados por agrupación política



Fuente: JNE. Elaboración propia.

Como se observa, Gana Perú cuenta con poco más de la tercera parte de los 130 escaños del Parlamento, lo que en principio lo ubica en situación de minoría. Pese a ello, el Gobierno entrante tiene en su agenda un conjunto de reformas y políticas que

requerirán una mayoría simple en algunos casos (como la creación de nuevos programas sociales), y en otros, mayoría calificada (como las reformas a la Constitución en el capítulo económico). Para lograr cumplir en su totalidad con esta agenda, el partido de Gobierno podrá recurrir a dos tipos de estrategia en el Parlamento. El primero sería la conformación de una alianza formal o coalición de Gobierno con alguna otra agrupación en el Parlamento para incrementar significativamente su votación. Como ha quedado claro tras el pase a la segunda vuelta y las semanas posteriores a la victoria de Humala, esta alianza se daría con la Alianza Perú Posible. El segundo tipo de estrategia a aplicar sería la búsqueda de votos individuales en otras bancadas, aprovechando alianzas frágiles y lealtades precarias entre los miembros de la oposición. Por supuesto, no se trata de estrategias excluyentes, sino de vías que probablemente se combinarán a medida que las condiciones se presenten para ello. ¿Qué condiciones son esas?

LOS “RECIÉN LLEGADOS” Y LOS EXPERIMENTADOS

Los gobiernos de coalición en regímenes presidenciales han motivado una profusa literatura, la mayoría de ella dedicada a la identificación de factores o condiciones que favorecen la gobernabilidad y la viabilidad de gobiernos presidenciales minoritarios.¹ Aunque para ello cuentan también factores institucionales, nos enfocaremos ahora en la fortaleza de los actores en el Parlamento, particularmente de las bancadas de Gobierno y oposición. En este sentido, para que la estrategia de conformación de una coalición funcione, se requiere que los miembros de los partidos o grupos parlamentarios en alianza sean cohesionados y

disciplinados.² De otro lado, para que el plan de captar votos individuales entre la oposición tenga éxito, las características contrarias deben encontrarse en las otras bancadas.

Para que la estrategia de conformación de una coalición funcione, se requiere que los miembros de los partidos o grupos parlamentarios en alianza sean cohesionados y disciplinados.

Como indicador aproximado de cohesión y disciplina, usaremos dos datos disponibles en este momento. En primer lugar, observaremos el porcentaje de “recién llegados” con que cuentan las bancadas más importantes del Parlamento. Aquellas que cuenten con integrantes que cambiaron de partido particularmente para esta elección serán más vulnerables a divisiones y fracturas en su interior, mientras que las que cuenten con parlamentarios con un mínimo de trayectoria dentro de su agrupación tendrían menos posibilidades de romper su unidad. Para la estrategia de conformación de coaliciones, es importante que los partidos en la alianza de Gobierno tengan pocos recién llegados, mientras que, para la captación individual de votos, lo contrario es necesario en las bancadas de oposición.³

1 Sobre presidencialismos minoritarios y gobiernos de coalición ver Linz y Valenzuela 1994, Mainwaring 1993 y 1990, Shugart y Carey 1992, Mainwaring y Shugart 1993, Chasquetti 2001, Lujambio 2001 y Lanzaro 2001, entre muchos otros.

2 Tradicionalmente, dentro de la literatura sobre coaliciones, se considera fundamental el número y disciplina de los actores en el Parlamento. Hemos llamado la atención aquí sobre la cohesión porque la ausencia de ella puede llevar al incremento en el número de actores, como resultado de la división de bancadas.

3 Debe hacerse una aclaración importante. No se considera como congresistas que mudaron de partido a aquellos que, mediando alianza formal entre su partido de origen y otros, postulan bajo un símbolo distinto al que utilizaron anteriormente. Es el caso, por ejemplo, de Renzo Reggiardo, de Cambio 90, que postuló en esta ocasión con la Alianza Solidaridad Nacional, y también de todos los congresistas que conforman la bancada de Perú Posible, pero que provienen de las filas de Acción Popular y Somos Perú, hoy integrantes de la Alianza Perú Posible.

