

## La construcción y perfeccionamiento de la representación en el Perú

Henry Pease

Si tomamos las últimas elecciones presidenciales como punto de partida, el Perú salió de la posible crisis al aplicar la segunda vuelta, y con algo más de tres puntos porcentuales de distancia. El país se dividió en dos. Si lo miramos geográficamente, todo el sur andino quedó claramente al frente. La segunda vuelta es un método que da legitimidad, ciertamente, pero que no es suficiente. Obliga a repensar por qué se presentan estas distancias, las cuales podemos apreciar en cualquiera de las encuestas que muestran descontento con la democracia, y que señalan también la presencia de una cultura política poco democrática y de larga data.

Si analizamos en retrospectiva, el Perú ha tenido más gobiernos militares y autoritarios que democráticos; así, en mi opinión, siempre hemos visto con desconfianza y con distancia a la democracia representativa. Recuerdo particularmente que en la década de 1960, en la universidad, aprendíamos a discutir sobre democracia, desconfiando; y si vemos cómo funciona la representación, encontramos rápidamente que la ciudadanía tiene largas razones para seguir recelando aún ahora. Por ello, hay que pensar cambios en la dimensión institucional; éstos, si bien no van a resolver por sí

mismos las distancias, pueden hacer que las mediaciones políticas funcionen. Algo tan sencillo como decir que la representación represente, que los parlamentarios, o los consejeros regionales o los regidores municipales, representen —en lugar de aspirar de ejercer funciones ejecutivas—, es algo que nos obliga a revisar el funcionamiento de las instituciones representativas.

Para graficar mi exposición quiero comentar primero ciertas cifras, algunas encuestas especialmente del Latinobarómetro que muestran problemas de fondo de la ciudadanía peruana con respecto a la forma en que estamos funcionando. A partir de allí veremos cómo podemos pensar algunos cambios en el sistema electoral que ayuden a que la representación sea vista como una herramienta que efectivamente represente. Por ejemplo, acá a la gente le gusta votar. El 88% ha sufragado en las últimas elecciones, solamente nos gana Uruguay en América Latina con 90%; pero menos de la mitad de esos ciudadanos que han votado piensan que su voto ha sido útil para lo que están buscando, para sus intereses; y, más aún, un 22% considera que participar en movimientos de protesta es más eficiente.

Si tomamos en cuenta datos de este tipo, podemos ver por qué hay una distancia que debemos remontar, si queremos consolidar la democracia. Y ya en el Perú tenemos experiencia de no haber llegado a una fase de consolidación, por lo menos en la transición que empezó en 1980 y se interrumpió con Alberto Fujimori.

Más o menos la mitad de los consultados considera indispensable la existencia de partidos políticos, pero hay un fuerte 23% que no los cree necesarios para la democracia. Así, hay sólo un 20% que piensa que el gobierno sirve a todos, trabaja por los intereses de la mayoría. Es decir, la mayor parte de los electores está pensando al revés, está pensando que se gobierna para otros intereses.

Probablemente, si vemos un análisis de la economía y de las políticas sociales encontraremos que esas distancias tienen bases obje-

tivas. No pretendemos resolver esas distancias con cambios institucionales, pero la política tiene la función de acercar e integrar, y por tanto hacer que funcione bien una representación. Es importante que las relaciones en la sociedad se miren de otra manera. Hay aquí algunos resultados de las encuestas de 2007 que hablan por sí solos: el 96,5% declara para CPI que confía poco o nada en el Congreso. En julio de ese año, el 75% desaprobaba al Parlamento que se eligió doce meses antes; pero algo más significativo, el 81% expresó no sentirse representado en ese Parlamento, y ello es parte de lo que creo tiene relación con el sistema electoral, aunque no sólo con él. Consultamos en una posterior encuesta de la Universidad Católica sobre si se podía crear una disposición que vacara automáticamente al que dejare su partido, pues la elección se produjo en una lista determinada y no en otra, y el 67% estaba de acuerdo con eso; así, se observa también que hay una amplísima mayoría (63,4%) que está insatisfecha o muy insatisfecha con la democracia.

Si ése es el punto de partida, ¿qué debiéramos esperar de una reforma política? Si queremos consolidar la democracia en el Perú, hay que sincerar y buscar las instituciones de la democracia representativa. En esa dirección se están examinando planteamientos que lleven a que la democracia no defraude y que el ciudadano no se sienta estafado. Creemos que los cambios para hacer posible un país equitativo son lentos y serán lentos, pero la transparencia y el sinceramiento institucional van ayudar a que podamos pasar en paz ese proceso. Es decir, como todo no se puede lograr a la vez hay necesidad de que las instituciones ayuden a viabilizar dicho proceso. Es en esa dirección que hemos trabajado algunas propuestas, las cuales no podré explicar en su totalidad, pero sí enunciarlas.

