



DEBILIDAD INSTITUCIONAL, FRAGMENTACIÓN POLÍTICA, Y DURACIÓN DE LOS GABINETES MINISTERIALES EN EL PERÚ¹

Sofía Vera Rojas². svera@iep.org.pe

Resumen: La caída del gabinete Del Castillo fue sin duda el evento político más importante de la primera mitad del gobierno de Alan García pues se abrieron una serie de interrogantes sobre los posibles nuevos rumbos que tomaría el gobierno. ¿Pero qué tanto puede cambiar la política con el nuevo gabinete? Las condiciones de la inestabilidad y corrupción permanecen allí, los partidos políticos siguen siendo débiles y poco programáticos, el acercamiento de las nuevas elecciones y otros aspectos de la coyuntura siguen distrayendo el debate sobre la agenda política, y la fragmentación del sistema de partidos sigue afectando la calidad y consistencia de las políticas públicas, incluyendo los planes anticorrupción. Agregándole a todo esto la nueva coyuntura de la crisis financiera internacional, la gestión del nuevo Presidente del Consejo de Ministros enfrenta entonces serias limitaciones que dificultarán la satisfacción de las expectativas generadas a raíz de su nombramiento, pero ¿podemos realmente pedirle algo a un Presidente de Consejo de Ministros en el Perú? Echar un vistazo a las condiciones políticas e institucionales que determinarán el margen de maniobra del Presidente del Consejo de Ministros evaluando los factores de duración de todos los gabinetes ministeriales peruanos en dos décadas es un buen punto de partida para el análisis de lo sucedido con la renuncia de Del Castillo y de lo avanzado en los tres primeros meses de Yehude Simon en la Presidencia del Consejo de Ministros.

Palabras clave: Presidente del Consejo de Ministros - Congreso - Yehude Simon - Corrupción - Perú.

¹ Este artículo fue concluido en diciembre del 2008 y publicado en una versión previa en Vera, Sofía “¿Qué cambia con el nuevo Presidente del Consejo de Ministros?”, en *Nociones. Revista de Análisis Social*, No. 2, diciembre 2008.

² Sofía Vera Rojas es peruana y socióloga por la Universidad Católica del Perú. Trabaja actualmente como asistente de investigación en el Instituto de Estudios Peruanos.

Es innegable que el cambio de gabinete ha sido el acontecimiento político más importante de la actual coyuntura política nacional y de lo que va del segundo gobierno de Alan García. La salida de Jorge Del Castillo y el nombramiento de Yehude Simon en la Presidencia del Consejo de Ministros ha marcado un hito importante por múltiples razones; entre ellas, porque sucedió a raíz de un escándalo de corrupción que aparentemente implicaba a altos funcionarios del gobierno y porque la novedad de Simon, políticamente manejada por el Presidente, alimentó expectativas y demandas de reformulación de políticas entre los más optimistas o vaticinó la inmediata recuperación de la aprobación presidencial entre los menos optimistas.

Sin embargo, lo más importante de esta coyuntura de cambio de gabinete en medio de escándalos de corrupción son los mecanismos por los que transcurrió la decisión de renuncia de Del Castillo y los otros mecanismos que permitirán o no pensar en la renovación de la política del gobierno. Por ello, en el presente artículo nos proponemos explorar la fortaleza o debilidad de los gabinetes desde las condiciones políticas en que se desarrolló el escándalo de corrupción y en que se desenvolverá el nuevo Presidente del Consejo de Ministros. En realidad, ni la corrupción ni los cambios de gabinete son novedad en la política peruana; en cambio sí lo son la permanencia de más de dos años de Del Castillo en la Presidencia del Consejo de Ministros y la posibilidad de un giro político del presente gobierno.

I. LA CAÍDA DEL CASTILLO

El gabinete Del Castillo se había mantenido muy estable a pesar de los múltiples cuestionamientos a sus ministros y la impopularidad del gobierno, pero repentinamente la divulgación de los “petroaudios” desató una crisis política que terminó en la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros, y por consiguiente la salida del gabinete entero. Para muchos, la abrupta salida del Presidente del Consejo de Ministros reveló un quiebre al interior del gobierno y su supuesto control sobre el Congreso, pues este le habría quitado el respaldo político con que se había sostenido frente a imputaciones de corrupción previas.

Los “petroaudios” fueron una serie de grabaciones de conversaciones telefónicas, principalmente, entre un funcionario de la empresa pública PerúPetro y un representante de una empresa privada que participaba de un concurso de licitación de lotes para explotación petrolera. Si bien hasta el momento no ha prosperado ninguna de las acusaciones penales, dichas conversaciones fueron asumidas en su momento como un claro indicio de corrupción que fue agravándose, con la aparición de nuevos audios y políticos implicados, por la exposición mediática de las grabaciones y llegó a tener repercusiones políticas severas, al verse involucrados múltiples funcionarios públicos, miembros del partido de gobierno, y ministros de Estado³.