El segundo tipo de indicador es la experiencia política de los parlamentarios entrantes. En este sentido, es importante que una bancada cuente con un contingente significativo de parlamentarios experimentados que permitan la conducción del grupo y que al mismo tiempo promuevan su disciplina y unidad. El papel de los líderes de las bancadas ha sido relevante en el pasado y puede serlo también en el Congreso que inicia funciones.⁴ Aquellas que tengan un contingente mayor de novatos y pocos experimentados serán más vulnerables a conductas no alineadas de individuos con respecto a su bancada. Para que la estrategia de alianza funcione debe haber una capa importante de experimentados en las bancadas que integren la coalición. Lo contrario debe suceder en las de oposición para que el partido de Gobierno tenga la oportunidad de captar votos individuales entre sus integrantes.

Políticos inexpertos y recién llegados a sus partidos se encuentran en gran número en el Parlamento. Pero ¿cuál es la situación de las bancadas más importantes, como Gana Perú, Perú Posible y Fuerza 2011? Indagar sobre estas en particular es importante, en tanto las dos primeras serán las protagonistas de la coalición de Gobierno, mientras que en el caso de la última se trata de la principal fuerza de oposición. No analizaremos las bancadas de Alianza por el Gran Cambio, Alianza Solidaridad Nacional y el Partido Aprista Peruano, pues las tres son de un tamaño muy reducido como para hablar de tendencias en su interior en términos porcentuales. Sin embargo, queda claro que, por las características de su constitución interna, todas ellas (salvo la del PAP) serán las más expuestas a conductas indisciplinadas y a la división de las alianzas.

⁴ El papel potencial de los líderes de bancada me fue señalado por Martín Tanaka en conversación personal.

Cuadro 1. Porcentaje de congresistas según su relación con el partido por el que fueron elegidos

Alternativas	Gana Perú	A. Perú Posible	Fuerza 2011
Postuló antes con el mismo partido	42.6	57.1	35.1
Cambió de partido para esta elección	27.7	33.3	29.7
Es su primera postulación a un cargo	29.8	9.5	35.1
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Transparencia y JNE. Elaboración propia.

Empecemos por el lado de las bancadas que integrarán la alianza de Gobierno. Como se observa en el cuadro 1, la tendencia en el interior de Gana Perú no es particularmente promisoria. Poco más del 40% de sus integrantes guarda una relación anterior con alguno de los partidos que integran la alianza, mientras que 27% llegó a Gana Perú para esta elección luego de postular por una agrupación distinta en el pasado inmediato. Finalmente, un 30% de la bancada está compuesta por novatos en política, para quienes el cargo de congresista de la República es el primero en su incipiente carrera. Con ello, el futuro de Gana Perú aparece todavía como una incógnita, y puede seguir la ruta de la bancada de Perú Posible durante el Gobierno de Alejandro Toledo, que ingresó rápidamente en un proceso de erosión. Permanecer en la bancada de Gobierno puede traer beneficios, en tanto ofrece un canal de comunicación con el poder y los recursos estatales, pero, llegado el caso, puede convertirse en una amenaza a la carrera de un político que no está dispuesto a asumir los pasivos de un Gobierno impopular, con el que lo unen endeblez los lazos.

En el caso de la Alianza Perú Posible, el otro integrante de la alianza, el escenario parece más prometedor desde el punto de vista de las cifras. Como se observa, 57% de sus integrantes postularon antes por los mismos partidos que hoy integran la alianza y solo la tercera parte cambió de partido especialmente para esta elección. Su reto principal,

sin embargo, será mantener la unidad de su bancada tras la decisión de apoyar al Gobierno en alianza parlamentaria. Esta unidad se encuentra amenazada no solo por los disidentes dentro de los partidos (como se ha hecho público en el caso del congresista de Perú Posible, Carlos Bruce), sino por la potencial ruptura entre los grupos que la conforman. Acción Popular cuenta con cinco congresistas elegidos –la mayoría acciopopulistas con trayectoria en el partido– al interior de la alianza y Somos Perú con dos, partidos que eventualmente podrían escindirse de la bancada y formar una propia, incrementando el número de actores en el Congreso y por lo tanto dificultando la negociación política.

