

# ELECCIONES 2006: EL RETO DE REPRESENTAR A LOS PERUANOS

David Sulmont Haak

Profesor del Departamento de Ciencias Sociales e investigador del Instituto de Opinión Pública PUCP

Durante las semanas posteriores a la segunda vuelta electoral, se ha vuelto un lugar común en el análisis político escuchar la interminable enumeración de nuestras múltiples brechas sociales e históricas para explicar los resultados electorales y dar cuenta del mapa político que estos han configurado: las brechas entre la costa y la sierra, entre la ciudad y el campo, entre los sectores modernos y los tradicionales, entre los excluidos y los integrados, entre el sur y el norte, entre los ricos y los pobres, etcétera.

Quizá como en pocas ocasiones anteriores, los resultados de estas elecciones han puesto sobre el tapete, en forma bastante clara, las desigualdades y tensiones sociales que atraviesan y dividen al Perú. Si bien es cierto que hace muy poco tiempo el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación había revelado las terribles consecuencias que puede tener para el país la existencia de estas desigualdades, en el actual proceso electoral los peruanos, con nuestro voto, hemos intentado darles algún tipo de rostro político a nuestras divisiones sociales.

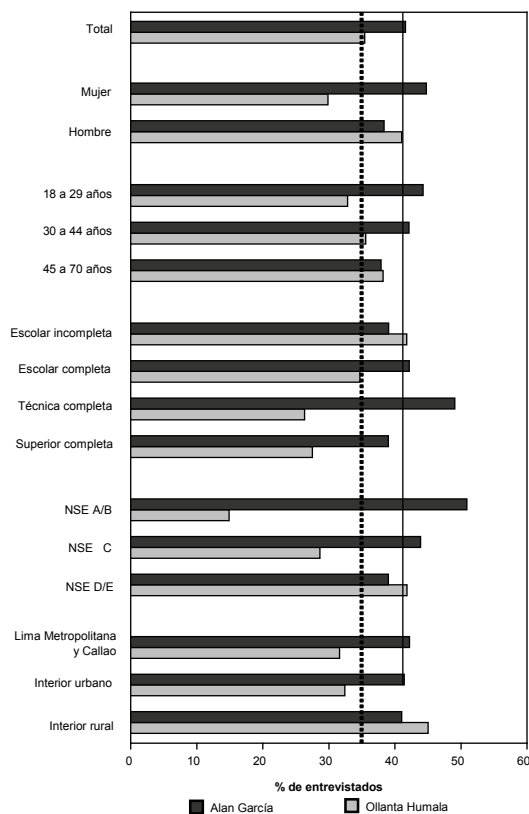
En este texto, quiero aprovechar algunos de los datos que nos ofrece la encuesta nacional que realizó el Instituto de Opinión Pública de la PUCP antes de la segunda vuelta electoral<sup>1</sup> para reflexionar acerca de la capacidad de nuestro sistema político para representar y procesar estas diferencias y desigualdades sociales.

En el gráfico 1 mostramos la intención de voto en segunda vuelta según el perfil sociodemográfico de los entrevistados. Como marca de referencia hemos incluido una línea punteada y otra sólida que representan el porcentaje sobre el total de entrevistados de la intención de voto por Ollanta Humala y por Alan García, respectivamente.<sup>2</sup> Se observa que la intención de voto

por el candidato de Unión por el Perú (UPP) es mayor entre los hombres que entre las mujeres, y que tiende a incrementarse conforme aumenta la edad, disminuye el nivel educativo, disminuye el nivel socioeconómico y pasamos de las ciudades a las zonas rurales. En contraste, la intención de voto por Alan García no muestra asociaciones tan marcadas como las que se aprecian en el caso de su rival, salvo –y en menor medida que el candidato nacionalista– en lo referente a los niveles socioeconómicos, donde las diferencias en la dirección de la asociación –directa o inversa– son las más marcadas.

Puede decirse que en comparación con el de Ollanta Humala, el electorado de Alan García resulta ser en

**Gráfico 1**  
Intención de voto en segunda vuelta, según características del entrevistado (% del total de entrevistados)