Cualquiera que sea el involucramiento de los políticos mencionados en dichos audios, que desataron un escándalo de corrupción considerado por algunos como el más grande desde tiempos del fujimorismo, el gabinete presidido por Del Castillo ya arrastraba un largo historial de corrupción que jugaba en su contra. Casos de licitaciones públicas irregulares y otros habían llevado a varios de sus ministros a ser objeto de mociones de interpelación y de censura en el Congreso⁴. Aunque ninguna de las acciones emprendidas por el Congreso terminó en sanción política a los ministros⁵, el ajetreo sí habría tenido repercusiones mediáticas. Incluso las mociones de interpelación que no lograron el tercio de votos de los congresistas hábiles requerido para efectivamente cuestionar a los ministros (Art. 82° del Reglamento del Congreso), contribuyeron con un clima de desprestigio y desconfianza.

Por si fuera poco, estos problemas de corrupción que rodeaban al gabinete y que sin duda abonaban a la impopularidad del gobierno se desarrollaron en un escenario económico particularmente floreciente pero que fue muy mal conducido políticamente. Dados los seis años de crecimiento macroeconómico continuo las expectativas sociales defraudadas se convertían rápidamente en protestas y manifestaciones callejeras en rechazo a los escasos

³ Algunos de los audios fueron publicados posteriormente en: <http://wikileaks.org/wiki/P2>

⁴ En dos años el congreso aprobó mociones de interpelación para los ministros: de salud Carlos Vallejos, del interior Luis Alva Castro, de energía y minas Valdivia, de transportes y comunicaciones Verónica Zabala, y al Presidente del Consejo de Ministros Jorge del Castillo.

⁵ De las tres mociones de censura presentadas sólo dos fueron debatidas, frente a las seis que llegaron a ser debatidas durante el gobierno de Toledo y el primer gobierno de García.

avances del gobierno en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. De hecho, muchos de los conflictos consistían en demandas por puestos de trabajo en pequeñas localidades empobrecidas donde se instalaban grandes empresas de capital privado y casi el 50% de los conflictos registrados por la Defensoría del Pueblo como activos son clasificados como socioambientales (Remy 2008; Reporte de Conflictos de la Defensoría del Pueblo No. 58). Frente al aumento de las protestas sociales, las respuestas intolerantes del Presidente, desprestigiando y amenazando a los sectores sociales demandantes y también a sus organizaciones sociales, no hacía más que agudizar el problema de su impopularidad⁶.

Como es conocido por todos, la aprobación presidencial había mostrado una tendencia declinante muy marcada, pasando de contar con el 63% y 58% de aprobación en los primeros meses de gobierno al 22% y 19% en octubre y noviembre del 2008, perdiendo un total de más de 40% de respaldo popular en dos años (Ipsos-Apoyo). Aunque no había caído a los niveles de desaprobación de un dígito que Alejandro Toledo alcanzó, nada indicaba que la tendencia a la desaprobación se revertiría fácilmente. Salvo excepciones como en setiembre de 2007 y mayo de 2008, fechas inmediatas al terremoto del sur y la cumbre ALC-UE, cuando la aprobación remontó 9 y 10 puntos en referencia al mes anterior, la tasa promedio de disminución del respaldo popular ha sido de -2.4 puntos porcentuales por mes.

Sin embargo, pese a la deteriorada aprobación de la gestión de García, los escándalos de corrupción que rodeaban a los ministros y congresistas apristas y el estilo intransigente del gobierno frente a las protestas y organizaciones sociales consideradas violentistas o simplemente “enemigas del desarrollo”; el gabinete Del Castillo había permanecido incólume en su cargo por más de dos años. Al parecer, los altos niveles de desaprobación no habían tenido una repercusión directa, y su condición partidaria y el control del congreso habían logrado protegerlo evitando censuras. Ni la corrupción ni la desaprobación evitaron que Del Castillo permaneciera por un lapso extraordinariamente prolongado de 26 meses y medio, superando el promedio de 11.6 meses de duración de los gabinetes ministeriales instalados desde 1980, y superando el tiempo de duración del

⁶ La posición del gobierno de censura a las protestas y a la crítica se hizo sentir con la serie de artículos firmados por el Presidente de la República sobre “El síndrome del perro del hortelano”.

gabinete más estable del fujimorismo a cargo de Alberto Pandolfi, quien permaneció en la Presidencia del Consejo de Ministros por 26 meses y un día.

