



NUEVAS REGLAS PARA ELEGIR MEJOR

SEMINARIO SOBRE REFORMA ELECTORAL
Lima, 7 de diciembre de 2004



NUEVAS REGLAS PARA ELEGIR MEJOR

Seminario sobre Reforma Electoral

Lima, 7 de diciembre de 2004

- © Asociación Civil Transparencia
Av. Belén 389, San Isidro, Lima 27, Perú
Teléfonos: (511) 441-3234, 441-3995, 441-3916
Fax: (511) 221-7265
E-mail: postmast@transparencia.org.pe
- © International IDEA
Av. Las Camelias 511, oficina 501, Lima 27, Perú
Teléfonos: (511) 440-4092, 440-4093
Fax: (511) 421-2055
E-mail: postmast@agorademocratica.org.pe

Responsable de la edición: Jorge Valladares

Edición: Manuel Fernández, Ramón Ponce

Coordinadora del seminario: Diana Chávez

Diseño y diagramación: Fabrizio Sotelo

Transcripciones: Katherine Adrianzén, Carol Camarena, Fernando Durand

Impresión: Gráfica Espinel E.I.R.L.

Primera edición: Lima, diciembre de 2004

Editado por la Asociación Civil Transparencia e International IDEA

ISBN: 9972-9776-9-2

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 1501012004-9213

La presente obra representa la opinión de los autores, no necesariamente la de los editores.

Contenido

Presentación Pepi Patrón y Daniel Zovatto	7
Agradecimientos	11
Inauguración Ántero Flóres Aráoz	13
Reformas políticas en América Latina Rolando Ames, Horacio Boneo y René Mayorga	23
Reformas al sistema electoral Lourdes Flores Nano	39
El sistema de cuotas: ¿Hacia el mandato de posición? Kristen Sample, Mercedes Cabanillas y Luis Solari	59
Barrera electoral, voto preferencial y simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias Francisco Eguiguren, Natale Amprimo y René Mayorga	85
Reducción de costos y conflictos en la administración electoral César Landa, Horacio Boneo y Fernando Tuesta	105
Clausura Aurelio Pastor	123

Presentación

Es un placer entregarles en este libro las ponencias del seminario *Nuevas Reglas para Elegir Mejor*, que se realizó el pasado 7 de diciembre de 2004 en el Hotel Country Club de Lima. Este seminario representa la continuación de esfuerzos destinados a alentar un debate público sobre la reforma de las instituciones democráticas del Perú.

En realidad, se trata del segundo seminario internacional sobre la reforma electoral que se celebra en el país desde la recuperación democrática. El primero lo hicimos en el 2001 (junto al National Democratic Institute, The Carter Center e IFES). Ya entonces discutíamos varios de los temas que nos han vuelto a convocar, aunque esta vez nos acompañan condiciones más favorables para la reforma.

El primer elemento del nuevo contexto es que se han iniciado las reformas orientadas a fortalecer nuestro sistema político. La Ley de Partidos, aprobada en noviembre del 2003, es la principal señal de que estamos en ese rumbo. En lo que concierne directamente a la temática electoral, el nuevo ambiente para la reforma se traduce de las prioridades que el Congreso de la República se ha establecido. En la agenda legislativa del 2002-2003 (punto 37) se consideró la aprobación de una “ley del sistema electoral” y en la agenda del periodo 2004-2005 —ya con más precisión— el tercer punto corresponde a la discusión y aprobación de un Código Electoral.

De esta manera, hoy ya se cuenta con propuestas de Código Electoral. Una de ellas es producto de las reuniones de trabajo que entre enero y mayo del 2004 de una mesa integrada por técnicos de 12 partidos políticos (con participación y aportes de funcionarios del Jurado Nacional de Elecciones y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales). Esta mesa de trabajo -que es básicamente la misma que meses antes discutió las primeras versiones de lo que luego sería la Ley de Partidos Políticos- celebró 19 sesiones de trabajo para discutir y elaborar una propuesta de Código Electoral.



El resultado de este esfuerzo fue enviado a la Comisión de Constitución del Congreso de la República, con el propósito de animar y enriquecer su debate.

El debate, que debió iniciarse en la presente legislatura, está pendiente del resultado final que tenga la discusión de varias reformas constitucionales de los mecanismos de representación, lo que había sido aplazado meses atrás y hoy ha sido retomado. Éstas abordan temas tan importantes como el voto de los militares y policías, el voto facultativo, la bicameralidad, entre otras. El debate del Código Electoral, entonces, sólo espera que éstas se definan para entrar a un punto crucial de este proceso.

Por esta razón, el avance del que damos cuenta debe ser complementado con una discusión más profunda de las reformas que se podrían introducir. El seminario no ha tenido propósito distinto a éste, es decir, contribuir con el trabajo parlamentario en un tema de la máxima importancia para la vida del país: las reglas de juego para las próximas elecciones.

Creemos que las reflexiones de los líderes políticos y los expertos peruanos y extranjeros que participaron del seminario constituyen una contribución concreta a este debate. Las presentaciones iniciales que hicieron Ántero Flores Aráoz y Rolando Ames tienen el valor de ubicarlo, ya sea en cuanto a la identificación de opciones viables como a las circunstancias políticas y sociales en que la discusión se produce. Respecto de lo último, las reflexiones de Horacio Boneo y René Mayorga también ayudaron a situarlo en un contexto regional de suma complejidad.

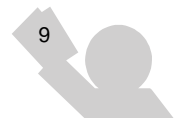
En un segundo momento, Lourdes Flores presentó un riguroso examen sobre el tipo de sistema político o los objetivos que queremos –o podríamos- conseguir con estas reformas. La lectura de su presentación nos confirma que para emprenderlas, diseñarlas y decidir las debemos tener el cuidado de un cirujano. ¿Qué puede hacerse desde el sistema electoral para incrementar el valor del vínculo representativo?

¿Es posible estimular mejoras al desempeño de partidos e instituciones representativas? ¿Queremos muchos o pocos partidos? La presidenta del Partido Popular Cristiano explora los temas que plantean estas preguntas y nos presenta definiciones personales y partidarias sobre ellas.

Bajo la conducción de Kristen Sample, Mercedes Cabanillas y Luis Solari enfrentaron una cuestión que subyace a la eventual eliminación del voto preferencial en la elección parlamentaria: asegurar la eficacia de las cuotas para mujeres en las listas de candidatos mediante el mandato de posición. Ambos congresistas presentaron posiciones tan interesantes como divergentes sobre el futuro de las cuotas. Sin embargo, como podrá notarse durante la lectura, coincidieron en que las reformas electorales no son ajenas a los retos que la exclusión social nos plantea.

Los probables efectos que conllevaría eliminar el voto preferencial, introducir una barrera legal en el acceso al Parlamento y la de romper la simultaneidad de la elección presidencial con la elección parlamentaria, fueron presentados por Francisco Eguiguren en una sesión que anticipó las complejidades que tendrá el debate próximo. Natale Amprimo, conocedor del tema por su experiencia parlamentaria y partidaria, plantea una mirada interesante a estas cuestiones, no exenta de su autorizada posición personal. René Mayorga, a su vez, describió claramente los riesgos que están detrás de cada opción y la manera cómo éstos han afectado la estabilidad de las democracias de los países de la región.

Finalmente se abordó un tema que se ha convertido en parte de nuestras preocupaciones recientes: la administración electoral. Como bien lo señaló César Landa, el coordinador de la sesión, la solución a los problemas del diseño institucional de la administración electoral debe preservar la confianza de los ciudadanos en sus autoridades electorales, de la misma manera en la que un banco debe asegurar los dineros del ahorrista. Horacio Boneo y Fernando Tuesta contribuyeron en sus presentaciones a esclarecer los criterios que deben considerarse en la búsqueda del adecuado diseño de los organismos electorales y de la disminución de los costos de organización de los procesos electorales.



Estas son las contribuciones del seminario y de las que esta publicación quiere dejar constancia para que líderes políticos, académicos cuenten con nuevos insumos y participen del debate que tiene lugar en nuestro país. Transparencia e IDEA continuarán estimulándolo, manteniendo los mismos objetivos que han conducido nuestra participación en él.

Lima, 15 de diciembre de 2004



Daniel Zovatto
Director Regional para América Latina
International IDEA



Pepi Patrón
Presidenta
TRANSPARENCIA

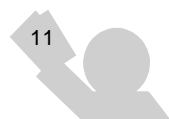
Agradecimientos

Los organizadores queremos agradecer la contribución del Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), que apoyó decididamente este proceso durante el último año.

Nuestra gratitud es también para los expertos peruanos y extranjeros así como para los líderes políticos que nos acompañaron en este seminario, por el tiempo que dedicaron a preparar su participación y a honrarnos con su presencia.

Agradecemos también a quienes, con contribuciones más específicas, nos han ayudado a darle seguimiento a la reforma electoral: al Consorcio Sociedad Democrática (CONSODE) y las organizaciones que lo conforman.

Y especialmente al Congreso de la República que, en las personas de su Presidente, Doctor Ántero Flores Aráoz, del actual presidente de la Comisión de Constitución, Aurelio Pastor y sus predecesores, Henry Pease y Natale Amprimo, nos han permitido cooperar con su trabajo. Esta cercanía nos permite dar testimonio de su vocación democrática.



Inauguración

Inauguración

Ántero Flóres Aráoz

Presidente del Congreso de la República

Antes que todo, quiero saludar a Transparencia e International IDEA, quienes han tenido la magnífica iniciativa de llevar a cabo este seminario para evaluar las nuevas reglas de juego electorales, con un objetivo muy claro: cómo elegir mejor. Cada vez que hay un proceso electoral, los electores tratan de buscar quién les cae más simpático o quién les ofrece más; otras veces, miran quién está detrás, mientras que, en otras, piensan “éste puede ser ganador” y se inclinan por aquél. Pero, en el fondo, ¿ven las propuestas?, ¿las analizan?, ¿son conscientes de que determinado grupo o determinadas personas, pudiendo tener un buen programa, se encuentra realmente en la capacidad de poder llevarlo adelante?

Normalmente, el elector va muy confiado. En general, va para definir su voto por simpatía y por una condición, las más de las veces, afectiva. Sin embargo, pocas veces se trata de una decisión meditada. Entonces, son ese entusiasmo y esa emotividad iniciales los que muchas veces se convierten después en frustración, cuando ven que su candidato no está haciendo, lamentablemente, lo que el elector esperaba. Así, también, la frustración es grande cuando el candidato no logra ser elegido. Esto debe llevar a preguntarnos cómo hacer para que el elector elija mejor y comprenda que, si elige mal, es también responsable de su mala decisión. Debemos buscar que estas decisiones no se guíen por lo emotivo de un discurso, o por ofertas atractivas pero muchas veces gaseosas, sino por la reflexión característica de un acto tan serio como votar.

Ántero Flores Aráoz: Abogado. Actualmente es Presidente del Congreso de la República (2004-2005).

Ha sido profesor en las Facultades de Derecho de la Universidad de Lima y de la Universidad San Martín de Porres, y Presidente del Instituto Peruano de Estudios Humanistas. Ha sido regidor metropolitano de Lima (1987) y desde 1990 ha sido electo parlamentario en cinco oportunidades. En el Partido Popular Cristiano ha sido Secretario Provincial de Lima (1986), Secretario General Colegiado (1989) y Presidente (1999).



Precisamente, este seminario apunta a eso; y lo hace circunscribiéndose, en primer lugar, a operadores políticos, politólogos y estudiantes. En otras palabras, a aquellos interesados en el asunto, a quienes conocen la materia y pueden estudiarla con mayor profundidad para después decirnos: “no nos volveremos a equivocar, éstas son las reglas para elegir bien”. El tema que nos convoca son las reglas electorales, y, para hablar de éstas, tenemos que comenzar definiendo varias cosas. Está el tema de la Presidencia de la República: ¿queremos llevar a cabo una reforma que mantenga un sistema presidencialista tan marcado, o queremos balancearlo con una mayor participación del Congreso? De la misma manera, hay que definir si queremos que el Parlamento sea unicameral o bicameral o la forma de participación de los partidos políticos nacionales y los movimientos políticos a nivel local y regional.

Otro tema que requiere concretarse es el relativo a las atribuciones y facultades de las autoridades electorales. Es decir, en primer lugar, definir en qué consisten sus instancias de decisión y cómo se relacionan entre sí; o si, por ejemplo, como a veces se afirma, es necesario regresar a una única autoridad de decisión pero con muchos brazos de ejecución. En segundo lugar, hay que tomar en cuenta que en el órgano electoral existen también otras instancias. Hay un organismo para la logística y las actividades previas al proceso de sufragio, así como para el manejo del propio acto electoral. De la misma manera, en los asuntos de jurisdicción electoral, existe también un organismo vinculado exclusivamente a dichos temas, conformado por un tribunal que dirime las controversias, pero que no maneja la gerencia del proceso.

Se trata, pues, de una gran variedad de temas por discutir. No obstante, yo considero que hay que comenzar por uno muy puntual: la barrera electoral. En este asunto tenemos que ser muy cuidadosos. ¿Queremos un Congreso en donde estén representadas las mayorías? Sí. ¿Un Congreso en donde las minorías que necesiten estar representadas tengan un lugar? También. Sin embargo, no queremos minorías tan pequeñas y ridículas que en lugar de ayudar al manejo parlamentario eficaz, lo perturben. Cabe preguntarse si tener representaciones parlamentarias con uno o dos parlamentarios tiene sentido, o si es necesario poner una

barrera. Si la respuesta es afirmativa, el que no llegue a dicho mínimo no obtendría representación parlamentaria -así haya ganado con voto preferencial y la cifra repartidora lo promueva. Yo creo que la agrupación política que no llega a un 4 ó 5% -tal como sucede en otros países- no debe obtener representación.

Éste es un tema fundamental, en la medida en que está relacionado con el grado de fragmentación política. Tenemos que estimular a partidos políticos fuertes, de raigambre popular, y no a grupos que se presentan como partidos de sofá pero que, en realidad, sólo han logrado inscribir unos cuantos comités y no cuentan con organización partidaria. En muchos casos, se trata de grupos que cuentan con uno o dos congresistas electos, los cuales, sin embargo, responden a los *sponsors* que los apoyaron con fondos para sus campañas. Entonces, ¿estamos eligiendo a representantes, o estamos eligiendo a lobbistas de grupos de poder?

Otro tema controvertido es el del voto preferencial. Y, aquí, yo soy muy franco. En todas las elecciones en las que he participado, lo he hecho gracias al voto preferencial. Sin embargo, en la primera elección no gané. Fue en 1985 y el voto preferencial no me ayudó –aunque es cierto que tampoco hubiera sido electo en el lugar en el que me hubiera puesto mi partido. Luego, con una actividad política mayor, he logrado ganar cinco elecciones parlamentarias seguidas y con voto preferencial. Con todo, miren ustedes lo importante que es el voto: en una elección, no estando inscrito mi partido como agrupación política, me presenté por la organización que, generosa, nos dio un espacio, y fui con el 120. Con ese número, llegué segundo. Los expertos en la medición del crecimiento de intención de voto, me dijeron después que, de haber tenido una semana o diez días más, no habría salido segundo sino primero.