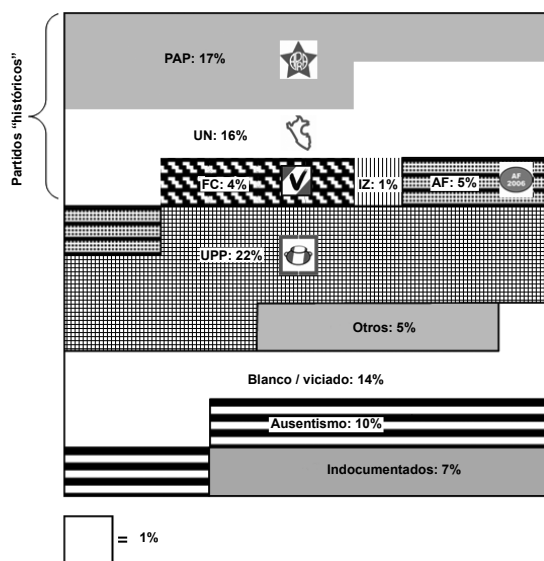
<sup>1</sup> La encuesta fue realizada entre el 19 y el 21 de mayo del 2006 a una muestra representativa de la población electoral de 18 departamentos del país, tanto de zonas urbanas como rurales. La muestra estuvo conformada por 2.032 entrevistados, seleccionados en forma aleatoria mediante un procedimiento de muestreo por conglomerados, polietápico y estratificado. El margen de error estimado fue de  $\pm 2,15\%$ , con un intervalo de confianza de 95%, asumiendo 50%-50% de heterogeneidad.

<sup>2</sup> Para facilitar la lectura, hemos excluido la intención de voto blanco-viciado y a los que no saben-no precisan, que en conjunto sumaron 23% de los entrevistados.

promedio más heterogéneo y por lo tanto más «representativo» de diversas situaciones y condiciones sociales. Sin embargo, más allá de los perfiles de los votantes de los candidatos que compitieron en la segunda vuelta, cabe preguntarnos hasta qué punto el sistema político peruano logra representar adecuadamente a los diferentes sectores e intereses que componen la sociedad y se confrontan en esta.

En el gráfico 2, partiendo de los resultados de la primera vuelta presidencial, hemos querido dar cuenta de cómo se distribuyen los ciudadanos residentes en el territorio peruano entre las diferentes opciones que se les ofrecieron durante la reciente campaña electoral.

**Gráfico 2**  
Composición político - electoral de la ciudadanía peruana 2006  
No. de ciudadanos: 17.1 millones



Nota: Sólo se toma en cuenta a los ciudadanos residentes en el Perú, no se incluye a los peruanos que viven en el extranjero  
Fuentes: ONPE, resultados de la primera vuelta de las elecciones presidenciales al 100%. INEI, resultados del censo nacional 2005  
Elaboración: David Sulmont

Por un lado, observamos un 17% de peruanos que están excluidos de la «democracia electoral», ya sea porque no fueron a votar o porque carecen de documento de identidad. Generalmente, estas situaciones tienden a aumentar conforme bajamos en la escala social o nos alejamos de los principales centros urbanos. Del resto de ciudadanos, es interesante anotar que algo menos de un 40% vota por lo que he denominado «partidos históricos», es decir, aquellas agrupaciones o alianzas políticas cuya presencia en el escenario político se remonta por lo menos a la década de 1980 o antes –Partido Aprista Peruano, Partido Popular Cristiano, Alianza para el Progreso, agrupaciones de izquierda–. En la primera

vuelta de las elecciones de 2001, este sector del espectro político obtuvo un nivel de adhesión similar.

Hay otro 30% de la ciudadanía que opta por nuevos partidos o agrupaciones, ya sea del fujimorismo que surgió durante la década de 1990 o de las nuevas agrupaciones aparecidas para las elecciones de 2006, en las que destaca la alianza UPP-Partido Nacionalista Peruano, de Ollanta Humala. Si tomamos en cuenta el porcentaje de votos blancos y viciados, tenemos que cerca de 45% de la ciudadanía no se siente representada por los partidos y las organizaciones con más experiencia en la política peruana. Se trata de electores en búsqueda de liderazgos, lo que permite la aparición de outsiders, quienes terminan encarnando un mensaje de crítica al sistema político que no logra representar adecuadamente a amplios sectores de la sociedad.

En el cuadro 1, presentamos algunos resultados de la encuesta del Instituto de Opinión Pública de la PUCP realizada antes de la segunda vuelta presidencial. Este bloque de preguntas apunta a medir la capacidad de los partidos políticos de representar adecuadamente a la ciudadanía.<sup>3</sup> Como se aprecia en la tabla, entre 50% y 60% de los entrevistados siente que las opciones que les ofrece el sistema político, ya sea en el nivel de partidos o de candidatos, no representan adecuadamente sus ideas políticas. El porcentaje de personas que se sienten identificadas con algún partido o candidato va disminuyendo conforme nos alejamos de Lima y de los centros urbanos.

Cuando se les pregunta quiénes representan mejor las ideas políticas de los ciudadanos que se reconocen en algún partido o candidato, notamos que la identificación con estos es mucho menor que su desempeño electoral, y que las brechas más grandes –diferencia entre votos y personas que se sienten representadas por esa opción– ocurren en el caso de UPP-Partido Nacionalista y de Ollanta Humala. Otro elemento que hay que resaltar es la percepción de que los candidatos representan mejor las ideas políticas de los ciudadanos que los partidos políticos.