Pero si los anteriores escándalos de corrupción y la baja popularidad del gobierno no afectaron antes a la estabilidad del gabinete, ¿por qué sí colapsó cuando se destaparon los “petroaudios”? No vamos a tratar aquí sobre los contenidos ni la gravedad del caso de corrupción que está siendo actualmente investigado en instancias competentes, pero sí nos interesará explorar cuáles son las condiciones políticas que hacen más vulnerables a los gabinetes frente a choques externos. Este es un tema importante en un contexto en que un nuevo Presidente del Consejo de Ministros asume la gestión con grandes retos pero a la sombra de la crisis del gabinete anterior. En la medida en que sepamos responder a la estabilidad del gabinete sabremos si el nuevo Presidente del Consejo de Ministros tendrá la fortaleza y estabilidad necesarias para ejecutar los cambios políticos esperados.

II. LA APARENTE INVULNERABILIDAD DEL GABINETE

La forma en que se dio finalmente la salida de Del Castillo después de una serie de acciones tomadas desde el Congreso da cuenta de lo decisivo que fue el respaldo político del Legislativo al Presidente del Consejo de Ministros durante los más de dos años que permaneció en el cargo. De hecho, el paso del escándalo mediático de los “petroaudios” a la crisis del gabinete no se pudo dar sin la iniciativa de censura que fue presentada en el Congreso y que consiguió las adhesiones partidarias necesarias para desestabilizar al gabinete.

Curiosamente, Del Castillo había sido citado otras veces al Congreso para atender mociones de interpelaciones y censuras en progreso pero que nunca completaron los requisitos o que fueron abortadas en el camino (Tanaka y Vera 2008). Este precedente contribuyó a construir una imagen de invulnerabilidad política del gabinete Del Castillo, que luego mostraría su inconsistencia. Llegado el momento de los “petroaudios” la moción de censura que presentó Unidad Nacional logró reunir, aunque solo potencialmente, el respaldo de otras bancadas como la del Partido Nacionalista, el Grupo Fujimorista y la

bancada de Alianza Nacional.

En este escenario de tensión política entre el Legislativo y el gabinete, el episodio en que se le negó la palabra a Del Castillo en el hemiciclo del Congreso agudizó la crisis ministerial que terminó en la decisión del Presidente del Consejo de Ministros de renunciar, anticipándose a una posible censura del Congreso. Es decir, la misma fuente de su fortaleza política fue la que le dio la espalda y le retiró el apoyo en el momento de crisis. ¿Cómo fue posible esto? Incluso contando con actores políticos que generalmente lo habían respaldado, como es el caso de Unidad Nacional, el Legislativo demostró ser un campo de pragmatismo político donde las lealtades son muy costosas y volubles. ¿Qué es lo que hace que las alianzas parlamentarias sean tan difíciles de sostener?⁷

El nivel de fragmentación de los congresos es uno de los principales factores que inciden en la fortaleza o vulnerabilidad de los gabinetes puesto que las lealtades políticas son menos fiables y duraderas ahí donde muchos partidos políticos, muy heterogéneos y poco cohesionados, participan de las decisiones (Amorim 2005). Dada la complejidad e inestabilidad de los acuerdos políticos es muy probable que la permanencia de ciertos funcionarios sea también muy incierta. Además, los niveles de fragmentación parlamentaria son muy importantes en escenarios políticos como el peruano donde los gobiernos cuentan pocas veces con mayorías parlamentarias nacidas del proceso electoral.

A pesar de no ser un sistema parlamentario donde los gabinetes emergen por el acuerdo de coaliciones parlamentarias, en el Perú los gabinetes necesitan la confirmación del Congreso para ser nombrados por el Presidente -voto de confianza-, a diferencia de otros presidencialismos donde el Presidente no requiere ningún consentimiento. Además, el Congreso tiene facultades muy fortalecidas constitucionalmente para censurarlos y destituirlos de su cargo, algo que sólo es contemplado en Venezuela, Argentina, Colombia,

⁷ A lo largo del año se ha dado un intenso debate sobre la existencia de una alianza apro-fujimorista. Quienes estaban a favor, afirmaban que el gobierno estaba concediendo puestos políticos al fujimorismo y facilidades carcelarias al reo Alberto Fujimori; quienes estaban en contra, afirmaban que antes que un acuerdo pensado existía una coincidencia fortuita de intereses y que hasta el momento el juicio se mostraba muy equilibrado. Algunos artículos sobre el tema: Nelson Manrique en Perú21 (04.08.08), Informes de Ideeleradio: "Caso Fujimori: la alianza apro-fujimorista vs. el avance del megajuicio"(02.09.08); Martín Tanaka en Perú21 "El APRA y sus "alianzas"(27.02.07); y Martín Tanaka en Perú21 "¿Alianza apro-fujimorista?" (20.02.07)

Guatemala, Uruguay y Perú, siendo que en el Perú sólo se necesita una mayoría absoluta para la aprobación de la censura (Payne 2003).

Entonces, las conversaciones y citas con el Legislativo que precedieron a la renuncia de Del Castillo demuestran el rol crucial que juegan los respaldos políticos que este le puede conceder o retirar a los gabinetes. Más allá de la gravedad del caso de corrupción del que se trataba y del rol de control que el Legislativo estaba legítimamente ejerciendo, la condición de fragmentación parlamentaria y el tipo de mayoría legislativa en que se dan las negociaciones entre estos actores políticos influyeron decisivamente en la salida de Del Castillo e influirán en la fortaleza que tengan los gabinetes futuros para llevar a cabo sus agendas políticas.