Buscar personalizar el sistema electoral es algo que corresponde a toda sociedad, la misma que en la actualidad está tan fuertemente influida por los medios de comunicación. En este caso la propuesta, que es parte de la iniciativa de Fernando Tuesta, es buscar que la mitad de los representantes al Congreso —en un modo, con el número actual serían 60 y en otro esquema con una Cámara

ampliada serían 75—, sea elegida por distritos uninominales. Ello permitirá brindar un mayor acercamiento de lo que hoy en día se da con la elección proporcional a través de los departamentos. Eso se combinaría con el otro 50% elegido departamentalmente, pero haciendo modificaciones a los actuales distritos electorales. Concretamente, se trata de que la representación del departamento de Lima, primero, recupere para las provincias que no son la capital nacional, su antiguo distrito electoral de «Lima y Provincias» y, en segundo lugar, subdivida la capital metropolitana —que tiene un electorado muy grande— en por lo menos los cuatro conos, los que ya se distinguen en la ciudad. Esto mismo será necesario aplicarlo en otras partes del país, en donde algunas capitales de departamento han crecido mucho, como Arequipa, Chiclayo y también Trujillo, con el fin de que puedan distinguirse del resto de los departamentos que en este momento están dejando sin representación a otras provincias.

Sin embargo, cuando hablamos de democracia representativa tenemos que referirnos a los tres ámbitos de gobierno: ejecutivo, legislativo y municipal/regional. A escala nacional es importante romper la simultaneidad perfecta que hay entre la elección de Presidente y la elección de representantes al Congreso. No solamente porque eso subordina demasiado al parlamentario respecto del caudillo, que generalmente es el aspirante a la presidencia, sino también por la necesidad de que la gente tome mayor conciencia de lo que son los representantes al Congreso.

Aquí una de las alternativas, la que ha tenido mejor tratamiento en encuestas (concretamente en una bastante amplia que hizo el PNUD), la mayor parte de la gente quiere reducir a dos años y medio o tres el mandato parlamentario, y la primera solución es esa: hacer elecciones cada dos años y medio a mitad de cada período presidencial. Otra posibilidad es la de renovar la mitad de los congresistas a la mitad del mandato presidencial. Lo que queda claro es que el Parlamento no soporta cinco años en este país; en dichas condiciones, el actual Congreso no ha llegado al segundo año con

una legitimidad deseable, el anterior tampoco y, probablemente, los siguientes tampoco. Si se mantiene la posibilidad de reelegir parlamentarios, no hay ninguna razón para forzar a que el período sea quinquenal, y si la hay sería muy importante que tenga una renovación a la mitad, aunque sea por razón de calendario. Eso posiblemente legitime a la institución como conjunto.

No obstante, el tema no solamente está circunscrito al Parlamento. En el Perú hay que recuperar también condiciones mínimas de democracia representativa tanto en los consejos regionales como en los consejos de gobierno municipal, distrital y provincial. Ello se perdió hace buen número de años cuando la ley legitimó la mayoría absoluta y automática; de esta manera, hoy gana un alcalde sólo consiguiendo 17% de la votación. Lo único que esta modalidad ha traído es que los consejos no funcionen como entes de fiscalización. Sería preferible —y aquí lo planteamos—, revisar la Ley Orgánica de Municipalidades junto con las leyes regionales para simplificar y quitarles funciones administrativas a los consejos con la finalidad de que éstos sean una instancia deliberante. Y es que el tema de la deliberación es fundamental en la democracia representativa. Lamentablemente esto no ha sido recalcado en nuestra cultura política; y así cuando uno le pregunta al ciudadano peruano ¿qué cosa es gobernar?, le va a contestar: «gobernar es mandar», y si uno le pregunta por la deliberación, le va a decir que: «deliberar es perder el tiempo».

Las referencias anteriores son realidades que hemos experimentado y que, además, han uniformado nuestra historia republicana. Sin embargo, cuando estudiamos los cuatro principios de la democracia representativa y los vemos a lo largo de los diferentes gobiernos representativos en la historia del país, nos damos cuenta de que un elemento fundamental como ha sido la deliberación previa a las decisiones, es tan poco importante que, por ejemplo, Congresos de la República en tiempos de Fujimori hicieron escuela con la ley sorpresa, la ley que entraba a ser debatida a la una y media de la mañana al término de un debate y que era publicada

a las seis de la mañana en el *Diario Oficial El Peruano*. Allí no se había cumplido ninguno de los elementos básicos y previstos en la democracia representativa, que acá lógicamente no habían hecho escuela o cultura política; por el contrario, muchos políticos que se sienten muy demócratas han defendido estas posiciones a contracorriente de la representatividad democrática.