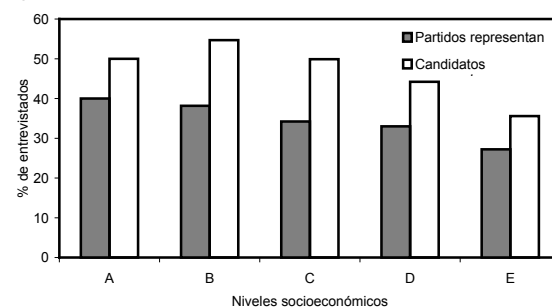
<sup>3</sup> Las preguntas en cuestión son parte del módulo del Estudio Comparado de Sistemas Electorales (CSES por sus siglas en inglés) que se aplicó en la encuesta de mayo. El CSES es un esfuerzo académico internacional que busca recopilar información a través de encuestas poselectorales, con la finalidad de analizar en forma comparativa el comportamiento electoral de las principales democracias del mundo. Para mayor información, les recomendamos visitar <www.cses.org>.

**Cuadro 1**  
Preguntas sobre representación política, según ámbito de residencia del entrevistado  
Porcentajes verticales

	% Total	Ámbito de residencia		
		Lima Metropolitana y Callao	Interior urbano	Interior rural
<b>¿Qué tanto aseguran las elecciones que la opinión de los votantes se vea representada por los partidos que salen elegidos para el Congreso?</b>				
Mucho / Algo	34,2	36,9	37,6	25,6
Poco / Nada	56,5	55,2	56,5	58,3
No sabe, no precisa	9,2	7,8	5,9	16,1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>¿Diría usted que alguno de los partidos políticos que existen ahora en el Perú representa adecuadamente las ideas políticas que usted tiene?</b>				
No	61,7	60,1	63,3	61,3
No sabe, no precisa	6,5	4,4	3,6	13,7
Sí	31,8	35,4	33,2	25,0
<b>¿Qué partido?</b>				
Partido Aprista Peruano	13,9	12,8	15,8	12,4
Partido Nacionalista - Unión por el Perú	7,8	9,4	7,6	6,1
Unidad Nacional / PPC	4,5	6,3	4,2	2,3
Alianza por el Futuro / los fujimoristas	1,5	1,9	1,4	1,0
Alianza Frente de Centro / Acción Popular	1,1	1,6	1,0	0,7
Restauración Nacional	0,7	1,3	0,7	-
Perú Posible	0,3	0,2	0,2	0,5
Otro	0,9	1,3	1,0	0,2
No sabe, no precisa	1,2	0,6	1,4	1,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>¿Diría usted que alguno de los candidatos presidenciales que se presentaron en la primera vuelta representa adecuadamente las ideas políticas que usted tiene?</b>				
No	50,5	45,2	52,6	54,4
No sabe, no precisa	5,8	3,0	3,9	12,4
Sí	43,7	51,8	43,5	33,2
<b>¿Cuál candidato?</b>				
Alan García Pérez	14,9	14,8	16,1	13,3
Ollanta Humala Tasso	12,1	13,4	10,8	12,3
Lourdes Flores Nano	7,7	12,2	7,3	2,2
Valentín Paniagua Corazao	3,2	3,5	4,0	1,8
Humberto Lay Sun	1,5	2,6	1,3	0,2
Martha Chávez Cossío	1,3	1,5	1,1	1,6
Otro	1,9	3,0	1,7	1,0
No sabe, no precisa	1,0	0,9	1,2	0,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Instituto de Opinión Pública de la PUCP, encuesta nacional 19-21 de mayo de 2006

**Gráfico 3**  
Porcentaje de personas que opinan que los partidos o los candidatos representan adecuadamente sus ideas políticas, según niveles socioeconómicos



Fuente: Instituto de Opinión Pública de la PUCP  
Encuesta nacional 19-21 de mayo de 2006

Finalmente, como se aprecia en el gráfico 3, la proporción de personas que sí se sienten representadas, ya sea por los partidos o los candidatos, tiende a disminuir paulatinamente conforme descendemos en la escala de niveles socioeconómicos.

Estos resultados confirman una serie de afirmaciones bastante difundidas acerca de nuestro sistema político. En general, la capacidad de los actores del sistema político para representar los intereses políticos de la ciudadanía es baja. Esta representación tiene serias dificultades en institucionalizarse en organizaciones partidarias, pues prima la figura del líder o caudillo.