Los niveles de fragmentación política en el Perú han sido muy altos después de la transición política que abrió el campo electoral a nuevos actores políticos, quienes habían empezado a surgir con el colapso del sistema de partidos (Tanaka 1998). Sumado a esto, la alta rotación de los gabinetes es una característica muy acentuada en el caso peruano y por ende no es extraño que un escándalo de corrupción haya provocado una crisis política que terminara en la salida de Del Castillo. En realidad, la extrañeza es el tiempo que logró permanecer en su puesto a pesar de estos niveles de fragmentación y siendo el Perú uno de los dos países latinoamericanos con el menor promedio de duración de sus gabinetes ministeriales (Amorin 2005).

Cuadro No. 1
Estabilidad del gabinete según fragmentación parlamentaria

Gobierno	Fragmentación parlamentaria (NEP⁸)	Promedio duración del gabinete (meses)
Fernando Belaúnde, 1980 -1985	2.46	15.1
Alan García, 1985-1990	2.31	12.1
Alberto Fujimori, 1990 -1992	4.04	7.7
Alberto Fujimori, 1993-1995	3.00	11.3
Alberto Fujimori, 1995-2000	2.91	10.1
Valentín Paniagua, 2000-2001	3.81	8.2
Alejandro Toledo, 2001-2006	4.37	11.9
Alan García, 2006-2008	3.78	26.9

Fuente: <http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta>; elaboración propia

En el Perú los periodos legislativos con menores niveles de fragmentación política han tenido lugar durante los gobiernos de Alan García (1985-1990) y de Fernando Belaúnde (1980-1985) que también han tenido algunos de los promedios más altos de duración de los gabinetes, esto es 15.1 meses durante el gobierno de Belaúnde y 12.2 meses durante el primer gobierno de García. Lo que corrobora la hipótesis de que los gobiernos que cuentan con menores niveles de fragmentación parlamentaria les es más simple mantener la lealtad del Legislativo en favor de sus gabinetes, o son menos sensibles a inestabilidades políticas.

Del otro extremo, el valor más alto de fragmentación parlamentaria se dio durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) quien efectivamente tuvo serios problemas para mantener la estabilidad de sus gabinetes. Constantemente asediado por las amenazas de censura a sus ministros, y la efectiva censura de uno de sus ministros⁹, el tiempo promedio de duración de los Presidentes de Consejo de Ministros durante el periodo de Toledo fue de sólo 11 meses. Considerando que los mandatos presidenciales duran cinco años y que en tiempos de Toledo los Presidentes del Consejo de Ministros rotaban al menos una vez cada año, es considerable la dificultad que esto imprime a la continuidad de las políticas nacionales.

⁸ Número Efectivo de Partidos según Laakso y Taagepera, 1979

⁹ El ministro del interior Fernando Rospigliosi fue censurado en el 2004.

A pesar de la evidencia que brinda la corta duración de gabinetes que convivieron con representaciones fragmentadas, existen serias excepciones que nos hacen pensar que los Presidentes de Consejo de Ministros pueden encontrar fortalezas en otros ámbitos políticos, o que las renunciaciones y censuras no siempre son evitables por Legislativos bien cohesionados y alineados. Un par de casos interesantes son los del tercer mandato de Alberto Fujimori que pese a tener un bajo nivel de fragmentación legislativa (2.91) no logró hacer que sus ministros duren más de 10 meses, posiblemente debido a los niveles de degradación política que alcanzó el régimen fujimorista en su última etapa; y el otro es el ya mencionado caso de Jorge Del Castillo que pese al alto nivel de fragmentación parlamentaria entre el 2006 y el 2008 alcanzó a durar 26 meses en el cargo de Presidente de Consejo de Ministros.

Cuadro No. 2
Relación entre fragmentación parlamentaria y duración de gabinetes

	Baja duración de gabinetes (< 12 meses)	Alta duración de gabinetes (> 12 meses)
Baja fragmentación ¹⁰ (< 3 NEP)	Fujimori III	Belaúnde, García I
Alta fragmentación (> 3 NEP)	Fujimori I, Fujimori II, Paniagua, Toledo	García II

Fuente: Elaboración propia

En nuestra opinión, dado que Del Castillo permaneció por un tiempo superior al promedio de duración de los gabinetes con escenarios políticos muy fragmentados y por ende impredecibles, es importante analizar otro tipo de factores. En realidad, el Congreso fragmentado no le impidió permanecer durante todo ese tiempo, y otros congresos menos fragmentados no han asegurado la estabilidad del gabinete. Más bien, para muchos el pertenecer al partido de gobierno es lo que contribuye más decisivamente a la durabilidad de los gabinetes (Amorim 2005) y por ende es lo que, en el caso peruano, habría jugado a favor de la permanencia de Del Castillo en el gobierno. Esto es importante puesto que, en definitiva, el desenlace de la gestión de Yehude Simon dependerá mucho de los apoyos políticos que logre conseguir en un contexto de la fragmentación parlamentaria con la que

¹⁰ Hemos establecido la baja y alta fragmentación en relación al promedio general de fragmentación de la representación en el Perú desde 1980, ubicado en 3.3 NEP.

convivió Del Castillo, y solo en esta medida podrán cubrirse las expectativas que se generaron desde fuerzas de izquierda con su nombramiento.