Por tanto, creo que hay que saber diferenciar. Los partidos, por ejemplo, tienen elecciones primarias, pero en éstas no van todos; y, muchas veces, la cúpula partidaria puede fácilmente manipular el proceso. Esto es perfectamente razonable. Quienes manejan el partido tienen, lógicamente, más simpatía y raigambre sobre su propio elector. Y, con mucha frecuencia, quien está en esa cúpula puede hacerte la vida imposible, debido a



que te considera un contendor. Pero, con el voto preferencial, puedes rectificar el error de tu partido: a través de su voto, el elector puede “cambiar” directamente tu ubicación en la lista. Del mismo modo, puede pasar lo contrario: convierte en contendores a amigos dentro del partido. Y es que el voto preferencial hace que todos estén en competencia, y que todos trabajen para llegar. Cuando no hay voto preferencial, los primeros de la lista hacen “el muertito” porque saben que van a llegar de todos modos; mientras que quienes están más abajo trabajan más laboriosamente para conseguir un porcentaje que los lleve a ser elegidos.

El tema del voto preferencial tiene que estudiarse de manera franca. Pero, para ello también, hay que definir si va a haber bicameralidad. Les cuento mi experiencia personal. Yo he estado tanto en un Parlamento bicameral como en uno unicameral. El primer Parlamento en el que estuve fue el de 1990, el que duró hasta el famoso 5 de abril de 1992. La primera ley que saqué en ese Congreso fue convertir el Inti en un Nuevo Sol. Algo tan sencillo como eso —es decir, repetir determinadas reglas que el Banco Central de Reserva (BCRP) había dado cuando el Sol de Oro pasó a ser el Inti, convertir éstas en ley, cambiarle el nombre a la moneda y quitarle algunos ceros— demoró meses. No obstante, todo el mundo estaba de acuerdo. Los economistas decían que era necesario y el BCRP los amparaba. ¿Qué quiere decir esto? Que en un sistema bicameral existe el problema de que el trámite legislativo es muy lento. Ahora bien, la bicameralidad tiene, por cierto, la ventaja de que hay dos votaciones, que se debate y que hay más ojos atentos a lo mismo; los errores de una cámara los puede corregir la otra. Por tanto, tienes la desventaja de la lentitud y la ventaja de una mayor seguridad jurídica.

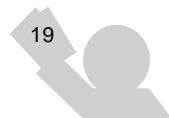
Pero, cuando pasamos a un sistema unicameral con el Congreso Constituyente Democrático (CCD), la verdad es que fui seducido por este sistema. Veía cómo funcionaba y pensaba: “oye, las cosas en un mundo moderno, en que se necesitan tomar decisiones y no dejarlas para las calendas griegas, las tomas ya”. Entonces, ya en un sistema unicameral, uno de los temas que nos preocupaba era cómo hacer para evitar las leyes sorpresa. Y, viendo la legislación comparada, notamos que esto se podía hacer: eran necesarias dos votaciones y un lapso entre una y la otra, lo cual

significaba que la gente podía enterarse del tema y hacer presión mediática para cambiar la determinación de la primera votación, no ratificándola con una segunda. Así, poniendo determinados “cerrojos” en el sistema unicameral, podías tener la rapidez propia de éste más el aporte de la doble votación, que te daba también seguridad jurídica. Sin embargo, hoy, de acuerdo con las modificaciones al reglamento, se le ha creado a la doble votación tantas excepciones y posibilidades de exonerarla, que la garantía de seguridad jurídica para el sistema unicameral prácticamente no está vigente. Si se puede crear excepciones a la doble votación y puedes hacer una sola, el sistema unicameral no funciona.

Además, en las últimas elecciones -salvo las de 2001- nuestra circunscripción electoral fue por distrito único. Los parlamentarios venían con una visión de país más integrada. Pero, en el último Congreso, con distrito electoral múltiple, los congresistas han venido con una misión muy focalizada y de atención a problemas locales; con una visión muy de alcalde y no de un parlamentario de un país unitario.

Esto nos hace pensar que ha llegado el momento de regresar al bicameralismo; pero con algunas diferencias. La primera, una Cámara de Diputados con cerca de 100 ó 120 representantes y elegida por distrito múltiple, de modo tal que cada circunscripción elija a sus respectivos parlamentarios. Por supuesto, con cifra repartidora y voto preferencial, para evitar los “acomodos” partidarios que atenten contra las reglas básicas de la igualdad. Por su parte, para compensar la visión localista y focalizada de una Cámara de Diputados que nazca de los distintos distritos electorales, el Senado tendría que ser de distrito electoral único. Debería ser un Senado chico; quizás, incluso, sin voto preferencial. Ello para obligar a los partidos a que pongan lo mejor en la “vidriera”, y no lo que le guste más a la dirigencia de turno. De esa forma creo que se puede equilibrar una visión localista con una visión más unitaria del país.

Ahora bien, siento que la gente piensa: “no queremos más cámaras, estamos hartos de los parlamentarios, cuesta mucho”. Creo que está bien. ¿Por qué no podemos poner disposiciones transitorias que indi-



quen que, en las próximas elecciones, los gastos del Congreso no puedan ser superiores a lo que son hoy en día? O, por ejemplo, ¿que se determine que el sistema bicameral no tenga dos administraciones distintas? ¿Tiene sentido dos gerentes y dos departamentos de informática, si el Congreso es uno solo? Siendo el Congreso uno, pero con dos cámaras, lo único que va a ser diferente es el trato legislativo. Lo administrativo puede ser con una sola organización administrativa, económica, etc; inclusive, con una misma planta de asesores especializados en distintos temas, evitando que éstos sean removidos cada vez que haya cambios de comisiones.

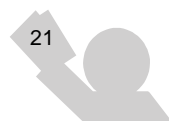
A mí me gustaría, les soy franco, dos cámaras. Pero para eso hay que “marketearlas” con el concepto de que ello no signifique un mayor gasto. La gente no quiere que se gaste más en el Parlamento. De hecho, muchos sienten que el Congreso es innecesario. Por eso hay que mejorar su comportamiento y hay que explicarle a la gente para qué sirve. Y enseñar, por cierto, también, que existe una corresponsabilidad entre un representante malo y un mal elector: si la persona elegida resultó mala es porque tú te equivocaste al elegirla. En consecuencia, la gente tiene que comprender que, cuando se queja del comportamiento de tal o cual, aquél no llegó de milagro sino debido a que la gente lo eligió; y esa gente tiene que comprender que tiene que pagar su culpa. Con lo cual, volvemos al motivo de este gran seminario: ¿cómo elegir mejor?

Pero está, también, el tema de las cuotas, del que se ha hablado mucho. De un lado, hay quienes dicen que el derecho a la igualdad no necesita de cuotas, mientras que otros sostienen que sí es necesario estimular la participación femenina. Los que hemos pertenecido a dirigencias partidarias sabemos lo difícil que es conseguir que las damas se involucren en política. En efecto, el número de mujeres vinculadas a la política es muchísimo menor que el de hombres. En los varones es mucho más fácil: no necesitas seducirlos para que ingresen a la política. En cambio, salvo contados casos, con las mujeres necesitas llegar a una suerte de violación política -por decir alguna cosa exagerada- para que acepten ser candidatas. Hay que estimular la participación femenina y, lógicamente, tender a la igualdad.

Es una cuestión temporal, no una cosa definitiva. Es un bastón, una muleta; simplemente para ayudar y fomentar la participación. Por eso, yo sí creo que la cuota es necesaria. No obstante, en un principio, no lo creía así. Decía: “si todos somos iguales ante la ley, ¿para qué la cuota?”. Ahora creo que es muy necesaria.

La gran discusión en los organismos electorales se grafica hoy muy bien con lo que sucedió durante el fujimorismo, cuando con la Constitución de 1993 se creó todo un sistema complicado para motivar lo que dice el dicho: “a río revuelto, ganancia de pescadores”. Entonces, tenías al RENIEC a la cabeza del registro electoral, a la ONPE encargada de la logística de las elecciones y al JNE que decidía las controversias y fiscalizaba. Hoy día: ¿mantenemos al monstruo de tres cabezas o lo cambiamos por algo menos monstruoso, que tenga una cabeza -que es lo lógico- y tantos brazos ejecutores como pudiera necesitar? Ésa podría ser una solución; la otra es definir claramente las funciones de la ONPE y las atribuciones del JNE, y evitar los enfrentamientos que hemos visto y que realmente han dañado al sistema electoral.

Elogio que este seminario lo organice Transparencia, que, la verdad, colabora de manera muy eficiente -tiene, por cierto, algunos garabatos por allí, como cuando se pronuncia sobre ciertas cosas sin estudiarlas cuidadosamente, como sucedió recientemente con el tema de las remuneraciones parlamentarias. Sin embargo, posee otras muchísimas virtudes. Por ejemplo, no se imaginan ustedes cómo nos ha ayudado, junto a International IDEA, con el tema de la Ley de Partidos Políticos; la forma como han estimulado la participación de los parlamentarios para lograr que dicha ley finalmente se dé. Yo me felicito porque Transparencia, trabajando normalmente con gran eficiencia y entrega, con mucha mística, sigan por esta misma ruta. A quienes estamos en la actividad política, francamente, nos ayuda muchísimo. Declaro inaugurado este evento.



REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Rolando Ames Cobián

Pontificia Universidad Católica del Perú

El tema de esta intervención los obligará a hacer un momento de corte en la agenda de esta reunión sobre reglas electorales, a las cuales empezó a aludir ya Ántero Flores, en el discurso de apertura. Sin embargo, acepté participar en este panel, con el tema más general de los problemas contemporáneos para la representación democrática, porque creo que puede ser útil tener este contexto. Soy además socio de Transparencia y tengo el gusto de estar en este panel con amigos a quienes aprecio mucho, como René Mayorga y Horacio Boneo.

Ustedes van a pasar el día trabajando sobre mecanismos decisivos para la organización del sistema de representación; de cómo convertir en poder político los votos ciudadanos. Lo que yo voy a plantear tiene que ver con las nuevas circunstancias en que esta operación se realiza hoy en América Latina y el mundo, sobre todo a partir de la década del noventa. Estas circunstancias surgen a su vez por el cambio cualitativo que ha sufrido la política en cuanto a su lugar en la sociedad. El Estado y, por lo tanto, el propio sistema electoral, expresan y regulan una institucionalidad que en muchos aspectos es parecida a la anterior -a la de los "pre-noventa"- pero que, sin embargo, se encuentra en un lugar distinto, si miramos a la sociedad como conjunto. Para ponerlo muy simple: el Estado no está más al centro de la sociedad como asignador de recursos, y tampoco de roles. Es el mercado, mucho más que el Estado, quien cumple hoy este papel. En todo caso, los asuntos públicos dependen en la actualidad tanto de actores propiamente políticos como de actores públicos no asimilables a los partidos.

Por eso, creo que es muy importante que el debate en torno a las reglas del juego electoral y la representación política no olvide que ellas operan hoy en otro contexto. El problema de la representación es incluso, más interesante y crucial hoy, pues de lo que hoy desconfía el común

Rolando Ames: Sociólogo y Presidente del Instituto de Diálogo y Propuestas (IDS). Es profesor Principal del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Fue Senador de la República entre 1985 y 1990 y Miembro de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2002-2004).

de la gente es de la “realidad”, de la factibilidad de este fenómeno de la representación. Este es el nudo crítico de la política contemporánea. Y, sin embargo, la preocupación mayor es que, en parte, a pesar de que todos lo sabemos, nos cuesta mucho aquilatar la trascendencia de este hecho. Tendemos mas bien a pensar – por cierta inercia cultural de décadas- en términos de viejas frases clichés como: “los partidos políticos son indispensables”. Sí, son indispensables. Pero los partidos de hoy -y lo quiero poner así para la discusión- no serán más los partidos que los mayores conocimos: aquellos que daban identidades colectivas fuertes, explicaciones del mundo, programas y equipos de representación con los que uno se identificaba, para la mayor parte de los temas públicos que le concernían.

Esto tiene que ver con los cambios económicos, culturales y tecnológicos, que de manera demasiado rápida creemos ya comprendidos con el término “globalización”. Fernando Henrique Cardoso decía hace poco en Lima, que hoy el político tiene que ser como el director de orquesta, que aparece mucho más discreto porque son muchos los instrumentos de los cuales depende el éxito del concierto. Y decía que, más que intervenir con fuerza, ese director tiene que saber concertar y articular. A muchos llamó la atención, la rotundidad de esa imagen sin embargo muy pertinente. El otro tema que quiero recordar de esa exposición, es que el ex presidente del Brasil, aceptando la complejidad de estos nuevos problemas habló con mucha esperanza de las posibilidades de América Latina, pero se refirió al hacerlo, sólo a los países más desarrollados económicamente y relativamente integrados social y nacionalmente, es decir, los países del cono sur y México. Su opinión fue distinta, cuando se le preguntó sobre los del Área Andina. Volveré sobre esto, porque la política contemporánea debe resolver, en países como el Perú de manera muy particular, esos problemas pendientes de integración nacional; terminar de convertirnos en países propiamente dichos, es decir en sociedades aceptablemente inclusivas, objetivo que no logramos en el momento más propicio quizás, el de las industrializaciones nacionales.

Nuestra política representativa enfrenta pues un reto particularmente exigente de creatividad para generar instituciones inclusivas, en un contexto en el que hay muchos actores públicos poderosos por fuera de la política y en que ésta soporta demandas sociales que quizás no puede responder. El desprestigio de los políticos, es un fenómeno sintomático de problemas más de fondo, que obliga a pensar mucho. Porque no puede ser -no es tan simple- que en la mayor parte de los países la constante sea no creer en los políticos y no creer en la representación. Estamos ante un asunto que debiera llevar a discutir más explícitamente los defectos de nuestra organización social como conjunto. En efecto, del total de las elites que deciden los temas de mayor importancia social, son las elites políticas, las que están sometidas a la mayor exhibición pública. Muchos grupos de poder gozan en cambio de una alta dosis de invisibilidad.

Los políticos -los parlamentarios particularmente- concentran por ejemplo, la mayor irritación ciudadana; y es que aparecen hablando todos los días. Y, claro, nadie cree ahora en la productividad de la palabra. Sobre todo cuando vivimos en sociedades que se sienten profundamente decepcionadas de sus condiciones de vida, y de ver que el crecimiento económico va por un lado mientras su experiencia de progreso va por otro. Creo que habría que investigar más como al arremeter contra los políticos, las gentes está cuestionando a su manera, e indirectamente, al conjunto de los sectores dirigentes de nuestras sociedades. Aventura mi impresión que parte de un problema no afrontado cuando hablamos de la representación, es que la sociedad actual es gobernada no sólo por elites no electas, sino objetivamente no representativas. El problema de las dos últimas décadas en el mundo es que ha aumentado clamorosamente el poder de aquellas elites no elegidas sobre el de las elegidas. por eso el descontento con estas últimas, sigue quedando irresuelto. Los sectores que dirigen las redes financieras del poder internacional, o los directores de medios de comunicación o los propios jefes militares, no aparecen haciendo política. Y, sin embargo, son actores centrales de la política real.