En movimientos o liderazgos que calzan dentro de la figura del *outsider* político, como es el caso de Humala, la distancia entre el resultado electoral y la capacidad de representar políticamente a este electorado es muy grande. El voto por estas opciones es menos ideológico o programático, y probablemente expresa más una protesta y a la vez la búsqueda de un liderazgo que sea más sensible o recoja la agenda de los sectores que no se sienten representados por las opciones más establecidas en el sistema político.

Existe un sesgo que acrecienta los procesos de exclusión y desigualdad en la representación política. En los sectores sociales más favorecidos, hay una mayor percepción de sentirse representados y viceversa. Ello refuerza tanto la imagen como el hecho de que la acción del sistema político beneficia solo a una parte de la sociedad en perjuicio de la otra. Muchas iniciativas políticas, legislativas o judiciales parecen estar pensadas únicamente desde el lado del espectro socioeconómico: el pago de millonarias indemnizaciones a empresarios televisivos versus la escasa atención al programa de reparaciones propuesto por la Comisión de la Verdad y Reconcilia-

**Cuadro 2**  
**Opiniones sobre el sistema político,**  
**según niveles socioeconómicos**  
 Porcentajes verticales

¿Con cuál de las siguientes opiniones estaría usted más de acuerdo?	Total	Niveles socioeconómicos		
		A/B	C	D/E
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	51,9	77,1	61,3	43,5
A veces un gobierno autoritario o una dictadura puede ser preferible a la democracia	16,8	13,0	20,6	15,8
Me da lo mismo un tipo de gobierno u otro	22,7	8,9	14,8	28,5
NS/NR	8,7	1,0	3,3	12,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Instituto de Opinión Pública de la PUCP, encuesta nacional 19-21 de mayo de 2006

ción; justicia –merecida– en el caso de los deudos de Utopía en contraste con la lentitud con la que se procesan los casos de violaciones a los derechos humanos; reclamo de mayores incentivos para la inversión privada y cuestionamiento de iniciativas que busquen mejorar la legislación laboral; medidas de promoción de la agricultura exportadora de la costa –incluyendo instrumentos

como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos– y desatención del agro de la sierra, etcétera.

El resultado de estas asimetrías, que dan cuenta de un sistema político que beneficia y representa más a unos que a otros, es un círculo vicioso en el que se incrementa la desigualdad: los grupos socialmente más favorecidos están mejor representados y son más atendidos por el Estado. Esta situación contribuye a erosionar la legitimidad de las instituciones de la democracia –entre ellas los partidos– y su capacidad para procesar adecuadamente los conflictos y las tensiones sociales.

Los resultados electorales del 9 de abril y del 4 de junio son una nueva campanada que nos señala cuáles son las implicancias políticas de la desigualdad y la exclusión. A pesar de las fundadas razones para ser escépticos, esperamos que quienes han sido favorecidos por el voto popular para representarnos con todos nuestros conflictos y problemas se muestren a la altura de los retos a los que nos enfrenta el Perú. ■

## EL SORPRENDENTE AVANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL PERÚ

Jorge Vega Castro

Profesor del Departamento de Economía PUCP<sup>1</sup>

El tradicional sistema fiscal centralista del Perú ha empezado a cambiar rápidamente durante la presente década, especialmente a partir del año 2001, con la dación de la Ley de Canon y la Ley de Bases de la Descentralización, en julio de 2002. Estas y otras leyes<sup>2</sup> han permitido una importante transferencia de recursos fiscales del gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales, que, según ciertos indicadores, actualmente sitúan al Perú entre los países con mayor grado de descentralización fiscal en América Latina.

Los recursos fiscales asignados a los gobiernos subnacionales pueden ser de dos tipos: a) los recaudados directamente por dichos gobiernos y b) aquellos recaudados por el gobierno central y transferidos hacia los gobiernos subnacionales. Estos últimos, a su vez, pueden subdividirse en dos categorías: a) los provenientes de los impuestos destinados a favor de dichos gobiernos, que pueden o no ser compartidos con el gobierno central, y b) los que provienen de los impuestos generales de la nación. En este artículo presentamos una medición de la importancia conjunta de estos recursos con relación a los ingresos fiscales totales del país. No hacemos, por ahora, una medición detallada de la magnitud de cada uno de ellos, lo cual sería materia de un trabajo posterior. Nuestro interés inmediato es analizar los grandes agregados, pero poniendo cierto énfasis en los recursos propios y destinados. Aun cuando estos sean cuantita-

<sup>1</sup> El autor agradece la asistencia de Edwin Llanccce en la elaboración de este artículo.

<sup>2</sup> Un análisis de las principales leyes referidas a la descentralización fiscal se encuentra en el trabajo de Giovanna Aguilar y Rosa Morales *Las transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad*, publicado por el Instituto de Estudios Peruanos en 2005.