III. LAS PROMESAS DE SIMON

El nombramiento de Yehude Simon como nuevo Presidente del Consejo de Ministros generó una serie de expectativas, sino suspicacias, entre los más críticos del gobierno de García. Para muchos, el contexto en que se daba la salida de Del Castillo denotaba un cambio en la correlación de fuerzas al interior del gobierno y en su relación con el Legislativo, que le había quitado el respaldo político necesario para afrontar este tipo de embestidas externas (Barrenechea y Morel 2008). Además, la trayectoria personal y política de izquierda de Yehude Simon abonaba al espejismo de un cambio debido a su contraposición al estilo con que García abordaba los conflictos sociales y la política económica.

Considerado un hombre de izquierdas, de provincias, y concertador, el gobierno explotó al máximo la imagen Yehude Simon como alguien que imprimiría un nuevo rumbo al gobierno. Si bien con esto el gobierno demostró tener buenos reflejos políticos y entender de qué se trataba la crisis política, no quedaba claro en qué medida esto mismo sería suficiente para efectivamente llevar a cabo los anunciados cambios en materia de lucha contra la corrupción, resolución de los conflictos sociales e inclusión social. Por ello, muchos desconfiaron del gesto de García al nombrar a un hombre como Simon en la Presidencia del Consejo de Ministros, pero en cambio a otros muchos les bastó el carácter y trayectoria personal de Simon para depositarle su confianza.

En dos campos específicos se pensaba que el liderazgo regional y de izquierda de Yehude Simon favorecería cambios en la política de gobierno. Primero, se afirmaba que el carácter dialogante del nuevo Presidente del Consejo de Ministros permitiría encontrar estrategias más efectivas para la resolución de los conflictos sociales que hasta ahora solo recibían tratamientos irregulares, parciales y muchas veces intransigentes. Se esperaba que la Presidencia del Consejo de Ministros proyectara una imagen radicalmente distinta a la

ya conocida actitud del gobierno intolerante a las protestas y los protestantes¹¹.

Segundo, se pensó que su trayectoria en la izquierda le imprimiría una dimensión nueva a la política económica neoliberal del gobierno aprista, que hasta ahora había priorizado la promoción de la inversión privada y los tratados de libre comercio, dejando de lado el combate a la pobreza y las brechas sociales. En este sentido, en la exposición de las líneas de acción de la gestión de Yehude Simon en el Congreso en ocasión del voto de confianza del Congreso, Simon planteó como uno de los principales pilares de su gestión al crecimiento económico con inclusión social en tanto una gran transformación necesaria del crecimiento económico hacia adentro.

Aunque es muy pronto para hacer evaluaciones de lo avanzado en estas dos materias, es importante recordar que los primeros meses del Presidente del Consejo de Ministros son importantísimos para marcar el rumbo futuro de la gestión, pero no han sido oportunamente aprovechados. Si bien aún queda espacio para el posicionamiento de la agenda política de Yehude Simon aun no claramente planteada, existen indicios que nos llevarían a pensar que los cambios que prometía el nombramiento del nuevo gabinete Simon no llegarán a producirse, o al menos demandarán mucho más que voluntades y personalidades políticas, o incluso no dependerán en ninguna medida de él, y sí mucho de la relación que este establezca con el partido de gobierno.

En principio, muchos de los problemas que se hicieron notar en la crisis política de los “petroaudios” siguen vigentes. La reciente detención de agentes activos y en retiro de La Marina peruana por participar de empresas dedicadas al espionaje de las comunicaciones confirma la extensión de redes de la corrupción al interior de las instituciones públicas; y la vacilación de ciertos congresistas miembros de la comisión investigadora del caso en firmar el informe final señalando responsabilidad de los ex ministros da cuenta de la extrema personalización de la labor en un escenario de partidos políticos poco institucionalizados, afectando la factibilidad de políticas sostenidas en ámbitos clave como la lucha a la corrupción o políticas sociales que requieren de mayor calidad y perseverancia.

¹¹ Sobre esto una serie de artículos sobre el “El síndrome del perro del hortelano” de Alan García en El Comercio 28.10.07 y 25.11.07.