Finalmente, Fuerza 2011 presenta un perfil particular. Si se compara las características de la bancada con las cifras generales del Parlamento, se observa que el partido no tiene un porcentaje extraordinariamente alto de “recién llegados” (29.7%), aunque no es nada despreciable para tratarse de la principal fuerza de oposición. El dato que llama la atención, sin embargo, es el gran porcentaje de novatos con que cuenta (35.1%). A ello debemos añadir algo que no emerge de las cifras, pero que queda claro al

revisar los nombres de los parlamentarios elegidos, y es que la solidez “albertista” de la futura bancada fujimorista será menor a la que tuvo del periodo 2006-2011. Al no haber un contingente de parlamentarios estrechamente ligados al ex presidente Alberto Fujimori, y al haber un porcentaje importante de novatos en política, sin previo vínculo con el fujimorismo, será más importante aún el papel de aquellos pocos congresistas expertos, que se convertirán en los guías y cohesionadores de la bancada.

El cuadro 2 muestra el porcentaje de parlamentarios que cuentan con experiencia en el Parlamento y en cargos de representación a nivel subnacional en las tres principales bancadas del próximo Congreso. Como se observa, hay una sorprendente coincidencia entre las tres en cuanto al porcentajes de congresistas con experiencia parlamentaria previa (todas con alrededor de 19%), aunque en términos absolutos los números son bastante diferentes debido al número de escaños con que estas cuentan. Si bien en la Alianza Perú Posible parece hacer cierta ventaja en experiencia a escala subnacional, lo cierto es que ninguna de las bancadas se destaca por contar con muchos políticos de carrera.

Cuadro 2. Porcentaje de congresistas con y sin experiencia política en las tres principales bancadas

Bancadas	Alternativas	Parlamentaria	Subnacional
Gana Perú	Con experiencia	19.1	14.9
	Sin experiencia	80.9	85.1
	Total	100.0	100.0
Alianza Perú Posible	Con experiencia	19.0	33.3
	Sin experiencia	81.0	66.7
	Total	100.0	100.0
Fuerza 2011	Con experiencia	18.9	13.5
	Sin experiencia	81.1	86.5
	Total	100.0	100.0

Fuente: JNE y Transparencia. Elaboración propia.

LOS LÍDERES DE BANCADA Y SU PAPEL

¿Quiénes se encuentran en esta delgada capa de experimentados y que serán los llamados a comandar y mantener la unidad de sus bancadas? En el caso de Gana Perú la situación puede ser particularmente compleja. Uno de los parlamentarios más experimentados del grupo, Javier Diez Canseco, es un aliado proveniente de la izquierda y ajeno al núcleo central del Partido Nacionalista, desde donde líderes como Daniel Abugattás, Marisol Espinoza o Freddy Otárola probablemente intentarán ejercer el liderazgo del grupo parlamentario y alinearlos con los objetivos gubernamentales.

La presencia de Diez Canseco, sin embargo, puede resultar desequilibrante si este —y a quienes logre colocar tras de sí— presenta discordancias con el rumbo tomado por el Parlamento. Y es que Diez Canseco, parlamentario experto en las labores de oposición, podría verse en determinado momento en la necesidad de convertirse en una suerte de Mauricio Mulder del humalismo, y por lo tanto en un defensor desde el Parlamento de un Poder Ejecutivo en el cual no tiene mayor incidencia. Si Diez Canseco estará dispuesto a asumir ese rol para un Gobierno ajeno está todavía por verse.