De lo tratado hasta aquí, creo firmemente en la construcción de bases que ayuden a funcionar la democracia representativa. Dichas bases tienen que servir en la medida que los representantes que se dediquen a esa función cumplan su cometido y sean un elemento de comunicación y vinculación entre el elector ciudadano y el Estado. Por otra parte, estas bases también deben servir para que los espacios institucionales —como por ejemplo el Congreso— den tratamiento privilegiado y oportunidad a que esa representación se exprese, función que en la actualidad no ocurre ni mucho menos en los actores de esa institución. Tampoco sucede respecto de los medios de comunicación; ejemplo de ello son los periódicos que hacen ranking para ver cuántos proyectos de ley presenta cada parlamentario, tergiversando así las verdaderas funciones de representación propias de una democracia.

¿Es bueno aquel parlamentario que presentó más proyectos de ley? No, como si el país estuviese mejor porque hubiere más leyes. Como si se pudiera seguir pensando una serie de leyes fundamentales a partir de iniciativas individuales y no desde un esfuerzo más institucionalizado. Lo cierto es que hay que ir cambiando nuestra manera de practicar la democracia, y eso tiene relación directa con el funcionamiento de sus representantes. En la propuesta que hemos hecho estamos insistiendo en representantes que estén mucho más vinculados, mucho más cerca del ciudadano, y que tienen que estarlo así, desde el sistema electoral, para estar en capacidad de actuar desde el cargo parlamentario.

Yo sigo escuchando a dirigentes del Congreso, Presidentes incluso, decir: «su principal tarea es legislar». No señor, su principal

tarea es representar, porque es representante; el parlamentario, en una democracia representativa, legisla y fiscaliza, pero ese ser representante tiene que significar lo central de su tarea, como lo tiene que ser también para el regidor municipal. En el caso del regidor municipal, éste está pensando más en ser un alcalde en chiquito para un área y competir con el gerente de dicha área; no obstante, ello es lo menos importante en la función que él puede tener en el Consejo.

Por eso, respecto del caso de los regidores y los consejeros regionales, planteamos la importancia de afincarlos en el ámbito subnacional, a la jurisdicción de la cual estamos hablando. Si hablamos de la región, el regidor debe vivir y debe ser elegido en su provincia; entonces será representante de esa provincia y no de las demás. Empero, si hablamos de un consejo distrital, los funcionarios deben estar afincados en el barrio o en el caserío. Esto último, dicho sea de paso, es fundamental, porque en el Perú hay más de 60 000 centros poblados menores fuera del sistema político que no están integrados a sus distritos, y que tendrían que ser regidores los que los compongan, en un sistema que podría llegar a abarcar hasta los pueblos más pequeños.

Finalmente, este conjunto de propuestas se complementa en otros aspectos con medidas que buscan fortalecer los partidos políticos. En ese sentido estudiamos el proyecto del voto preferencial, la situación de los llamados trásfugas, la cuota o el coeficiente mínimo que establecimos en el Congreso, antes de las elecciones. Así, de estos tres casos yo he propuesto mantener el voto preferencial, porque el ciudadano peruano siente que éste es un voto que ganó. Pero también es cierto que los partidos, con la misma razón, sienten que el voto preferencial les hace daño y que no existe democracia sin partidos de esa forma.

La alternativa que estamos planteando es permitirle que aquellos partidos que hagan elecciones primarias directas y abiertas —organizadas por la ONPE en una sola fecha para todos los parti-

dos— ya no tengan obligación de usar el voto preferencial, porque en teoría ya lo habrán conseguido o empleado. Así, cualquier ciudadano que se inscriba en la ONPE tendrá la posibilidad de votar, lo mismo para los militantes, quienes podrán hacerlo para definir sus listas. Esa puede ser una alternativa.

En la encuesta del PNUD antes referida, hemos consultado también la vacancia automática del tráfuga. Es cierto que en el tráfuga hay toda una dimensión subjetiva. Pero el hecho objetivo e indiscutible es que un congresista es elegido porque se votó primero por un partido y luego se le eligió dentro de la lista de ese partido. Por consiguiente, si esa relación se rompió, cualquiera que sea la causa, la representación vacó, porque se quebró su cimiento.

El cinco por ciento puesto como valla electoral creo que está justificado con la experiencia que se ha tenido, con la cuota un poco inferior de las elecciones últimas. Y junto con ello habrá que cambiar la definición que da la Constitución actual sobre los partidos políticos, que entre otras cosas lleva a confundir y a dar tratamiento diferencial a partidos y movimientos. Lo que tiene que hacerse es una regla más simple y abandonar lo que ha sido una cultura antipartido, que comienza con la Carta vigente de 1993. Espero que estas ideas puedan ayudar al debate que ustedes, con tantos interesantes aportes de países hermanos, están realizando.