La posibilidad de introducir matices en las estrategias para la resolución de conflictos sociales y la política económica no dependerá de la personalidad y trayectoria de Simon, sino en gran medida en la estabilidad y respaldo político con que cuente de aquí en adelante la Presidencia del Consejo de Ministros, así como de capacidades definidas por el diseño institucional. Como hemos visto, Del Castillo pudo permanecer en el cargo a pesar de los altos niveles de fragmentación del Legislativo elegido en el 2006, de los múltiples recambios de la oposición parlamentaria, y de la desaparición y creación de nuevas bancadas en el Congreso a lo largo de dos años (Tanaka y Vera, 2008), gracias probablemente a su filiación al partido de gobierno.

En este sentido, suele pensarse intuitivamente que si el Presidente del Consejo de Ministros es partidario del gobierno entonces tendrá mucha facilidad para coordinar las políticas generales del gobierno, mientras que si no lo es entonces tendrá problemas para influir en la agenda política del gobierno (Amorim 2005). El caso de Yehude Simon es uno de los más extremos, puesto que no sólo no cuenta con el respaldo partidario del gobierno al no pertenecer formalmente al partido aprista, sino que además no cuenta con el respaldo explícito de ningún partido con representación en el Legislativo puesto que su partido Alianza Humanista no se presentó en las elecciones del 2006 al congreso.

Si observamos el tiempo de duración de los gabinetes según la filiación partidaria al gobierno desde 1980, notamos que generalmente los no partidarios del gobierno duran muy poco en sus cargos. Algunos de los casos más emblemáticos de este fenómeno se dieron durante el último periodo fujimorista cuando se nombró como Presidente del Consejo de Ministros a Javier Valle Riestra y durante el periodo de Alejandro Toledo cuando se nombró a Beatriz Merino, quienes permanecieron en el cargo 2.6 y 5.6 meses respectivamente siendo hombres ajenos al partido de gobierno.

Cuadro No. 3
Estabilidad de gabinetes partidarios vs. no partidarios

Gobierno	Todos	Partidarios	No partidarios
Fernando Belaúnde, 1980 -1985	15.1	15.1	-
Alan García, 1985-1990	12.1	12.1	-
Alberto Fujimori, 1990 -1992	7.7	7.7	-
Alberto Fujimori, 1992-1995	11.3	11.3	-
Alberto Fujimori, 1995-2000	10.1	12.1	6.1
Valentín Paniagua, 2000-2001	8.2	-	8.2
Alejandro Toledo, 2001-2006	11.9	15.6	9.5
Alan García, 2006-2008 ¹²	26.9	26.9	-
Promedios	11.7	13.1	7.5

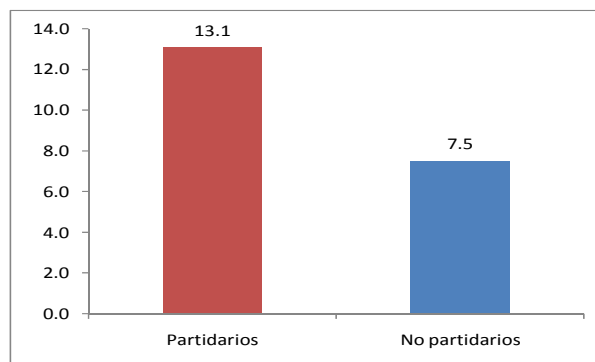
Fuente: <http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta>; elaboración propia

Estos dos casos explican por qué bajo los mismos gobiernos y los mismos ordenamientos parlamentarios, Presidentes de Consejo de Ministros permanecen un promedio de tiempo muy inferior al de los gabinetes partidarios del gobierno. En el caso del gobierno de Fujimori entre 1995 y el 2000 los Presidentes de Consejo de Ministros partidarios duraron 12.1 meses en promedio, mientras que los que no lo eran permanecieron tan solo 6.1 meses antes de ser reemplazados. En el caso de Alejandro Toledo sucede algo similar, pues los Jefes de Gabinete peruposibilistas alcanzaron 15.6 meses de duración en promedio y los independientes solo 9.5 meses.

Sin ahondar en las razones de su vulnerabilidad, si externas o internas, el hecho de no contar con el partido de gobierno afecta la probabilidad de los Presidentes de Consejo de Ministros de permanecer en el cargo hasta culminar el mandato presidencial. Así también, los periodos más cortos de duración corresponden a Presidentes de Consejo de Ministros no partidarios, los periodos más largos se relacionan con personajes muy ligados al partido de gobierno. Los casos más emblemáticos son el del aprista Jorge del Castillo que permaneció 26.9 meses, el del fujimorista Alberto Pandolfi que duró 26.4 meses, y el del Manuel Ulloa de Acción Popular que estuvo 28.7 meses en el puesto durante el gobierno de Belaunde.

¹² Tomando sólo el periodo del gabinete de Del Castillo.