En la bancada de la Alianza Perú Posible el escenario no se presenta menos complejo. Los parlamentarios con mayor experiencia en el Parlamento y que podrían ejercer un rol de conducción en la bancada son, en su mayoría, extraños a Perú Posible, como es el caso de Víctor Andrés Belaunde y Yonhy Lescano. Carlos Bruce, la más importante carta de Perú Posible, se ha convertido en un disidente del partido, y en la práctica se encuentra opuesto al rumbo que este ha tomado. Así, la alianza con el Gobierno, que tiene como principal promotor a Perú Posible, deberá confiar

en buena cuenta en la conducción de aliados de fuera del partido, los que eventualmente podrían romper con este y abrirse hacia la oposición o buscar términos de negociación propios. El último intento de García Belaunde de conformar una lista alternativa a la oficialista para la presidencia del Congreso, es un anuncio de lo que puede convertirse en una constante hacia adelante. Se tratará, entonces, de una alianza permanentemente amenazada por su debilidad interna.

Diez Canseco [...] podría verse en determinado momento en la necesidad de convertirse en una suerte de Mauricio Mulder del humalismo, y por lo tanto en un defensor desde el Parlamento de un Poder Ejecutivo en el cual no tiene mayor incidencia.

El caso puede ser diferente para el fujimorismo. Aunque, como hemos visto, el partido tiene un porcentaje alto de novatos y pocos “albertistas” duros en relación a la bancada pasada, cuenta con un conjunto de parlamentarias experimentadas fuertemente identificadas con el fujimorismo. Es muy probable que parlamentarias como Luisa María Cuculiza, Luz Salgado, Martha Chávez o Cecilia Chacón no solo no rompan su unidad, sino que permitan un trabajo disciplinado de su propia bancada. Aunque mantener la disciplina y unidad no será tan fácil como en el pasado, difícilmente el Gobierno podrá penetrar este grupo en busca de votos individuales, más aun cuando de lo que se trata es de modificar la Constitución de 1993, considerada por los fujimoristas como uno de sus más importantes legados políticos para la sociedad peruana.

ENTRE LA PRECARIEDAD Y LA PARÁLISIS

Siendo este el escenario general, las perspectivas de éxito del próximo Gobierno en la arena parlamentaria no parecen particularmente prometedoras. Probablemente, este deberá sacar el mayor provecho posible de la corta “luna de miel” que tendrá tras la asunción de mando, periodo durante el cual contará con una mayoría que no se encuentra garantizada para los años siguientes. A fin de lograr el apoyo necesario en el Parlamento para sus iniciativas, requerirá poner en marcha a los pocos operadores experimentados con los que cuentan en el Congreso, mientras trata de mantener una alianza precaria con la bancada de Alianza Perú Posible. La oposición desde dentro de Gana Perú será otro de los riesgos con los que deberá lidiar el próximo Gobierno.

Por ahora, la bancada fujimorista —la más grande en la oposición— tiene visos de solidez interna y no parece presentar las características necesarias para convertirse en fuente de votos indisciplinados y conductas no alineadas. Con ello, la búsqueda de votos individuales entre las bancadas más pequeñas, como Alianza por el Gran Cambio y Alianza Solidaridad Nacional, será una estrategia necesaria para Gana Perú si desea mantener el control del Congreso y conseguir el apoyo para sus iniciativas en los próximos años. De este modo, los años que vienen podrían estar marcados por una dinámica parlamentaria que se mueva entre la precarización de la unidad interna en las bancadas y la parálisis del Gobierno como resultado de la oposición entre Ejecutivo y Legislativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Chasqueti, Daniel (2001). “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”. En

Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Lanzaro, Jorge (2001). “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina”. En Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) (1994). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press. Vol. 1 y 2.

Lujambio, Alonso (2001). “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México”. En Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Mainwaring, Scott (1990). *Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation*. Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

Mainwaring, Scott (1993). “Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination”. En *Comparative Political Studies*, Año 2, n.º 26.

Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (1993). Juan Linz, *Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal*. Kellogg Institute, Working Paper n.º 200.

Shugart, Matthew y John Carey (1992). *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Barrenechea, Rodrigo. “El peso del contrapeso: el Parlamento y el próximo Gobierno”. En *Revista Argumentos*, año 5, n.º 3. Julio 2011. Disponible en http://web.revistargumentos.org.pe/hacer_campaña_y_construir_partido.html ISSN 2076-7722