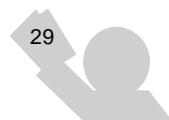
Por eso creo que el tema de este seminario, sobre las “nuevas reglas para elegir mejor” debiera ser claramente reconocido como un punto de una agenda de reforma política más amplia, porque es central, pero es sólo una parte del tema de la representación democrática. La cuestión de la democracia en América Latina tiene que ser asumida hoy como un asunto de naturaleza definitivamente precaria e incierta. Felizmente, puedo remitirme, para sustentar mi punto de vista, a una fuente de autoridad, puesta sobre la mesa hace muy pocos meses por un organismo multilateral; es decir representante de todos nuestros gobiernos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El Informe sobre la Democracia en América Latina del PNUD, presentado aquí en Lima en abril pasado -con un significativo mensaje de Kofi Annan- plantea exactamente la hondura de todo este asunto. El Informe avanza incluso una heterodoxia conceptual, que puede discutirse pero que es muy reveladora.

Tradicionalmente, los analistas políticos hemos convenido en que la democracia tiene que ver con reglas de juego, justamente con las reglas de la competencia entre los políticos. El Informe, en cambio, plantea que hoy, en América Latina, no podemos pensar la democracia sólo en esos términos. Si lo hiciéramos, dice el PNUD, concluiríamos que la región está en el mejor de los mundos. En efecto, en materia electoral, y de acuerdo con la escala de medición propuesta en el documento, hemos pasado en veinte años de un índice de 0,27 a 0,87 ó 0,92. Es decir, tenemos elecciones básicamente limpias, con pluralismo, libertad de expresión etc. Cumplimos con todas las reglas de la democracia, y, sin embargo no hay progreso; con datos objetivos, el Informe confirma que la pobreza no disminuye, que el crecimiento económico puede incrementarse cuantitativamente aunque no aumente proporcionalmente; y que la desigualdad -esto es lo más grave- se mantiene o aumenta. Son estos temas, mas bien económico sociales, los que para la gente del PNUD, tienen que ser involucrados en la noción misma de democracia. Por eso ellos plantean como subtítulo de su Informe: “De una democracia de electores a una democracia de ciudadanos”. Y, sostienen, que es la democracia la que está fallando, por los problemas de desigualdad y pobreza y no sólo la economía. Podrían haber dicho lo con-

trario: la economía falla, la democracia política va bien. Pero no es así. Ojo a que detrás de este informe está además, lo mejor de la academia política, o mucho de lo mejor de la academia política del continente, por ejemplo nuestro compatriota Julio Cotler.

Esta es pues otra mirada que coincide con las ideas que propuse al comenzar y que atañe también más a los países andinos. Hace ya bastante tiempo que la región se nos presenta como la zona de América Latina más convulsa. Los lectores de la revista académica norteamericana *Foreign Affairs*, lo saben muy bien. Expertos norteamericanos, hablando para los Estados Unidos, señalan que podemos estar ante una región que no sea viable en términos democrático-estatales-nacionales. Y la expresión *failed states* (estados fracasados) ha aparecido como potencialmente aplicable a esta parte del continente, en dos importantes textos de la revista este año. Se trata, desde mi punto de vista de una exageración, pero que muestra la urgencia de atender el problema de la representación democrática en toda su complejidad. Ello implica encontrar las mejores formas y técnicas organizativas de representación electoral, pero también obliga al debate y a la innovación profunda, de la manera en que la gente común, puede acceder con sus problemas vitales a la escena pública, en la que puede hacerse respetar como ciudadano pleno por aquellos a quienes eligió y por tanto en la consistencia de las prácticas democráticas en los ámbitos de la vida económica y social, que condicionan la representación propiamente política.

Es recordando el contexto social, que he descrito con la ayuda del PNUD, que el mensaje que estoy planteando aquí, es muy simple. Las nuevas reglas de juego electoral, que ustedes debaten, están ubicadas en un contexto político y social muy exigente. No basta entonces la mejora de las reglas de la competencia, para elegir mejor. Ántero Flores, acaba de decir que la gente debe saber que si el candidato salió malo es por su responsabilidad. Quisiera hacer la observación de que, a pesar de que eso es cierto, la gente no elige la forma en que la política está organizada, previamente al momento de la presentación de las candidaturas. El elector es responsable de su voto, por supuesto, pero la organización del proceso político como conjunto, que determina quien



y cómo se llega a la competencia electoral, toma forma en varios aspectos, más allá de su capacidad de intervención. Por lo tanto, me parece muy importante que al discutir lo electoral, tomemos nota de otros factores que sustentan ese sistema, para trabajarlos con la misma seriedad que ustedes lo harán hoy aquí. Sin duda, esta discusión sobre las reglas electorales, puede ayudar a precisar y a hacer más pública, esa otra agenda más vasta y menos presente.

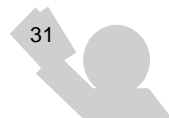
El tema de la representación política es además inseparable hoy del tema del rol de los medios de comunicación y de la cultura de imágenes que ellos han promovido pero que a su vez los encuadra. Esta alusión puede convertirse también en un lugar común. Pero hay dos aspectos sobre los que se reflexiona poco, y que acá simplemente quiero mencionar: de un lado, la información de la que dispone la gente sobre los problemas del país es muy pobre; y por el otro, la veracidad de la información propalada está sujeta a filtros que se manejan con criterios que no están referidos a dar consistencia a la democracia política. El tema es muy complejo y no se trata tampoco de echarle la culpa de todo a los medios. En esta democracia compleja de la orquesta sinfónica –como decía Cardoso- cada institución y cada actor tiene una responsabilidad. Los políticos la suya, los otros actores políticos la propia. Los medios muestran con frecuencia la verdad del comportamiento político cotidiano. Hacen visible que los políticos actúan demasiado según sus intereses, los cuales se han independizado de los de la gente común. Pero también es cierto que contribuyen a mantener totalmente en la penumbra, quienes deciden en asuntos públicos vitales, que ellos contribuyen a naturalizar como obvios y por tanto fuera del enfoque de sus cámaras, que podría y debiera ser siempre iluminador.

Como consecuencia de lo anterior, no disponemos de lo que podríamos llamar “información cualitativa” para saber por qué nos pasa lo que nos pasa. Esto está muy emparentado al hecho de que la posibilidad de deliberación política sustantiva, no existe en la mayor parte de los espacios públicos. Por eso es que la gente, al tanteo, busca en cada circunstancia lo que «olfatea», como menos malo. En un tiempo así, los mejores valores de la democracia moderna, la de mediados del siglo

XX, están desgastados. Y esto es más grave en los países que somos menos dueños de nuestro destino y donde la afirmación que la globalización tal como existe es inalterable, nos plantea otro costoso y frecuente equívoco. En el debate económico por ejemplo, el autoritarismo fujimorista nos mal habituó en el país, a creer que la economía libre de mercado, es la que ya existe en el mundo y que no queda sino adecuarnos pasivamente a ella. Hoy que no hay crecimiento económico suficiente y que, en democracia, la gente puede protestar, el reflejo de muchos partidarios del libre mercado – felizmente no todos – tiende simplemente a satanizar, a quines critican un modelo, que está en debate intenso en la intelectualidad de todo el mundo. Si nuestra democracia no es capaz de aceptar la legitimidad del descontento social, precisamente para institucionalizarlo - y ése es el rol precisamente de los partidos – la forma política que tendremos podrá ser electoral, pero no será democrática.

Los desafíos de la representación son de esta magnitud. En el Perú, además del tema del modelo económico, está el de la falta de condiciones para la adquisición real de la condición de ciudadanía para buena parte de nuestra población. El no reconocimiento del otro tal como es, está detrás de buena parte de la informalidad y de todos los sentimientos de discriminación y resentimiento que, por ejemplo, en el caso de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, encontramos tan dolorosamente esparcidos en el territorio del país y en sus zonas más pobres. ¿Cómo lograr representar a ese 25 % de una población que no es gravitante en los escenarios nacionales y que por tanto interesa poco a los políticos?

Planteados rápidamente este duro listado de problemas pendientes, no puedo terminar, sin señalar con énfasis que lo positivo, es que ellos no solo se pueden formular, sino que podrían resolverse sólo y justamente en democracia. Tenemos posibilidades de forjar consensos amplios, y aunque está presente el riesgo de la satanización, hay también mucha posibilidad y práctica del diálogo. Este es probablemente más amplio que nunca en la historia latinoamericana del siglo XX, su problema es que no alcanza a los procesos de decisión central, de los asuntos de fondo que he evocado. Todos estamos claros en que debemos



institucionalizar nuestros conflictos. El rechazo a la violencia como medio de acción política es total. Por eso, a veces es tan doloroso ver que se juega con la opinión pública para atemorizarla con el tema del terrorismo. El Perú, en todo caso, en medio de una región andina tan convulsionada y con su debate público saturado por los hechos de la corrupción inmediata de sus líderes, tiene recursos democráticos, reales y potenciales para salir adelante. Es por eso tan vital, que afrontemos el conjunto de la agenda del país, para transformar y dar consistencia a la democracia representativa.

En cuanto a la discusión presente sobre la reforma del sistema electoral, no la he seguido de modo detallado. Tengo clara la pregunta general, ¿abrimos el sistema de partidos o lo cerramos?. ¿El problema estaría en que hoy los partidos se crean con demasiada facilidad?; o, al contrario, ¿son argollas que tienen que ser rotas para abrir la representación? Bolivia por ejemplo, ha abierto la representación a organizaciones de la sociedad civil, que han presentado candidatos como si fueran partidos. Es un viejo dilema. Si abres demasiado, tienes el riesgo del desorden espontaneista y anárquico ; si cierras, el del control de las pequeñas oligarquías que se entienden entre ellas. Ustedes van a entrar a este tema crucial de ingeniería institucional, buscando generar más democracia.

Quizás la utilidad del tema global que yo he tratado de bosquejar, consista en hacer ver que estamos haciendo ingeniería institucional en un territorio social altamente sísmico. El sistema político electoral, está asentado en una sociedad que no se siente representada. Por decirlo de algún modo, si la ingeniería de sistemas electorales es construir el segundo piso de la casa, hay que recordar que lo estamos construyendo sobre un primer piso, el de los actores políticos mismos, que están en cuestión. Pero más aún: que estamos construyendo la casa sobre cimientos débiles, en el sentido de que la relación entre esos actores políticos partidarios y la sociedad mayoritaria es mala, como me ha tocado recordarlo. Se trata entonces de hacer ingeniería electoral y buscar dar consistencia a la representación, pero sabiendo que tenemos

que hacerlo en una situación donde las presiones sociales de abajo pueden tirar el edificio. Creo que la inteligencia de los que, como ustedes, trabajan este tema, será seguramente entonces, construir sistemas que ayuden a dar consistencia a los actores políticos existentes, pero que dejen a la vez, válvulas para legitimar y reconocer a actores hoy más débiles, que pueden adquirir sin embargo legitimidad. Allí están los grupos regionales y los que no han adquirido aún la inscripción, por el peso de exigencias y de plazos, que aún podrían revisarse.

Horacio Boneo

Ex Jefe de la División de Asuntos Electorales de las Naciones Unidas

Es, para mí, muy grato dirigirme a una audiencia como ésta, así como ver a colegas que no volvía a ver desde que teníamos pelo. Rolando ha estado hablando sobre las nuevas leyes. Yo voy a hablar sobre la otra parte del título: elegir mejor.

Elegir mejor no es tan fácil, dadas las características de la situación por la que estamos atravesando. Oímos constantemente de la importancia de tener el voto basado en la reflexión contra el voto basado en la simpatía partidaria, la simpatía personal con el candidato o el impacto de la propaganda masiva. El presidente del Congreso lo acaba de mencionar. Me gustaría, sin embargo, referirme a mi caso personal. Creo que conozco lo suficiente de elecciones. He trabajado 15 años en el tema y, en general, estoy bastante informado de los candidatos en la política. Sin embargo, voto considerando la personalidad del candidato, ciertas características generales o algún tipo de identificación ideológica. Y el resultado es que, por lo general, elijo mal. Tomo la historia de mis votos a lo largo de cuarenta años y más de la mitad de las veces me he arrepentido de esas decisiones.

Horacio Boneo: Ingeniero, magíster en Administración Pública y doctor en Ciencias Económicas. Recientemente ha dictado la cátedra Gamaliel en la Universidad de Wisconsin y ha sido profesor principal del United States Institute of Peace (Washington, DC). Integró la Delegación Internacional para Elecciones Justas que observó las elecciones de los Estados Unidos de América. Ha sido el primer Director de Programas del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (International IDEA) y de la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas. Como tal, ha supervisado o participado en operaciones de asistencia u observación electoral en más de sesenta países. También se ha desempeñado como profesor de distintas universidades de América y Europa.

Ahora bien, quisiera ir un poco más a las características de la acción de elegir, y compararla con la misma situación que enfrentamos en materia de consumo personal; y comparar esa decisión con la que hacemos en materia de consumo político, por decirlo de algún modo. Si yo tengo 100 unidades de consumo y quiero distribuirlas en consumo personal, puedo fraccionarlas. Puedo elegir una cierta cantidad de vestidos, de ropas o de alimentos. Realmente, puedo reflexionar sobre la posibilidad de optar y llegar a una elección óptima. Pensemos ahora en la situación del votante. Uno tiene 100 unidades de poder político, pero al momento de hacer un balance para ver cómo distribuir ese poder, me enfrento con el hecho de que sólo puedo -haciendo una comparación con la materia de consumo personal- optar o por 100 unidades de pan o 100 unidades de arroz o 100 unidades de carne. Dadas las características de las reglas de juego y de la mecánica de votación, me encuentro con la imposibilidad de fraccionar ese poder que la democracia me da. Por lo tanto, si una elección es tan limitada, en la mayor parte de los casos el señor A y el señor B, y todos los demás, terminan tomando una decisión trágica: ¿cuál de ellos es el mal menor?

Por eso, cabe preguntarse: ¿Tiene más racionalidad el tratar de penetrar la personalidad del candidato que tratar de analizar el conjunto de decisiones que están involucradas? Si fuera posible que con mis 100 unidades de consumo político pudiese dedicar 3 a este enfoque de la educación pública, 5 a este sobre salud pública, 2 a la cuestión del aborto, 3 a la del divorcio, 20 a la política económica, etc; tendría sentido reflexionar y realizar una elección conforme a la manera en que tomamos decisiones racionales para consumir y enfrentarnos a otros problemas de la vida cotidiana. Por eso, creo que hay una ley tan de hierro, como la de Michels, que es la relativa irrelevancia del ejercicio del voto. Y si tuviera que elegir mejor, es muy difícil: no habría forma de elegir mejor de lo que hace cada votante dentro de sus limitaciones.

Pero creo que existe la posibilidad de cambiar el verbo: no elegir mejor, sino participar mejor. Votar sólo lo hacemos una vez, y no podemos graduar la intensidad de nuestros sentimientos y distribuir los votos ante determinadas características; pero participar sí. En un trabajo de próxima publicación se hace mención al tema de los caceroles en Argentina.

Ésa es una típica forma de participación no tradicional, en la que es posible no sólo poner intensidad, sino graduarla y adecuarla a una serie de hechos. La participación a través de organismos de la sociedad civil es la real forma de construir una democracia vital. Creo que a veces el error -y lo dice alguien que ha dedicado su vida a las reglas electorales- es pensar demasiado en el voto y olvidarnos que la participación real se da a través del involucramiento de la sociedad en la política. Muchas gracias.