Gráfico No. 1
Promedio de estabilidad de gabinetes partidarios vs. no partidarios



Fuente: Elaboración propia

Además, al observar el tiempo de duración de todos los gabinetes desde 1980 encontramos que el promedio de los partidarios es superior en 6 meses que el promedio de los gabinetes cuyo Presidente del Consejo de Ministros no es parte del partido de gobierno. Es decir, los gabinetes ministeriales partidarios alcanzaron un promedio de 13.1 meses de duración en el cargo, mientras que los gabinetes no partidarios, independientes o de oposición, alcanzan tan solo 7.5 meses de duración en el cargo. Bajo este panorama, frente a esta vulnerabilidad partidaria ¿cuáles son las posibilidades de Yehude Simon en el nuevo periodo político que comienza?

Como hemos dicho antes, el respaldo político del Presidente de Consejo de Ministros es un elemento básico que afectará las posibilidades de este de influir en la agenda política del gobierno aprista. Atentan a estas posibilidades, la fragmentación parlamentaria y la no partidización del gabinete, en la medida en que los partidos políticos serán menos capaces de garantizar lealtades o siquiera encontrarán motivación para brindarlas. Yehude Simon, es un hombre sin partido en un contexto de debilidad de los partidos políticos, lo que en el caso de Del Castillo fue inicialmente aprovechado para ganar adhesiones en el Congreso en coyunturas cruciales pero que finalmente le dio la espalda para seguir sus propios intereses, demostrando la dificultad de mantener acuerdos políticos en el Congreso peruano.

IV. LOS DESAFÍOS DE SIMON

En estas condiciones políticas se hace muy difícil que las expectativas por cambios políticos sean satisfechas durante la gestión del nuevo gabinete Simon, al menos no como hombre de izquierda y de oposición. Sobre todo porque mientras las capacidades políticas dependan de sus rasgos personales, como suele suceder en el Perú, las posibilidades de influir con una nueva agenda política sin el respaldo organizado que podría brindar hipotéticamente un partido político, se hacen más azarosas e impredecibles. Lo que ha venido sucediendo en los pocos meses de gestión de Simon es justamente la evidencia de la incertidumbre y los límites de su gestión.

En materia de los conflictos sociales y el estilo presidencial del gobierno para afrontar la resolución de conflictos se ha avanzado poco o muy poco. La secuela del escándalo de corrupción iniciado con los “petroaudios” y el nuevo escenario de la crisis económica que afectaría la continuidad del crecimiento de la economía peruana han distraído la atención de los conflictos sociales que siguen activos y es evidente que poco se ha hecho para avanzar en este tema clave. Incluso, la actitud del gobierno hacia las organizaciones no gubernamentales acusadas de incentivar manifestaciones sociales consideradas ilegítimas se ha vuelto a revelar provocadora y descalificadora, confirmando la ausencia de nuevas estrategias políticas en el campo de los conflictos sociales y las relaciones con diversos actores sociales.

Recientemente el Ejecutivo presentó un proyecto de ley que generó polémica al proponer que a través de una modificación a la Ley General de Sociedades y el Código Civil, se pudiera disolver a las asociaciones que atenten contra el “orden público”¹³. Dado el precedente de las actitudes hostiles del gobierno frente a las organizaciones no gubernamentales, se generó una polémica y se planteó la reformulación de la ley en cuestión ya que podría servir como herramienta para controlar las actividades de dichas asociaciones privadas. La presencia de Yehude Simon como Presidente de Consejo de Ministros no evitó que se cometiera semejante error que, aunque luego sería rectificado,

¹³ Proyecto de Ley 2872/2008-PE del 19 de noviembre del 2008.

puso en evidencia que el Jefe de Gabinete tiene poca injerencia o interés en la materia de diálogo con diversos actores sociales.

Respecto al tema de la inclusión social y la reformulación de la política económica, han surgido nuevos retos con el acercamiento de la crisis financiera internacional que golpeará al país. A pesar del optimismo presidencial, se estima que el crecimiento continuo que el país había disfrutado se restringirá severamente en los siguientes años. En una suerte de reacción frente a las amenazas que impone la crisis financiera internacional, recientemente el gobierno ha presentado el Plan Anticrisis que autoriza la inyección de capital a la economía a través de inversión pública para evitar que los niveles de empleo e inversión privada disminuyan.

Sin embargo, es evidente que este plan no ha sido producto de la agenda política de Simon en el gobierno sino que simplemente se trata de una reacción ante la crisis económica que le tocará al Perú. La inversión social que se proyecta en el Plan Anticrisis tiene como principal objetivo evitar la desaceleración de la economía y el aumento de la desaprobación de la gestión de gobierno, más no abona a las políticas sociales ya existentes. En efecto, más allá de la exposición del Presidente del Consejo de Ministros en la sesión de la concesión del voto de confianza del Congreso, el tema de la inclusión social no ha vuelto a ser tocado. En realidad, el problema central es que de parte de Simon no ha habido una agenda política clara para tratar el problema, que con la crisis económica una vez más vuelve a ser de segundo orden.

La carencia de una agenda política clara tiene que ver con la orfandad de un partido político en el Congreso, ya que el partido de Alianza Humanista tiene presencia únicamente a nivel regional. En realidad, el reto del nuevo Presidente de Consejo de Ministros es evitar que su agenda de trabajo se vea dominada por las iniciativas presidenciales sin la posibilidad de proponer ciertas prioridades de política. Este es un verdadero desafío considerando que existe un nivel de dependencia hacia el Presidente constitucionalmente diseñada. La figura del Jefe de Gabinete, que proviene de los sistemas parlamentarios en tanto es dependiente de la aprobación y remoción de una mayoría parlamentaria, juega un

rol más bien subordinado en los sistemas presidenciales, donde se limita a coordinar las políticas de gobierno con los ministros de estado y ser portavoz del Presidente (Sabsay y De Riz, 1998), quien también tiene la capacidad constitucional de removerlo de su cargo¹⁴.

V. CONCLUSIONES

Con el presente artículo hemos querido analizar la fortaleza del nuevo Presidente de Consejo de Ministros para influir en la agenda del gobierno a favor de los anunciados cambios políticos. A partir de la forma en que se dio la renuncia de Jorge del Castillo y de las condiciones políticas que hereda Yehude Simon para ocupar el puesto de Presidente del Consejo de Ministros, estimamos que un nivel mínimo de estabilidad y continuidad afectados por la alta fragmentación parlamentaria y la orfandad partidaria son los principales desafíos que tendrá que enfrentar el nuevo Presidente del Consejo de Ministros.

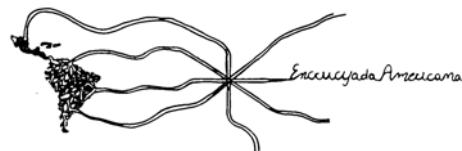
Analizamos los factores políticos e institucionales que intervendrán en la capacidad de Simon para influir en la priorización de temas de política económica, lucha contra la corrupción y solución de conflictos sociales en la agenda política del gobierno. En base a evidencia de la duración de los gabinetes ministeriales peruanos desde 1980, encontramos que la independencia política al partido de gobierno así como la carencia de un partido político propio con representación en el congreso, son los principales factores políticos que jugarían en contra de la fortaleza y estabilidad del Presidente de Consejo de Ministros.

Finalmente, en base a los escasos primeros tres meses de gestión del Presidente de Consejo de Ministros, encontramos que la ausencia de agenda política y la posibilidad de implementarla tienen relación, no solo con la filiación al partido de gobierno o a algún partido parlamentario que brinde respaldo a las iniciativas ministeriales, sino también con la dependencia constitucionalmente diseñada del Presidente del Consejo de Ministros al Presidente de la República. Estas son algunas de las fuentes de vulnerabilidad que cualquier nuevo gabinete que pretenda marcar una línea propia tendrá que afrontar, y los primeros desafíos que el nuevo Presidente de Consejo de Ministros tendrá que superar. ■

¹⁴ Artículo 122° - 124° de la Constitución Política del Perú.

BIBLIOGRAFÍA

- Amorim Neto, Octavio, “Cabinet durability in presidential democracies”, paper preparado para el Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C, September 1-4, 2005.
- Dirección de la Unidad de Conflictos Sociales, Reporte de Conflictos Sociales No. 58, diciembre 2008, Defensoría del Pueblo.
- Laakso, M. y R. Taagepera (1979) ‘Effective’ Number of Parties: A Measure with Application to West Europe’, *Comparative Political Studies* 12: 3-27.
- Morel, Jorge y Rodrigo Barrenechea, “Sobre ministros fusibles y reacomodos de segundo tiempo”, *Argumentos* Año 2, No. 4, Noviembre 2008.
- Payne, Mark, et. al. (2003). *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: BID, IDEA.
- Remy, María Isabel, “Poca participación y muchos conflictos”, en: *Perú Hoy*, no. 13. Por aquí compañeros. Aprismo y neoliberalismo. DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo: Perú. Julio 2008.
- Tanaka, Martín y Sofía Vera, El "neodualismo" de la política peruana. *Revista de Ciencia Política*, 28 (1), 247-265, febrero 2008.
- Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995*. Lima: IEP.
- Sabsay, Daniel y Liliana De Riz "El Jefe de Gabinete en el sistema presidencial argentino" En: Dieter Nohlen/Mario Fernández B.(editores), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Nueva Sociedad, Caracas, 1998, 390 PP.
- <http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta>



Revista Encrucijada Americana. Año 2. N° 2. Primavera-Verano 2008

Universidad Alberto Hurtado

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Cienfuegos 46 "A", 2° Piso, Santiago, Chile. Teléfono (56-2) 889 7476.

Email: america@uahurtado.cl