René Mayorga

Watson Institute for International Studies – Brown University

Quisiera empezar agradeciendo la cordial invitación de Transparencia e IDEA para participar en este evento. Si hay un tema fundamental en la democratización de América Latina en los últimos 20 años, éste ha sido precisamente las consecuencias de las reformas electorales.

Para comenzar quiero hacer un par de comentarios sobre las sugerentes reflexiones que ha presentado Rolando. Yo creo que son reflexiones muy atinadas, porque si pensamos en los temas técnicos que plantea toda reforma electoral –como la idea de una ingeniería institucional- tenemos que tomar en cuenta siempre el contexto en el cual las reformas electorales se plantean, los objetivos que se buscan y, sobre todo, las consecuencias tanto intencionadas como no intencionadas que la reforma electoral sugiere. Comparto las preocupaciones de Rolando respecto de que en América Latina, y muy especialmente en la Región Andina, nos movemos en un territorio muy movedizo. Estamos metidos en un terreno tan pantanoso que -como bien ha señalado- está llamando constantemente la atención de analistas en los Estados Unidos, quienes hablan de ésta como una región propensa al colapso de los Estados; no solamente al colapso de los regímenes políticos, sino al colapso de los Estados como tales.

René Mayorga: Doctor en Ciencia Política y Sociología. Profesor de Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Ecuador) y del Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM). Ha sido director de Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM) y del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES). También ha sido profesor, profesor visitante e investigador en diversas universidades e institutos de América y Europa.

No obstante, dentro de este panorama crítico, no creo que estemos ante un colapso inminente. Es una probabilidad, pero no considero que estemos ni en el Perú ni en Bolivia, Colombia o Venezuela, ante el inminente peligro de una desintegración estatal. Sí creo, sin embargo, que estamos ante serios problemas que tienen que ver precisamente con el descentramiento del Estado y el problema de la dislocación estructural de las sociedades, que nos obligan a reflexionar sobre reformas electorales. Mientras que la política ha sido desplazada a otros márgenes de la sociedad, los Estados han perdido poder y los mercados se imponen desorganizando a las sociedades.

El grave problema que ha surgido en la Región Andina –como en otros países de Latinoamérica- es que, con la democratización, no se han fortalecido los Estados ni se ha producido un cambio de modelo económico con repercusiones positivas sobre el crecimiento económico, la distribución del ingreso y la mejora de las condiciones de vida. En otras palabras, tenemos en los últimos veinte años un proceso bastante contradictorio. Por una parte, la democratización del sistema político y la ampliación de los canales de participación. Ésta última ha aumentado en todos los países, así como el número de electores. Se han creado condiciones que garantizan elecciones cada vez más transparentes. Pero, por otra parte, se han deteriorado las condiciones de gobernabilidad, y, entonces, se plantea el tema clásico de la apertura de canales de participación en condiciones de debilidad de las instituciones democráticas. Tomando en cuenta el informe del PNUD sobre democracia ciudadana del que habló Rolando, me parece que el tema central no es tanto la falta de participación o de desarrollo de una ciudadanía. Lo más integral –como lo señala el PNUD- es la cuestión del Estado. El Estado se ha debilitado, ha perdido la capacidad de ejercer funciones básicas como garantizar la seguridad pública o la administración razonable de la justicia. Y, por esas razones, los ciudadanos, los electores, han perdido la confianza en los partidos políticos.

Se habla mucho de que la crisis de la representación política tiene sus raíces en una crisis de confianza. Evidentemente existe eso. Pero lo que hay que ver es que la desconfianza ciudadana no ha tenido solamente un efecto

sobre la representación política y sobre el debilitamiento de los partidos políticos como mecanismos de representación sino, también, sobre la legitimidad del Estado. Es la crisis del Estado la que ha llevado a la crisis de representación, y no al revés. Los actores políticos han recibido las consecuencias de esto, y lo hemos visto mucho en el Perú. Lo hemos visto en Venezuela. Son los dos países donde ha ocurrido colapsos del sistemas de partidos políticos en los años noventa -y lo estamos viendo actualmente en Bolivia, donde se ha abierto la participación ciudadana en un contexto de debilitamiento del Estado, lo cual va a tener consecuencias en la participación, pero no precisamente sobre la gobernabilidad del país. Por eso, en circunstancias de crisis institucional, a mayor participación, mayor ingobernabilidad: es el grave problema actual de Bolivia.

Entonces, para finalizar mis comentarios, yo creo que la preocupación fundamental en este seminario tiene que tomar en cuenta estos contextos, para solucionar el problema que enfrenta todo esfuerzo de ingeniería institucional de este tipo. Pero, además, cualquier reforma no sólo debe tomar en cuenta el contexto, sino las consecuencias positivas o negativas que pueda generar un intento de cambio institucional. Los dilemas son claros. Si se abre más la participación (por ejemplo, a través de la ampliación del voto preferencial), el problema puede implicar un debilitamiento aún mayor de los partidos políticos. Lo que hay que pensar seriamente es en cómo una reforma electoral puede contribuir, en un contexto crítico, a una recuperación de los partidos políticos y del sistema de partidos. Muchas gracias.

REFORMAS AL SISTEMA ELECTORAL

Lourdes Flores Nano

Partido Popular Cristiano

Yo entiendo que este seminario nos ha convocado a los dirigentes de distintos partidos políticos para debatir e intercambiar ideas sobre lo que aspiramos que sea el nuevo Código Electoral. Y, desde luego, me corresponde fijar posición sobre los temas en los cuales nosotros, como Partido Popular Cristiano (PPC) o como la alianza Unidad Nacional, hemos ido fijando puntos de vista. Creo que podríamos, juntos, intentar ver en qué consiste esta tarea.

Escuché la parte final de los expositores de la mesa anterior, en la que se discutía sobre cómo llevar adelante una reforma electoral. Considero que la tarea de realizar una ingeniería institucional en estos temas puede hacerse de buena fe y buscando lo mejor para el sistema, o puede hacerse muy tramposamente. De hecho, existe un término clásico en inglés para referirse a alguien, el senador Gerry, que diseñó una circunscripción electoral tan complicada y enredada que tuvo la forma de una salamandra. Era un distrito que iba cortando las calles de modo tal que fuera un territorio en donde todos votasen por él. A ese diseño artificial de construcción electoral con el fin de favorecer a alguien se le llamó *Gerrymandering*. Por eso, este ejercicio puede ser muy objetivo y un esfuerzo político y democrático muy bien hecho; o puede ser un ejercicio político y democrático hecho interesadamente: me construyo distritos electorales que me interesan, pongo el número de electores que me interesan y diseño un sistema electoral que beneficie a mi partido con exclusión de los intereses del país.

Lo primero que tengo que decir es que éste no es un debate neutral. Cuando discutamos qué cosa es lo que queremos, tenemos que preguntarnos: ¿qué sistema electoral queremos para el país? Porque lo fundamental de un sistema electoral es que tiene por finalidad definir las

Lourdes Flores Nano: Abogada, magíster en Derecho de la Empresa y doctora en Derecho. Presidenta del Partido Popular Cristiano y de la Alianza Unidad Nacional. Fue regidora de la Municipalidad de Lima Metropolitana entre 1986 y 1990, y parlamentaria entre 1990 y el 2000. Ha sido profesora de Derecho de la Empresa y Sociedades en la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad de Lima. Es miembro del Consejo Directivo de Diálogo Interamericano y Vice Presidenta del Foro de Equidad Social del Banco Interamericano de Desarrollo.



reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas en votos, y de cómo éstos se convierten en escaños parlamentarios, en una elección parlamentaria; o en escaños de gobierno, en elecciones presidenciales, municipales o regionales.

Establecido ello, les tengo que decir lo que yo, mi partido y la alianza electoral a la que pertenezco, pensamos. Nosotros creemos que debemos diseñar un sistema electoral que favorezca la creación de un sistema de partidos. Seguramente en esta sala –y yo respeto esos puntos de vista– hay quienes piensen otra cosa. Hay quienes piensan que “no; eso es parte del pasado, el Perú no debe organizarse a través de partidos, sino a través de otras formas espontáneas”. A mí, esos remedios me parecen peores que la enfermedad.

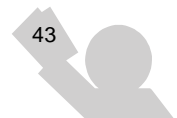
Nosotros pensamos que hay que diseñar una ingeniería constitucional que nos permita volver a un esquema de partidos políticos organizados. Si ése es el objetivo, hay en el mundo dos grandes tendencias para hacerlo. En primer lugar, está el bipartidismo: un sistema de dos partidos. Un ejemplo de ello es Inglaterra o los Estados Unidos. En éste, los republicanos y los demócratas se disputan la competencia, si bien siempre hay alguien que pelea por un lugar –en las elecciones pasadas, un tercero sacó 2 ó 3% de los votos. En Inglaterra pasa algo similar. Los partidos Conservador y Laborista son los que normalmente definen la competencia política.

Ahora bien, ¿qué ha hecho posible ese sistema bipartidista? un esquema electoral de distritos uninominales. ¿Qué significa eso? Que el país se ha dividido en varias circunscripciones y en cada una elige un representante. Si compiten 8, sólo se elige 1. Lo mismo sucede con los alcaldes: postulan 20 candidatos y sale elegido 1. Conforme a la ley municipal, ese alcalde electo pone a la mayoría de los regidores. Entonces, cuando hay un sistema uninominal, la tendencia es que existan dos grandes bloques donde compiten A contra B. El que gana por un voto pone el escaño, el otro se queda sin nada. Con esa lógica, se elimina a los partidos chicos y te quedas con dos partidos grandes. Construir un sistema político de tales características, ha sido el producto básicamente de la creación de distritos uninominales.

Ésta es una opción, pero ¿es ésta la realidad del Perú? A mí me parece que no. Yo creo que es impensable considerar el bipartidismo. No creo que sea una opción realista para el Perú, ni creo que sea la que hay que construir. Por eso, elimino esa posibilidad. Yo creo, más bien, que en el Perú debemos construir un pluripartidismo. Es decir, una opción de varios partidos. Mi tesis política e histórica es que el Perú ha debido tener tres grandes corrientes de pensamiento, inspiradas en los tres grandes pensadores que el Perú ha tenido: Víctor Andrés Belaunde, Víctor Raúl Haya de la Torre y José Carlos Mariátegui. Por eso, creo que en el siglo XX debimos haber construido un sistema de tres partidos. Pero eso es llorar al río: no ocurrió. Sin embargo, me parece que deberíamos hacer un esfuerzo por que el sistema político se asemeje lo más posible a un esquema pluripartidista.

Este pluripartidismo puede ser de dos formas: un pluripartidismo fragmentado o uno moderado. ¿Qué es lo que hoy tenemos en el Perú? Tenemos un pluripartidismo fragmentado. Tenemos un montón de partidos. Quisiera comentar, de paso, que la Ley de Partidos constituía un estímulo para que cerráramos un poco el sistema. Pero la verdad es que “hecha la ley, hecha la trampa”, y estamos viendo emerger movimientos y grupos por doquier. Uno, recorriendo el país, se pregunta ¿y dónde están esos comités partidarios? ¿De dónde salieron esas firmas? Pero ahí están, y ésa es la verdad. Entre gitanos no nos vamos a leer la suerte. Así, me parece que la Ley de Partidos va a ayudar, pero no lo suficiente como para ordenar el sistema.

Ahora bien, ¿con cuántos partidos vamos a llegar a la elección de 2006? Se aceptan las apuestas. Yo imagino que serán entre 15 y 20, y eso ya me parece un montón –por supuesto, es una barbaridad: no puede haber un sistema ordenado con 20 partidos. Creo, pues, que los hechos van caminando en esa dirección. No obstante, deberíamos intentar contruir un sistema pluripartidista, pero moderado; un sistema político que vaya acercando a los que son más afines, y ayude a ordenar el esquema político, para no vivir en la fragmentación que hoy vivimos. Esto tiene mucho que ver con el tipo de sistema que construimos. Por ejemplo, cuando se tiene un distrito nacional único en todo el país la



tendencia muestra una altísima competición. Tú eliges 100 personas para tu lista, mientras que a nivel nacional se deben elegir 100 representantes: como resultado tienes que, en realidad, contarás con el 1% de los votos. ¿Cuántas listas se hacen para que el cabeza de lista sea parlamentario? Yo quiero ser parlamentario: consigo el dinero, saco las firmas, formo mis comités, tengo mi partido, postulo. Me importa un comino lo que haré luego, y los otros 99 me tienen sin cuidado. Así funciona, y un sistema con un distrito electoral tan grande ayuda a eso; salvo, claro, lo que le sucedió al pobre Chu Mériz con Susy Díaz, que, más o menos, la había pensado así hasta que salió Susy por el camino y lo barrió del escenario. Fue un partido que tuvo un sólo escaño y que no lo obtuvo quien había armado la torta, sino la número 13 con sus encantos incluidos.

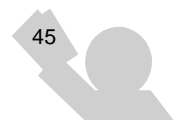
¿Cómo deberíamos diseñar el sistema electoral para tener un pluripartidismo moderado, es decir, un esquema de cuatro o cinco partidos? Primero, el sistema debe ser proporcional. ¿Qué cosa es el sistema proporcional? Significa que, de un universo de votos, éstos se reparten entre las curules en función del porcentaje. El método se llama D'Hondt, de la cifra repartidora. Por ejemplo, hay 100 votos: el que obtiene 20% de ellos obtiene 20% de los escaños; el que obtiene 5% de los votos, recibe igual porcentaje de curules. En cambio, en el sistema anterior al que me referí –el sistema por mayoría-, si hubiera 10 y alguien saca un voto más, mete a los 10 y saca al otro del juego.

En segundo lugar, considero que el sistema proporcional debería tener una barrera. ¿Qué cosa es una barrera? Pues, que no todo el que postula tiene un voto y gana. Si uno tiene el 10% de los votos, se lleva ese 10%. Pero, ¿qué pasa si tiene 0,25%? ¿Entra en la repartición o no? Yo creo que no, porque debemos tender a eliminar del sistema a los partidos demasiado pequeños. Podríamos buscar ser consecuentes: nosotros tenemos una ley según la cual el partido que obtiene menos del 5% de los votos pierde su inscripción. Asumamos ese criterio también como barrera electoral: sólo entran al reparto los partidos que obtuvieron más del 5% de los votos. Entonces, los partidos chicos que consiguieron el

financiamiento tendrán, sin embargo, que darse cuenta que corren el riesgo de no permanecer en el sistema. Los partidos pequeños y los movimientos tienen que incorporarse a proyectos más amplios, para que los proyectos tiendan a ser más agrupados.

En tercer lugar, tenemos que discutir el tamaño de la circunscripción. Esto es muy importante. ¿Qué espacios geográficos del Perú adquieren carácter político para asignarles la representación? Durante muchos años la Cámara de Diputados se elegía a nivel de las provincias, mientras que la Cámara de Senadores se elegía por departamentos. Luego, pasamos a la elección de la Cámara de Diputados por departamentos, y a un Senado elegido a nivel nacional. En la época de Fujimori todo fue electo a nivel nacional. Hoy sólo tenemos una suerte de Cámara de Diputados que elige representantes al Parlamento a nivel de los departamentos.

Siendo parlamentaria propuse que partiéramos de la provincia, no para quedarnos en ella sino para reagruparlas. Cuando uno viaja a la selva alta de Junín, a las provincias de Chanchamayo y Satipo, nota que éstas se sienten más cerca de Oxapamapa que Oxapampa de Cerro de Pasco. Se podrían armar distritos electorales que agruparan provincias equivalentes, como las dos Baguas con Jaén y San Ignacio, uniendo provincias de Amazonas con provincias de Cajamarca. En fin, que quede como una propuesta hecha. Para no complicarnos, sin embargo, yo me quedaría con el esquema que hoy tenemos. Podríamos tener una Cámara de Diputados cuya base sea el departamento o la región transitoria; tal vez, algún día, podamos ir a una representación regional, pero de momento podríamos tener una Cámara de Diputados que represente al departamento. ¿Por qué? Porque si achicamos mucho el distrito tenemos un problema: casi un tercio de la población peruana está concentrada en Lima. Si nosotros tenemos un tercio de la población en Lima - y eso hace que un tercio de los escaños correspondan a ésta-, lo que queda para repartir son dos tercios entre 24 departamentos; incluido el Callao, que es una circunscripción. Entonces, no debemos achicar mucho el distrito e ir a circunscripciones de 1 ó 2 representantes, pues con ello no lograremos la proporcionalidad.



Asimismo, hay un debate sobre qué hacer con Lima Metropolitana, que hoy elige a 35 representantes. Hay quienes dicen que hay que fragmentarlo. Y, claro, tiene sus ventajas. El 95% de los dirigentes partidarios de todos los partidos son limeños. Ahora bien, hay quienes tienen ideas totalmente distintas. He oído decir, por ejemplo, que hay que dividir al país en 60 circunscripciones y elegir distritos binominales, tal como lo han hecho los chilenos. Claro, con eso apuntaríamos a un sistema de dos partidos. Pero, como ya dije, creo que eso no responde a la realidad del Perú, que se caracteriza por tener partidos de distinta dimensión.

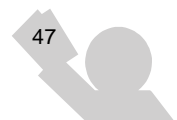
¿Cómo fortalecer la vida interna de los partidos? Se ha dictado una Ley de Partidos Políticos, y algunas agrupaciones políticas ya hemos cumplido con la adecuación a dicha norma. Es el caso de Acción Popular, Alianza para el Progreso, Somos Perú y el nuestro también, el Partido Popular Cristiano. No obstante, yo esperaba mucho más del efecto inmediato de la ley. Me temo que el requisito de los 67 comités, y el propio requisito de las firmas, no está siendo una barrera real. De hecho, se están encontrando mecanismos para sacar firmas y formar comités. Por otro lado, no se trata sólo de haber acreditado 67 comités y después no hacer ninguna elección interna. Ésa será la segunda etapa de fiscalización para la ley. ¿Servirá de algo la ley como medio de control? Ojalá, aunque me temo que no será así.

Esto me trae a otro debate importante. ¿Debemos mantener el voto preferencial? Creo que éste es otro reto de definición política. Nosotros somos partidarios de su eliminación; y yo, en lo personal, creo también que debería eliminarse. ¿Por qué? Para ser consecuente con el razonamiento que estoy teniendo, porque creo que el voto preferencial fue concebido en el gobierno militar de Morales Bermúdez como un mecanismo para sembrar una fractura interna en los partidos, al permitir que tu adversario pueda pertenecer a tu misma agrupación. Lo propongo ahora porque hoy hay una Ley de Partidos, y ésta obliga a que los estatutos partidarios establezcan sistemas de elección interna. En otras palabras, si la ley se cumple cuando se exija la inscripción de las listas, entonces tendrá que haber candidatos nacidos de procesos democráticos acreditados y, por tanto, en un orden

que surgirá conforme a las decisiones de cada partido. Comprendo que éste es un tema discutible. Hay quienes son partidarios del voto preferencial. Invocan a su favor que es una fórmula democrática en cuya virtud los ciudadanos, y no los partidos, terminan ordenando la lista. Indican que es el ciudadano el titular último de la decisión y que, por encima de los partidos, deberían ellos tener la posibilidad de seleccionar a los candidatos.

En mi condición de dirigente y presidenta de un partido político, yo tengo dos puntos de vista sobre el tema. En el fondo, creo que la inexistencia del voto preferencial fortalece a los partidos –si bien es cierto que el proceso electoral interno y ordenar la lista en función de dicha votación puede ser un dolor de cabeza. Los partidos debemos servir de filtro para llevar candidatos adecuados. Es verdad que hemos tenido un proceso electoral de forma más que precipitada, el cual nos sorprendió por la forma como se precipitó la crisis política luego del fraude del año 2000. Todo eso se hizo sobre la marcha. Lo ideal sería que, para las elecciones del 2006, el proceso interno de selección en los partidos permita presentar cuadros y poder decirle al ciudadano: “mira, éstos son los 120 que tenemos, creemos que son lo mejor de la vitrina; han pasado por procesos democráticos y los militantes han elegido: ahora, tú, ciudadano, elige”.

Creo, pues, que la eliminación del voto preferencial fortalecerá a los partidos, siempre y cuando éstos realicen sus procesos democráticos de selección como manda la Ley de Partidos. Me temo que su definición va a ser, finalmente, un tema de carácter político al interior del Parlamento. No es un pecado tener un sistema de voto preferencial, tampoco una panacea no tenerlo. La realidad es que la tarea interna de los partidos es siempre mucho más importante. Todo esto, sin embargo, sería incompleto si no miramos el panorama más grande. Alguien podría decir que hay que mirar un panorama mucho mayor, que es el de la reforma general de la política –y del cambio de percepción que los ciudadanos tienen de la democracia-; y pudiéramos pasarnos horas sobre ese tema. Sin embargo, ésta no es la idea que nos convoca hoy. Y, allí, permítanme compartir con ustedes algunas cortas lecciones.



Los sistemas políticos más conocidos en el mundo son tres. El sistema presidencial, el sistema semipresidencial o semiparlamentario, y el sistema parlamentario. Antes he dicho, con absoluta claridad, que quisiera un esquema político que permita al Perú volver a tener un sistema ordenado de partidos. Ésa es una apuesta clara. Ahora les quisiera preguntar: ¿qué es lo que tenemos, y qué es lo que nos interesaría tener en el Perú? Tenemos un sistema presidencial puro. Un ejemplo de sistema presidencial puro es el que posee los Estados Unidos: el presidente de la República es elegido, nombra a sus ministros de Estado, y nadie lo puede tocar. No hay interpelación. No hay censura. Ese Secretario de Estado, nombrado por el presidente, sólo lo saca y lo pone él.

Al revés, el sistema parlamentario puro es el sistema de Inglaterra, donde se elige al Parlamento y es éste quien elige a los ministros. Es decir, el Jefe de Gobierno, el primer ministro inglés, sale del Parlamento. En muchos de los países de Europa, se elige así al gobierno: los partidos se presentan al Parlamento, el pueblo decide quién los representará en él, se arman mayorías -o alguien gana por mayoría-, y de allí sale el próximo gobierno. El primer ministro y sus ministros de Estado son parlamentarios. Sólo salen del gobierno en el momento en que se produce una crisis política, y es cuando el Parlamento se renueva en elecciones. Nosotros, en cambio, no tenemos ese sistema. Tenemos un sistema mixto. Los ciudadanos elegimos al presidente de la República. El presidente nombra a sus ministros, incluido el presidente del Consejo de Ministros; pero estos ministros están sujetos a la evaluación del Congreso por la vía de algunos instrumentos, como la interpelación y la censura.

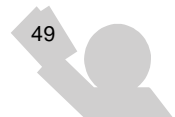
En el Perú, hay quienes quieren que vayamos a un sistema parlamentario, que elijamos primero al parlamento y que de éste surja el primer ministro. Efectivamente, en América Latina, y en nuestro país, el presidente se ha convertido en una figura muy vulnerable; eso está claro. Pero el presidente sigue siendo una figura central, pertenece a la tradición nacional y no creo que se deba eliminar; máxime si en el Perú estamos en una etapa de reconstrucción del sistema de partidos. Además, para ir a un sistema parlamentario tendrían que haber acuerdos y

crearse todo un nexo político. No es tan fácil. Por eso, yo me inclino a que mantengamos nuestra tradición republicana del presidente elegido democráticamente con capacidad de nombrar a sus ministros.

Ahora bien, ¿qué es lo que, sin embargo, sí me parece que va ganando consenso y necesitará a partir del 2006 una reforma constitucional? Que, en medio de este sistema semipresidencial, fortalezcamos la figura del Presidente del Consejo de Ministros. Se trata de una figura híbrida, intermedia. No es un parlamentario. Lo nombra y lo destituye el presidente. No obstante, cumple un papel muy funcional: es el vocero del gobierno -como manda la Constitución- y, sobre todo, lo ayuda a relacionarse políticamente con el Parlamento. Más aún, debería convertirse en un instrumento de negociación, en alguien capaz de formar mayorías. Por tanto, considero que el sistema debe fortalecerlo. Que el presidente de la República y su investidura estén resguardadas por la capacidad de cambiarlo si mejor le parece, pero que ese presidente del Consejo de Ministros tenga una capacidad más real en la nominación de los ministros, en la sugerencia de su remoción y, particularmente, en la construcción de un diálogo democrático.

Por otro lado, considero que deberíamos reestablecer el bicameralismo. El Senado puede ser una cámara que compense determinados temas de la Cámara de Diputados, de modo tal que la ley tenga una segunda instancia de revisión. Por ejemplo, en un Parlamento con una Cámara de Diputados elegida a nivel departamental, los representantes son muy susceptibles a la presión y las exigencias de su gente. He escuchado que Henry Pease está proponiendo la renovación parlamentaria por tercios, o por mitades, en cada período. Esto me parece preocupante. Si ya el diputado de provincia tiene una exigencia inmensa -porque todos los días el ciudadano provinciano llega a su despacho con necesidades concretas-, una medida de tales características llevaría al parlamentario a convertirse en una suerte de tramitador. Acrecentaría la tendencia al populismo.

Me parece que hay que ir a una Cámara de Diputados departamental, incluso, si se quiere, con voto preferencial. Es decir, que a nivel local haya una competencia entre los líderes de los partidos. ¿Cuál será la gran tarea de la Cámara de Diputados? Ser una cámara política. Se instalarán las comisiones,



los pedidos, etc; es parte de la tarea de representación que le corresponde al Parlamento. Y, si eso es así, tengamos una segunda cámara, una cámara de otra naturaleza. En el proyecto de reforma constitucional que Unidad Nacional ha planteado, presentamos claramente funciones para el Senado y para la Cámara de Diputados. Es más, consideramos que existen algunas leyes que deben pasar a una suerte de segunda instancia -la Cámara de Senadores- para ver si proceden. O sea, les estamos dando a ambas cámaras un poder diferenciado. Es una forma de darle un equilibrio al país.

Yo he sido diputada. No quisiera volver al Parlamento. Pero, si tuviera que hacerlo, no me gustaría ser senadora. Una Cámara de Diputados tiene mil encantos. Es la cámara política, y la que tiene a su cargo la tarea fiscalizadora. Yo siempre tengo en la memoria a Roberto Ramírez del Villar, que murió después de haber sido durante cuarenta años parlamentario: "siempre diputado", decía. Pero, con todo, el país necesita también una segunda cámara: una cámara reflexiva. Ésa debe ser la cámara que vea determinados temas de política de Estado, y que ayude a que en el Perú haya una compensación y cierta serenidad. Estará representada por los mejores cuadros nacionales de los partidos, quienes serán presentados por éstos en lista nacional, a través de una votación con barrera electoral.

Esto resume nuestros puntos de vista. Primero, queremos un sistema político que apunte hacia un sistema de partidos. Segundo, queremos un sistema político que, apuntando a un sistema de partidos, ayude a preservar la figura presidencial, que es una figura fundamental en nuestro país y de un liderazgo indiscutible; lo tenemos en nuestra historia y lo vamos a seguir teniendo. Tercero, queremos crear una figura del presidente del Consejo de Ministros que pueda dialogar y negociar políticamente con un Parlamento mejor ordenado. Cuarto, nos parece que deberíamos llegar a tener un Congreso con una Cámara de Diputados muy dinámica, muy política, muy localista, muy representativa de los departamentos; y, junto a ella, una cámara más reflexiva, de ámbito nacional, donde los partidos hayan podido -previos procesos internos y con barrera electoral- haber definido a sus candidatos.

Para poner esto en marcha, necesitamos aprobar la creación del Senado. Luego, necesitaríamos discutir la Ley Electoral. Frente a esto, existen dos alternativas. O, bien, entramos a una reforma completa de la legislación electoral -que es lo que hoy está en debate- o no nos complicamos la vida, nos metemos en los temas de fondo y hacemos que se modifiquen cuatro o cinco cosas: ¿Cómo debe ser el distrito para elegir a diputados? ¿Cómo debe ser el distrito para elegir a senadores? ¿Va a haber voto preferencial? ¿Debe haber barrera electoral? ¿Debemos o no mantener las cuotas? Por cierto, no he profundizado en el tema de las cuotas, pues doy por descontado que se trata de un tema de antemano admitido.

Yo agradezco a Transparencia e International IDEA que nos ayuden a pensar estos temas. Comprenderán que éste es sólo un punto de vista. Con la participación de la perspectiva de otros partidos podríamos crear algunos consensos. Con estas ideas, les he expuesto en resumen lo que nosotros pensamos, nuestro aporte al debate. Estoy convencida de que esto es muy importante para el sistema democrático en nuestro país. Muchísimas gracias.



Preguntas del público a Lourdes Flores Nano

Pregunta 1: Usted ha mantenido en esta sesión una posición con respecto a las reformas electorales. Sin embargo, si analizamos la historia, vemos que lo que el país requiere no son reformas parciales, sino reformas constitucionales. Lo que hay que hacer es reformar y ordenar institucionalmente todo el régimen político y la organización social del país. ¿Qué opina Ud. de eso?

Pregunta 2: Las cuotas no demandan igualdad, sino son, más bien, un mecanismo para que las mujeres podamos lograr la equidad. ¿No es así? En segundo lugar, me gustaría que se manifestase respecto de la propuesta de reforma de fijar el orden de la lista de candidatas teniendo en cuenta que de cada tres candidatas sucesivos, cuando menos uno debe ser del sexo en minoría numérica. De acuerdo con el artículo 26 de la Ley de Partidos, esto se debería referir tanto a la dirección política de los partidos como a la elección popular. Considero que esto no debería ser así, sino de forma alternada. ¿Qué posición tiene Ud. al respecto?

Pregunta 3: ¿Qué opina Usted de las posibilidades de que las elecciones parlamentarias no sean simultáneas con las presidenciales, y que éstas se realicen, inclusive, en una eventual segunda vuelta?

Pregunta 4: ¿Cuál es la propuesta del PPC sobre el tamaño ideal del Congreso, tanto para la Cámara de Diputados como para la Cámara de Senadores?

Pregunta 5: ¿Cómo se pueden democratizar, concretamente, los procesos políticos intrapartidarios?

Pregunta 6: Hay una clase dirigente que no se renueva y usufructúa la política. Al respecto, ¿qué hacer? ¿Cómo garantizar una visión más moderna en los partidos?

Pregunta 7: Para elegir y participar mejor, se requieren también nuevas reglas para los medios de comunicación masiva. Se demanda un cambio sustantivo que permita elevar la conciencia política de la ciudadanía. Un elemento que, al menos en Chile, dio un excelente resultado es la franja electoral obligatoria de los medios de comunicación. Ésta fue decisiva para la derrota de la dictadura y el afianzamiento de la democracia. ¿Quisiera saber cuál es su posición respecto de la franja electoral obligatoria?

Pregunta 8: Usted planteaba el sistema bicameral, pero ¿no cree que quizás sea mejor establecer un perfil para los candidatos al Congreso? En segundo lugar, Usted planteaba también fortalecer la capacidad del Primer Ministro. Pero, ¿no sería mejor ir hacia un sistema presidencial puro?

Pregunta 9: En contraste con lo que Usted sostuvo respecto del sistema de alternancia, me parece que la alternancia es importante en la actual coyuntura política para efectos de evitar el caudillismo. En segundo lugar, quisiera referirme al tema de juventud: de acuerdo con proyecciones recientes, el 29% de la población peruana es joven, así como el 38% del electorado (esto es, personas entre los 18 y 29 años). He estado escuchando atentamente lo propuesto sobre las cuotas para las mujeres –que son muy importantes-, pero me pregunto: ¿existe algún proyecto a efectos de plantear alguna participación de la juventud por cuotas?

Respuestas de Lourdes Flores Nano

Respuesta 1. Debería haber un debate en nuestro país sobre qué sistema político queremos. Éste es un debate constitucional de fondo, y, sin embargo, no estoy segura que éste deba realizarse ahora, en este Parlamento y en estas circunstancias. Pero hay también temas tangenciales. Respecto del tema de la descentralización, por



ejemplo, hay un debate de fondo sobre cómo organizar el sistema político. Por tanto, estoy totalmente de acuerdo, pero las tareas que Usted propone deberían ser retos que asuman el nuevo Parlamento y, particularmente, un futuro Senado de la República.

Respuesta 2. Soy partidaria de las cuotas, creo en el tema. Impulsé una reforma legal cuando fui parlamentaria. Ahora, es verdad que las cuotas son un impulso y una forma de obligar a los partidos a que abran estos espacios, y son un estímulo también para nuestra propia participación. Está probado, por ejemplo, que el número de mujeres se incrementa mucho más donde hay sistemas cerrados, como en las alcaldías; y el número de regidoras ha aumentado muchísimo. En el estatuto del PPC, incorporamos una cláusula de posición dominante diciendo que, en las listas que el partido propugne, tiene que cumplirse la cuota, pero no en forma alternada. Si tenemos que elegir 10 en cada tercio, tiene que cumplirse por lo menos la cuota; si vamos a elegir 10 y hay que poner un mínimo de 30% en la cuota, tiene que ser en el primer tercio, en el segundo tercio, en el tercer tercio, etc., de modo tal que se respete mejor el espíritu de la cuota. A mí lo que me parece sensato es decir: si vas a aplicar una cuota, aplícala proporcionalmente, en cada tramo de la lista que se cumpla la cuota, que la cuota no se cumpla al final. Por tanto, más que por la alternancia, me inclinaría por la posición dominante, en el sentido que la cuota se reproduzca en cada tramo de la lista, en cada tercio. Creo que esto constituye un paso adelante, y garantiza la elección de mujeres en las listas si es que se eliminara el voto preferencial.

Respuesta 3: No estoy de acuerdo con la elección de parlamentarios en segunda vuelta, pero es un tema interesante. Recientemente, el congresista Aurelio Pastor planteó el que se pudiera elegir al Parlamento en segunda vuelta. No obstante, esto tiende a agotar la participación, ya que quien no ha tenido presencia –o una presencia importante- en la primera vuelta, desaparece. Para el go-

bierno, sin embargo, constituye una ventaja. Es el caso de aquél que gana las elecciones en segunda vuelta y tiende a tener mayoría en el Parlamento. Yo creo, sin embargo, que nuestro país debe tener una barrera inicial que permita que los partidos que se han inscrito pero que no son representativos, no accedan. Así, iremos ordenando el sistema.

Respuesta 4: ¿Cuál es el número ideal? Pues, creo yo, el que sea políticamente aceptable. ¿Qué es lo que debemos crear como sistema? Un sistema en el cual por un número X de ciudadanos se tenga un representante. En otras palabras, cada 100,000 electores debe elegirse un representante, y, por lo tanto, debería tenerse tantos representantes como $100,000 \text{ por } X$ figuren en el cálculo. No obstante, esta proporción en el Perú se ha perdido totalmente. Si considerásemos la relación entre el número de parlamentarios que teníamos en la década del cincuenta con la población que representaban, tendríamos que decir que el Parlamento actual es infinitamente más grande. Si hoy se aprobase la creación del Senado, creo que deberíamos mantener la Cámara de Diputados con 120 representantes y aquella como una cámara chica, con 40 ó 50 senadores.

Respuesta 5. Los partidos, de acuerdo con la Ley de Partidos, estamos obligados a llevar procesos internos. Debemos hacer cumplir la Ley de Partidos. Ésta tiene buenas normas, y lo que ahora hay que verificar es que se cumpla y no sea un saludo a la bandera.

Respuesta 8: Es absolutamente razonable que haya habido dos preguntas críticas al tema de las dos cámaras. Reconozco que las encuestas de opinión muestran que no se trata de un tema muy popular. Efectivamente, la gente no está contenta con el Congreso y, en general, tiene la percepción de que más puestos significan más gasto. Pero he planteado mi propuesta con toda sinceridad, porque creo que para el país y para el sistema político esa reflexión que brinda una Cámara de Senadores es muy importante.



Hay que acabar con la mediocridad y tender a esfuerzos más sostenidos, sí. Es un problema de formación, en primer lugar, pero estoy convencida -con mis 25 años de vida política- que todo eso sólo se puede corregir si volvemos a tener un buen sistema de partidos. Que haya en ellos las tendencias que se crean mejores, que se definan los liderazgos de la forma más adecuada, pero necesitamos la tarea formativa de los partidos.

Ahora bien, respecto a lo segundo: no creo que deberíamos tener un sistema presidencial puro, no creo que sea conveniente. Considero que eso reforzaría mucho más el caudillismo en nuestro país. A primera vista, parece una solución óptima -presidente elegido, pone y saca ministros, nadie se los puede tocar-, pero, a la larga, en la vorágine en que estamos, ese presidente se tornará vulnerable.

Respuesta 6: Estoy absolutamente de acuerdo en que no se puede tener generaciones políticas enteras durante cincuenta años. Es más, si uno analiza un poco de nuestra historia, notará que el año 2000 ha significado el final de toda una generación de gobierno: la que surgió con Bustamante y Rivero en la década del cincuenta, el protagónico Fernando Belaunde, Luis Bedoya Reyes, Haya de La Torre, que jugó un papel fundamental en esos tiempos; en la izquierda, personas como Malpica, Barrantes... toda una generación de gente que comenzaron en la vida política en un determinado tiempo y que ahora cumplen un ciclo.

Yo entré a la política hace 25 años cuando tenía 17. Ahora tengo 45. Sin embargo, ya hay una generación política ahí. Nuestro ciclo, aunque ha sido muy dinámico y controvertido, no será un ciclo de cincuenta años; será más corto. En general, la dinámica de la vida está haciendo que, en todas las organizaciones, los ciclos se vayan acortando. Por mi parte, me siento muy orgullosa de pertenecer a una organización política cuyo fundador sí ha tenido esa idea muy clara, y que ha hecho un

esfuerzo por que salgan nuevas generaciones políticas. Hoy, si tienes 25 años, puedes ser regidor de tu distrito. La juventud tiene que entrar.

Respuesta 7: En el Perú existen las franjas, si bien tienen una significación menor. Ahora, no nos podemos quejar: el Canal 7 nos brinda a todos los partidos políticos entre 3 y 5 minutos al mes. El problema, más bien, es que la franja es todo lo que hay: no hay publicidad, por ejemplo. Existe también, por cierto, una dimensión relativa a la educación ciudadana. Los medios de comunicación podrían, quizá, ayudarnos un poco más. Entre tanto, me parece bien que haya franja, creo que debe haberla. Si el Estado pudiera financiar en medios de comunicación privados estos espacios, sería mucho mejor, pero todo eso tiene un costo muy grande. En resumen, creo que el tema de la comunicación es mucho más profundo, pero estoy de acuerdo con que haya franjas.

Respuesta 9: Yo creo muchísimo en la presencia de los jóvenes en la política. Creo que deben tener un espacio en los partidos; y, sin embargo, no me atrevería a crear una cuota más. Me parece que podría desacreditar ese otro aspecto de reconocimiento histórico que está, también, detrás de la cuota femenina, en la que hay que ir creando un equilibrio. Las cuotas, que básicamente están pensadas para una mayor participación de la mujer, pero que no son excluyentes, tienen ese propósito: el de permitir que una parte de la población que no ha tenido la posición o la presencia que debería haber tenido, vaya abriéndose camino hacia el liderazgo. Eso no quiere decir que no sea absolutamente conciente de hay que ir promoviendo otros liderazgos y que, de hecho, en cada proceso electoral emerjan figuras que corresponden a una nueva generación. De hecho en el 2006, mi esperanza es que haya un significativo cambio con la presencia de gente nueva que ayude a renovar la política.



**EL SISTEMA DE CUOTAS:
¿HACIA EL MANDATO DE POSICIÓN?**

Kristen Sample

International IDEA – Coordinadora de la sesión

Me da muchísimo gusto poder moderar esta mesa, que cuenta con la participación de dos panelistas muy distinguidos, los congresistas Luis Solari y Mercedes Cabanillas. El tema de la mesa es “El sistema de cuotas: ¿hacia el mandato de posición?”, y está dedicado a la participación política de la mujer. Esta mañana hemos hablado, también, sobre cómo es que los detalles, las particularidades, las características específicas de un sistema electoral pueden tener impactos o consecuencias muy fuertes en muchos aspectos. El sistema electoral puede afectar el sistema de partidos, y, de diversas maneras, la gobernabilidad y los mecanismos de representación. Uno de los aspectos que es afectado es la participación política de las mujeres.

Quisiera repasar algunos datos y estadísticas que nos parecen relevantes. En primer lugar, quisiera referirme a cómo las características de un sistema electoral (umbrales, tipos de listas, etc.) afectan, de una u otra forma, la participación de las mujeres en las instancias de gobierno. Actualmente, las mujeres ocupan el 22% por ciento de los cargos públicos en el país. No obstante, estos porcentajes varían de acuerdo con el cargo público específico. Por ejemplo, de cada 100 regidores, 26 son mujeres. Luego, de cada 6 congresistas, 1 es mujer; es decir cerca del 18%. Pero, también, existe una diferencia muy fuerte cuando vemos las alcaldías, donde menos del 3% de ellas están a cargo de una mujer.

Ahora bien, aprobada la Ley de Partidos, que señala una cuota del 30% en las elecciones para el Congreso, y los gobiernos regionales y locales, cabe preguntarse: ¿si ya existe la ley, que más hay que discutir? Como estamos viendo en estas semanas las posibilidades de reforma a través de un Código Electoral, también es muy importante analizar si sería necesario, de alguna forma, ajustar o modificar la cuota. Por ejemplo, si

Kristen Sample: Magíster en Políticas Públicas. Es la Directora del Programa Perú del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (*International IDEA*). Además, se desempeña como Coordinadora Regional de IDEA en asuntos de género y sociedad civil. Fue la Directora Regional Adjunta de Catholic Relief Services. Anteriormente, ha laborado en Bolivia, Guatemala y Chile en diversos cargos relacionados con el apoyo a la sociedad civil.

las reformas del Código Electoral incluyeran la eliminación del voto preferencial y se pasara a una lista cerrada y bloqueada, podría establecerse el mandato de posición o la alternancia. Según la primera, la idea es que figure un candidato del sexo minoritario en cada grupo de tres candidatos sucesivos. Éste es un tema para discutir. En el caso de los gobiernos locales, hay una propuesta de reforma para que la cuota se aplique en los puestos elegibles; es decir, los puestos de la mitad superior de la lista.

Tomando en cuenta estas propuestas de reforma, consideremos las experiencias de Argentina y Costa Rica. Se trata, precisamente, de los dos países de la región que tienen listas cerradas y bloqueadas, y mandato de posición. Son también, y no por casualidad, los dos países con mayores niveles de participación política de las mujeres. Argentina, que fue el primer país en implementar un sistema de cuotas de género en 1999, muestra un incremento en la participación o representación femenina en la Cámara de Diputados del 14% al 30%. Mientras que, en Costa Rica, que también tiene lista cerrada y bloqueada con mandato de posición, el nivel actual es de 35%. Después de esta breve introducción, quisiera dar paso a los panelistas de la mesa. Muchas gracias.

Luis Solari de la Fuente

Congresista independiente

Muchas gracias. En primer lugar, quiero agradecer a International IDEA y a Transparencia, en las personas de Kristen Sample y Percy Medina. Vaya también mi reconocimiento por el trabajo insistente que realizan en el tema de la inclusión y no discriminación.

En nuestro país tenemos una sociedad dual, dividida en términos reales y efectivos. Esta es una sociedad que no sólo está dividida en dos grandes segmentos, sino que tiene “mini-divisiones”, en cada una de las

Luis Solari: Médico. Congresista de la República 2001-2006. Ha sido Ministro de Salud en el 2001 y posteriormente Presidente del Consejo de Ministros entre julio del 2002 y junio del 2003. En el Congreso de la República ha presidido la Comisión de Economía e Inteligencia Financiera. Fue fundador y hasta el 2002 Secretario General del Partido Perú Posible. Ahora, parlamentario independiente. Es Fellow del American College of Physicians de los Estados Unidos y miembro de la Sociedad Peruana de Medicina Interna.

cuales se genera un segmento poblacional que vive en exclusión. En términos de producción, en el Perú, siete departamentos producen las tres cuartas partes del PBI y los otros diecisiete se las arreglan con el cuarto restante. Si lo vemos en términos demográficos, las provincias urbanas tienen casi tres cuartos del electorado, mientras que las provincias rurales –que constituyen tres cuartos del territorio- tienen poco más de un cuarto. En términos presupuestales, el presupuesto público en el Perú se distribuye por densidad demográfica y no por necesidades básicas insatisfechas; es increíble, pero es así. Entonces, diez departamentos usan el 70% del presupuesto, y los otros catorce se tienen que contentar con el 30% restante. Imagínense, entonces, lo que es nacer en una provincia que pertenece a un territorio que tiene una población menor y envejecida, que además produce muy poco, con una economía más de subsistencia y que además sólo le llega un “cachito” de presupuesto. La primera posibilidad que tiene esa criatura es la de morir en sus primeros treinta días de vida; la segunda, antes de un año; la tercera antes de los cinco años. Y, como dicen en las provincias de la sierra, “mi hijito está zafando”, es decir, si pasa los 5 años, su primera y más grande expectativa es migrar.

¿Cómo hace la gente que está en estos territorios, en estas tres cuartas partes del país, para participar en la política? ¿Cómo le pedimos a una persona que tiene ingreso menor de US\$ 1.50 diario, para que contribuya al sostenimiento de su local partidario? Además, ¿quién decide la elección de los congresistas en nuestro país? En cada departamento, lo deciden las ciudades. Imaginemos Cajamarca, cuyos distritos son rurales en cerca de 90%, ¿quién decide la elección del congresista por el departamento? Prácticamente, la provincia capital por concentración demográfica electoral. Esto se repite prácticamente en todos los departamentos.

Solamente viendo estos componentes estructurales, es posible darse cuenta de las cuatro grandes disfunciones que tiene la estructura peruana: pobreza y desigualdad, concentración territorial de la toma de decisiones y exclusión de la misma, mercados asimétricos y exclusión económica y, brecha entre representados y representantes.

Frente a la desigualdad es fundamental atacar las exclusiones con un enfoque estructural. Ejemplo, ¿dónde es que se siente más la ausencia de estatalidad? En la ausencia de ciudadanía social; entonces, el punto inicial de una reforma estructural incluyente debe ser la instauración de ciudadanía social mediante la inclusión rápida de los excluidos económicamente en los servicios de salud, en forma gratuita.

Obviamente, la inclusión en la toma de decisiones en una nación tiene como piedra angular la descentralización. La nuestra tiene características especiales, pues la ciudadanía participa en la construcción del gasto público del año siguiente y en el planeamiento para el desarrollo; además de la creación de un nuevo nivel de representación que está más cerca de la ciudadanía, que son los Consejeros Regionales.

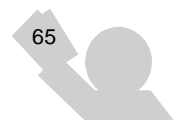
¿Qué hay de las unidades donde se forman las personas? Los partidos políticos son los vehículos de participación electoral en el sistema de toma de decisiones y requieren de una reformulación que incluye desde una nueva visión del propio país hasta la construcción de un nuevo modelo partidario horizontal, descentralizado e incluyente, que erradique el modelo vertical, centralizado y excluyente que ha contribuido a la discriminación en la toma de decisiones y a ampliar cada vez más la brecha entre representados y representantes. Por eso, a aquellos que trabajan el tema de la exclusión, lo primero que les digo siempre es: métanse a militar a un partido, y constatarán que el tema de la exclusión en los partidos no está vinculado solamente a las elecciones en un país, como se ha venido trabajando.

El asunto de la exclusión no está contemplado en la Ley de Partidos; su corrección no deviene de una norma jurídica sino de una actitud conductual entre las personas de un país. Sólo hay una norma que es absolutamente imperfecta, que regula el ingreso y el egreso, y que puntualiza el tema de la participación electoral de un segmento de excluidos -las mujeres-, y que, por cierto, no dispone nada respecto de los otros segmentos de exclusión partidaria, como son los jóvenes y los que no tienen un título profesional.

En América Latina, los partidos que han sobrevivido en el tiempo y que han sido fuertes, son los partidos de base popular. Estos partidos, sin embargo, tienen un problema muy grande cuando llegan a ser gobierno: no tienen los cuadros para gobernar. Además, al interior de esos mismos partidos los más discriminados son los que no tienen un título profesional. Si a eso se le agrega que no tiene título y es mujer; que no tiene título, es mujer y discapacitada; que no tiene título, es mujer, discapacitada y morena, chola, india, indígena o selvícola, entonces, esa persona estará en el extremo de la discriminación. Es decir, la discriminación y la exclusión no son unifactoriales, sino multifactoriales; se definen por agregación y se desarrollan en un partido en forma creciente mientras mayor es la base popular del partido. Esto en el modelo vertical partidario

Además de la inclusión en los servicios y en la toma de decisiones, un tercer elemento es el tema de la inclusión en la economía, en la producción y el mercado. Al incluir a la gente en estos tres elementos, se recupera la autonomía. Si yo le doy a un grupo de ciudadanos salud, educación e infraestructura gratuitas; le digo que pueden hacer el presupuesto participativo y su plan de desarrollo, y, sin embargo, no lo incluyo en la economía, en la producción y en el mercado, no tiene autonomía total. La autonomía personal es indispensable para el ejercicio de las libertades y derechos. Por eso es que hay que hablar claramente -como lo hace el PNUD- y referirnos a la necesidad de construir ciudadanía social, la ciudadanía política y la ciudadanía civil, a la que agrego la ciudadanía económica. En mi opinión, esto sólo puede hacerse por medio de una reforma estructural.

Luego de compartir con ustedes esta breve descripción estructural y territorial de nuestra patria, vamos al tema de las cuotas. Las cuotas han sido, hasta el momento, una buena solución. Mejoran transitoriamente la participación de la mujer en la política, pero no constituyen una solución perfecta. En cambio, como colectivo social, no hemos tomado una decisión sobre qué hacer con la exclusión de los jóvenes o de los que no tienen un título, es decir, de los pobres. Esto, hasta ahora, no ha sido atendido ni tratado. Asimismo, como ya lo mencioné, al interior de las



organizaciones partidarias, la razón por la que hay cuotas es porque éstas son refractarias a que la mujer participe. Existen, sin embargo, varias formas intrapartidarias para reducir la discriminación y la exclusión de los grupos excluidos. Primero, la microterritorialización de los partidos: si se diese una ley que desapareciera el nivel departamental en éstos, yo les garantizo que automáticamente los partidos se horizontalizarían. Segundo, si en dicha norma se estableciera que, obligatoriamente, mujeres, hombres, jóvenes, adultos, titulados o no titulados, tienen un lugar en el sistema de toma de decisiones que existe en cada Comité, resolveríamos finalmente el problema. ¿Por qué? Porque en una mesa de toma de decisiones en un partido se va a hacer política, no se va a ejercer una profesión o a ejercer una condición personal. Necesitamos que, en un partido y en una decisión política, la palabra del albañil pese igual que la del ingeniero; puede que el segundo sea jefe del primero en la obra, pero en un partido se va a hacer política.

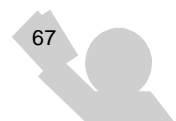
¿Para qué sirve el mecanismo de cero discriminación en un partido? Sirve para que el mecanismo de sucesión no sea vertical ni basado en el amiguismo u otro y se rija, más bien, por la capacidad para hacer política. La consecuencia del modelo partidario vertical en el país es la ausencia de liderazgos intermedios en los partidos y, en ella, una escasez de mujeres, jóvenes y líderes sindicales.

Todos queremos ir hacia una sociedad donde no haya discriminación ni exclusión. ¿Quiénes van a tomar las decisiones para construir esa sociedad? Aquellos a quienes se les confíe la conducción de la nación ¿Y de dónde vienen esos? Vienen de los partidos. Entonces, si yo pongo sólo un sistema de cuotas en un país y no aplico una estructura horizontal –es decir, una verdadera democracia partidaria- voy a tener que el partido va a terminar colocando a las mujeres para sólo para cumplir una cuota. Esta es la peor discriminación que se le puede hacer a la mujer. La cuota se cumple vocacionalmente, con la certeza de que, para tomar decisiones en una organización política, la única diferencia debe ser la capacidad personal para desempeñarse en ella. Es allí hacia donde tenemos que dirigirnos. Por esa razón, considero que la Ley de Partidos Políticos es imperfecta.

Entonces, quiero ir dejando algunos mensajes. No se puede construir una sociedad justa cuando la justicia se busca parceladamente o sectoristamente. La sociedad no es dual sino plural, la exclusión también; hay que transitar hacia una visión integral y hacia una visión estructural. ¿Por qué? Porque, luego de 50 años de cultura de derechos humanos, se ha desarrollado, especialmente en nuestro país a raíz de una serie de eventos recientes, una conciencia personal. La conciencia personal de un hombre y de una mujer hace que tenga conciencia de desigualdad, conciencia de ser tratados de forma desigual. Esto hace que cualquiera desarrolle una conciencia de necesidades insatisfechas. Es decir, hay un doble problema que resolver, los componentes de la estructura propiamente dicha (solución de necesidades) y los componentes de la superestructura (nuevos paradigmas, nueva ética social y política, entre otros). Si nosotros queremos construir justicia electoral en el Perú, justicia social o justicia a secas, significa que hay que entregar a la gente autonomía personal para el ejercicio real de sus derechos y libertades: darle ciudadanía social, política, civil y económica.

Si nosotros queremos hacer esto –es mi posición y mi punto de vista, pienso que el tema de las cuotas y de la participación de la mujer ha atenuado el problema, ha sido una buena solución, pero imperfecta y transitoria.

Por lo pronto, no estamos yendo al centro del asunto, que constituye ir a una segunda generación de reformas al interior de los partidos políticos. Mientras que en el modelo partidario predominante, la Comisión de la Mujer es para que se ocupe del “tema de la mujer”, la Comisión de los Jóvenes es para que se ocupe del “tema de la juventud”, en realidad estas comisiones han servido para discriminar a las mujeres y los jóvenes de la conducción partidaria. Hay, por supuesto, personas que, independientemente de esta situación, han labrado un estilo y una conducta particular en el escenario político, como lo son Mercedes Cabanillas, Lourdes Flores y otras tantas. Ciertamente, nosotros quisiéramos que fueran muchas más.



Mi tesis, pues, tiene tres componentes. En primer lugar, queremos construir una sociedad sin exclusiones, entonces hay que corregir la estructura que las está produciendo. Lo segundo es el sistema de cuotas, que ha demostrado ser efectivo y eficaz para la participación de la mujer en la política, pero que demuestra ser imperfecto. En tercer lugar, la participación de la mujer en la política tiene que intensificarse y profundizarse; para ello debemos, en mi modesta opinión lo más importante, motivar un cambio radical en la estructura de los partidos para que realmente se conviertan en organizaciones donde estén incluidos todos los grupos en la toma de decisiones; estos tres grupos excluidos en los partidos son los que no tienen título, las mujeres y los jóvenes.

Esto es, lo que yo quería plantearles. Muchas gracias.

Mercedes Cabanillas

Partido Aprista Peruano

Estoy muy complacida de poder compartir esta mesa de exposición y de diálogo tanto con el doctor Luis Solari como con ustedes. Veo que estamos ante un auditorio bastante nutrido donde, si bien es cierto, la cantidad de mujeres no iguala a la de los varones, hay un buen porcentaje de ellas.

Yo voy a mencionar algunas de las expresiones que ha utilizado Luis Solari, respecto de un diagnóstico preliminar que hizo al comenzar su intervención, para ganar tiempo. Creo que él ha descrito muy bien aspectos de exclusión, de discriminación, de pobreza, de centralismo y de desigualdad socioeconómica. Eso es darle una mirada global a nuestra realidad actual. Solamente agregaré, a lo ya expuesto, una mirada de género.

Mercedes Cabanillas: Licenciada, magíster y doctora en Educación. Congresista de la República y Presidenta de la Dirección de Política Nacional del Partido Aprista Peruano.

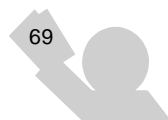
Ha sido Ministra de Educación, Senadora de la República y Diputada por Lima. En el actual Parlamento se ha desempeñado como Presidenta de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Humano. Profesora en la Escuela Superior de Periodismo Jaime Bausate y Meza y en las universidades Inca Garcilaso de la Vega y Federico Villarreal.

Un enfoque de género resulta necesario para comprender que, en cada una de estas esferas ya descritas, hay alguien que sufre el doble o el triple la exclusión o la desigualdad por el sólo hecho de ser mujer. En este sentido, esta situación se agrava sobremanera si, además, es pobre, indígena, o pertenece a una comunidad autogestionaria (u originaria inclusive); o si, además, es madre soltera o negra, porque vivimos en un país lleno de diferencias, de desigualdades, de exclusiones, de discriminaciones, en las cuales la peor parte, históricamente, la ha llevado la mujer. Y esto es algo que no se ha resuelto.

Si hablamos de menor acceso a la educación, pues la mujer lo padece. Qué decir de las niñas rurales, que tienen menos escolaridad que los niños del área rural. Si hablamos de población analfabeta, de ese 12% o algo más, el 70% son mujeres. Si hablamos de acceso a fuentes de empleo, los empresarios dudan mucho cuando deben contratar a una mujer: piensan que, aunque sea buena trabajadora, puede salir embarazada y tendrá que solicitar determinadas licencias, sean éstas por partos o lactancias.

Inclusive, existe una discriminación en el campo laboral y económico que se traduce en el ámbito salarial. Si una mujer (con los mismos calificativos, títulos, grados y posgrados) desempeña un trabajo de igual responsabilidad que el de un varón, esa mujer percibe un 25% o 30% menos de remuneración, según estudios absolutamente establecidos y demostrados.

Entonces nos preguntamos ¿a qué obedece esto? No pienso dar una explicación reduccionista y decir que todas las desigualdades, diferencias, discriminaciones y atrasos que sufre nuestra sociedad se deben exclusivamente a la discriminación de género. Yo voy a dar un enfoque absolutamente integral en el cual incorporaré la cultura patriarcal, que es la que ha caracterizado nuestro desarrollo socioeconómico y toda nuestra historia. Aunque no solamente la del Perú, sino la de muchísimas sociedades latinoamericanas e, inclusive, europeas -con la única diferencia que los europeos han salido rápidamente de este tema y nosotros todavía estamos en trance de



hacerlo. ¿Acaso, no es verdad que existe una división de trabajo entre los géneros? Pues, esa división de trabajo, entre hombres y mujeres, es absolutamente tradicional.

Y esta división significó que la mujer -por ser mujer, por tener ese sexo- tendría que desempeñarse con mayor vocación -y éxito seguramente, así lo pensaban hace muchísimos años atrás- en el ámbito del hogar y asumiendo tareas y responsabilidades del mundo doméstico, que yo no devalúo, pero que nos fueron adscritas casi en monopolio, sin la posibilidad de compartir, o de intercambiar, con la otra parte de la humanidad -que son los varones- estas mismas tareas y lo importante que tienen. Y que, sin embargo, ni siquiera son valoradas adecuadamente, estadísticamente, cuando calculamos la producción de bienes y servicios del país. ¿Acaso está contabilizada la producción de bienes y servicios que desarrollan, con su trabajo, millones de mujeres que están en sus hogares más de ocho horas? Pero ése es el trabajo invisible, pues, del mundo que todavía sigue siendo ideal para algunos, es decir, el mundo ideal de las mujeres, el mundo del hogar, el mundo de las tareas domésticas.

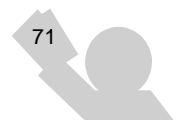
Y esto significó que la mujer entre en desigualdad respecto del ejercicio del poder que está ubicado en el mundo público, no el mundo privado ni en el mundo del hogar. Es ahí donde está la generación de empresas, de negocios, donde están las actividades económicas, de representación, las de más recompensa, reconocimiento y valía social. Por ello, recién en el año 1933 accedió, después de un gran debate en la Constituyente de 1931, a su derecho de poder elegir en elecciones municipales. Por supuesto, con el temor de que pudiera ser influenciada por el marido o por los sacerdotes desde el púlpito -tales son las preocupaciones que están en el Diario de Debate de la Asamblea Constituyente. En consecuencia, no es gratuito que recién el 12 de setiembre de 1955 se promulgara la ley que reconoce el ejercicio de derechos ciudadanos plenos a las mujeres, de elegir y ser elegidas en elecciones generales. Es decir, 134 años después de que el país haya declarado su vida republicana.

De lo anterior, podemos inferir, fácilmente, que se consideraba a la mujer en una situación de minusvalía, que era vista como un menor de edad. Esto lo recogía el Código Civil. Por ello, es que hasta el año 1984, la mujer estaba bajo la autoridad plena del varón. El hogar patriarcal, pues, es la fuente desde donde estas costumbres sexistas se trasladan a la sociedad. En ese sentido, el jefe del hogar (figura establecida en dicho Código) es el hombre, y es éste quien decide dónde va a radicar la sociedad conyugal, el hogar, quien decide si la mujer puede o no puede trabajar, si puede o no puede estudiar.

Todo esto es parte de nuestra historia, una historia que no hacía más que traducir la cultura patriarcal al ámbito de las leyes. Por eso, también, nuestra educación fue sexista: a las niñas se les enseñaba cursos de crianza de niños y manualidades. ¿Recuerdan puericultura? Yo sí, y recuerdo también las clases de repostería, pero no recuerdo que los varones recibieran ese tipo de cursos. Si realmente somos iguales, debemos tener los mismos derechos, las mismas obligaciones y las mismas oportunidades.

Ahora esos derechos están consagrados y existe, inclusive, la normatividad necesaria. Pero una cosa es la norma legal, los derechos conquistados y establecidos ya en el marco jurídico y otra, el goce de esos derechos. En el Congreso que se eligió el 2001, por citar un caso, si vemos la propia estadística de 120 congresistas, sólo hay 22 mujeres que ejercen derecho. Y el año 2000, en ese Congreso que duró sólo un año, de 120, tan sólo 26.

No sostengo que a la mujer deba dársele algún tipo de prerrogativa o privilegio, sino tan sólo colocarla en pie de igualdad. El mundo entero lo hace e insiste en la necesidad de promover la participación política de las mujeres. Mi partido, por ejemplo, se funda en el año treinta. Las mujeres, entonces, no éramos consideradas ciudadanas, pero una mujer visionaria, Magda Portal, firmó el acta de constitución de la organización. Junto a ella, existen otros casos. Muchas mujeres no sólo militaron, sino que dieron también la vida en los difíciles episodios de lucha de mi partido al enfrentar dictaduras



para poder restablecer la libertad en el país. Entonces, no es que las mujeres no tuviesen inquietud política o que a la mujer sólo le gustase lavar, planchar, cocinar y demás, sino que esas tareas nos las dejaron los varones y, al hacerlo, nos quitaron un tiempo valioso para el ejercicio de la política y de otras actividades fuera del hogar.

En ese sentido, las sociedades que despiertan al reconocimiento y toma de conciencia de esta desigualdad generan instrumentos jurídicos que, dentro del marco constitucional, permiten una estrategia para que la mujer pueda acceder no solamente a una mayor participación política, sino también a una participación política protagónica. Por eso surge el sistema de discriminación positiva y por eso surgen en el Perú las cuotas en 1996, al establecerse el 25% como porcentaje obligatorio en las listas de candidatos que presentan los movimientos y partidos políticos. Sin este requisito las listas no son válidas. Estoy segura de que, sin este requisito, por simple voluntad política, no se llegaba a esta cantidad.

Yo, que he militado en un partido que ya tiene más de setenta años de servicios desde más o menos los trece años, sé cuán intensa fue la participación de las mujeres que con mucho esfuerzo superaban barreras culturales y físicas que, de repente, el esposo o el padre les imponían simplemente por tradición. Ellas participaban pero, también es cierto –y aquí sí voy a entrar a un punto de coincidencia con algo que ha dicho Luis Solari- que quienes han conducido las riendas de los partidos políticos, quienes han tenido un papel fundamental en la toma de decisiones han sido los varones. Y éstos, por una experiencia anterior muy intensa –recordemos que ellos han vivido esa misma división del trabajo por sexo- han trasladado el hogar al partido. Y entonces a las mujeres del partido les encargan, como una prolongación del trabajo doméstico, tareas como éstas: “a ver que nos hagan pues las actividades secretariales, las actividades de apoyo”, “a ver que lleven el acta”, “a ver que preparen –ahora que es navidad- la chocolatada y el reparto de juguetes”, “a ver los servicios auxiliares de salud, las campañas de salud”. Nosotras decimos “un momento, venimos al partido a hacer política”, y a ejercer derechos y obligacio-

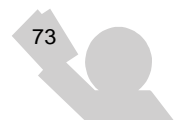
nes en igualdad de condiciones, así de simple. Por eso son importantes las cuotas, aunque no como elemento permanente. Estoy segura de que cuando evolucionemos políticamente, hacia una concesión de democracia paritaria, ya no habrá necesidad de cuotas.

En varios países latinoamericanos están alrededor del 30% de cuotas, estamos casi igualados. Nosotras estuvimos en 25% y ahora en 30%. Yo soy autora de ese proyecto que, en medio del debate de la reforma electoral -Luis recordará que cuando estábamos en el proceso de recuperación de la democracia hubo algunas modificaciones electorales- contó con la sensibilidad de los legisladores para ser aprobado.

Ahora bien, ¿es la cuota un sistema impositivo que viola el derecho del elector a elegir libremente? No, porque la cuota está incorporada en la lista, que es la propuesta que un partido da al ciudadano quien es soberano. Y él de ahí va a elegir, en una lista abierta con voto preferencial. Ni siquiera se le obliga a colocar, como en el sistema de cupos, a una mujer. No, este es un sistema de cuotas que se ubica cabalmente en el respeto constitucional de los derechos ciudadanos.

Muy bien ¿cuál es la situación ahora para perfeccionar esta cuota? Yo creo que un aspecto fundamental debe ser el de la alternancia y el diseño de métodos eficientes y eficaces. Si nosotros estamos hablando ahora de sólo 30%, todavía estamos muy por debajo de lo que es la presencia de la mujer en la composición demográfica del país. Nosotras somos 50.2% ó 50.1% mujeres, respecto de los varones. Si condensamos la cifra alrededor del 50%, entonces, esa expresión debe estar reflejada en todas las instancias del gobierno, tanto en la administración pública municipal, regional como, naturalmente, nacional; incluso al nivel de fórmula presidencial. Mi propuesta es que este sistema se enriquezca con el método de intercalar o alternar hombres y mujeres en la lista, de modo que lleguemos a cubrir el espacio que nos corresponde.

Yo sé que en esto que se llama el mandato de posición puede haber otras alternativas. No las rechazo. Yo creo que es un tema que hay que trabajar, sobre todo en cuanto compete a sensibilizar a los ciudadanos,



porque todavía queda un trecho largo por delante. Se los digo porque cuando presenté el proyecto de alternancia hace unos dos años atrás, en este nuevo Congreso que se instaló el 2001, pensé “si ya logré que se eleve de 25% a 30%, ahora aquí, en este Congreso, que es democrático, voy a lograr que salga al 50%”. Sin embargo, fracasé, porque se paró una mujer y dijo “esto es inconstitucional”, lo cual significa que cuando hacemos estas reflexiones no le estamos pasando la pluma o dando un codazo a los varones. De ninguna manera.

Tal vez este proceso de convencimiento tenga que comenzar por las mismas mujeres, que somos las que socializamos, a través de la educación de la casa o la formación en el hogar, a nuestros hijos, sean hombres o mujeres. Muchas veces los hemos formado también recogiendo estas pautas de discriminación de actividades según el sexo -“que el chico vaya a jugar a la calle con los amigos” Pero, a la niña: “no, oye tú, me tienes que ayudar acá, a levantar la mesa, a lavar los platos, a planchar”. O sea, somos nosotras las que estamos perpetuando esta diferenciación. Por eso, no me extrañó que fuese una mujer quien me dijera que la propuesta era inconstitucional.

Hay que despertar ese proyecto y creo que la única manera de hacerlo es en seminarios como éste, donde podamos, con la mayor naturalidad, cordialidad y respeto por nuestras ideas democráticas, intercambiar diversos puntos de vista. Sé que, por ejemplo, hay otras opciones de mandato de posición, pero sólo distribuyendo ese 30% que hoy día la ley nos reconoce; y que es injusto porque no es representativo. Creo que estaremos en pie de igualdad real cuando concurramos a elecciones en condiciones absolutamente complementarias, no diferenciadas ni discriminatorias. Porque hay una tremenda reserva social y productiva que puede aportar la mujer a la política y a la democracia, y que hoy en día es severamente cuestionada por muchos segmentos sociales, no solamente en el Perú, sino también en el mundo entero. Muchas gracias.

Preguntas del público a Mercedes Cabanillas y Luis Solari de la Fuente

Pregunta 1: Mi pregunta es tanto para la doctora Cabanillas, como para el doctor Solari. Hemos visto que en el sistema electoral, y en la ley de cuotas, se ha buscado respuestas simples a interrogantes simples. Es decir, ¿por qué se discrimina a una mujer? Porque no tiene una ley que asegure su participación. ¿Por qué votamos? Porque de lo contrario nos imponen una multa y no podemos ejercer ciudadanía civil o económica, etc. Sin embargo, creo que no ha habido normas que hayan ajustado los patrones de conducta de la población. Y eso tiene que ver con reformas al sistema electoral, al modelo constitucional, etc.

Por ejemplo, en Chile, el Partido Socialista en su estatuto asegura la participación de las mujeres dentro de los órganos de dirección. Así, tiene una Vicepresidencia de Asuntos de la Mujer asignada exclusivamente a la mujer y, por lo tanto, le da espacios de participación y decisión en las decisiones internas del partido, asegurando normas de conducta en el mismo. Entonces, no basta una ley electoral, sino también normas que aseguren institucionalidad en los partidos.

Pregunta 2: Buenas tardes. Creo que se está erradicando el sistema patriarcal. Actualmente, por ejemplo, casi todos los municipios escolares tienen a mujeres como alcaldesas. Los chicos son los que tienen temor a hablar o presentar propuestas, lo que no ocurre con las mujeres. También vemos que las mujeres crían solas a sus hijos. Entonces pienso que las mujeres cada vez más logran solas todas sus metas. Finalmente, ¿qué hombre no está siempre detrás de una mujer y hace lo que ella dice? Muchas gracias.



Pregunta 3: Buenos días. Quiero recordar que en el año 2002, cuando Mercedes Cabanillas estaba en la Vicepresidencia del Congreso de la República, se organizó un evento por el Día Internacional de la Mujer que se llamó Los Derechos Fundamentales de la Mujer. Aquel día me tocó hablar sobre los espacios de la mujer empresaria y eso me hizo pensar que la mujer ha ido avanzando. En aquel debate nos pusimos en dos bandos: las mujeres, con Ana María Yáñez, que decían “¡mujeres contra hombres, a luchar por nuestros derechos!”. Y las que decíamos “pero si los hombres son buenísimos”. A mí me gustan los hombres, me llevo muy bien con los hombres ¡no tengo por qué pelearme! Además, el hombre es mi cliente, es mi operario, es mi papá, mi hermano, mi tío. ¿Cuál es la idea? Que las mujeres debemos comenzar a ir cicatrizando ideas. Ese know how de “mujeres contra hombres” y “hombres contra mujeres” ya no tiene sentido. Hay que ir viendo que la próxima generación, como lo dijo quien me antecedió, ya no debe vivir esas rencillas. En el espacio político, si bien es cierto que hay algunos partidos en los que hay pocas líderes mujeres y bastantes líderes hombres, también es cierto que aparecieron nuevas líderes como Paquita Izquierdo que formó un partido y otras como Lourdes Flores Nano, del PPC, que ya lidera un partido. Gracias.

Pregunta 4: El problema de género es un problema superado en generaciones posteriores. Actualmente, los jóvenes no tenemos tantos problemas para abrir los espacios para las mujeres. Lo que sí nos cuesta, tanto a hombres como a mujeres jóvenes, es abrir espacios dentro de las estructuras políticas para ser escuchados. Los representantes del CONAJU dicen algo muy cierto: la población electoral de jóvenes, hombres y mujeres, está creciendo. Los partidos aún no asimilan eso. De acá a tres elecciones son los jóvenes los que decidirán las elecciones y no los que estamos aquí. Ni siquiera los jóvenes que ahora están abriendo espacios para que los que vienen después puedan ingresar con participación. Entonces ¿Cómo lograr que los partidos atraigan a los jóvenes para que tengan una participación fluida y activa como ciudadanos? Gracias.

Pregunta 5: Quisiera hacer una pregunta directa al doctor Luis Solari. Tenemos un año de la promulgación de la Ley de Partidos Políticos. Para superar las disfunciones que él nos ha manifestado queremos, no solamente las mujeres que están dentro de los partidos políticos, sino sobre todo las que están fuera, participar. Habiendo trabajado con ellas, quieren saber la posición del parlamentario para que esta reforma pueda ser incorporada en el Código Electoral, en el sentido de que hombres y mujeres, alternadamente, puedan integrar las listas de candidatos.

Pregunta 6: Quiero felicitar a Mercedes Cabanillas por su amplia exposición donde ha graficado la gran diferencia entre hombres y mujeres. Eso no significa que tengamos una lucha contra los hombres, por el contrario, plantea la necesidad de equilibrar la presencia de las mujeres en la vida política de nuestro país. Felicito también al señor Solari por haberse hecho una autocrítica de cómo ha sido la implementación de las leyes, especialmente, en el proceso de descentralización. Quisiera preguntarle a él cómo debería darse la presencia de mujeres en movimientos tan verticales y electoreros que carecen de programa político.

Respuestas de Mercedes Cabanillas

El entusiasmo con el que han participado las diferentes personas que han hecho uso de la palabra nos anima mucho, porque nos hace pensar que estamos tocando un tema sensible que debe ser debatido ampliamente. Pues bien, trataré de hacer una sumilla al responder. Siento que todos han dado una cuota de aporte en sus intervenciones y he anotado puntos importantes.

¿Qué deben ser los partidos para interpretar mejor a los nuevos ciudadanos, tanto hombres como mujeres jóvenes, que emergen con un ánimo de hacer activismo, de aportar en proyectos que encarnen una



nueva visión del país por el cambio, por el desarrollo, por un crecimiento con políticas redistributivas, con justicia social, con equidad? Pues bien, evidentemente este es un desafío para todo partido político que se precie de contar con vigencia en el país. Porque hay que renovar, naturalmente, las propuestas, los programas y los planes de gobierno. Indudablemente, hay que diseñar políticas públicas que respondan a las expectativas de los jóvenes. Éstos cuentan con una ventaja, son producto de un nuevo sistema educativo. La educación dejó de ser diferenciada y se integró. Los programas curriculares dejaron de incorporar aspectos de discriminación como lo hacían en épocas anteriores. Entonces, eso ha permitido una interrelación entre educandos de uno y otro sexo y, naturalmente, un desenvolvimiento respetuoso y seguro de ambos géneros.

Entonces nos preguntamos ¿qué es lo que requiere un joven hoy? Naturalmente, oportunidades de empleo, educación, oportunidades para tener la seguridad de que en su país puede desarrollarse plenamente, según sus propias metas. Aquí hay una responsabilidad muy grande que todos los partidos políticos deben asumir. No solamente ofreciendo un programa atractivo, sincero y viable para los jóvenes con el ánimo de incorporarlos como electores. Creo que hay que asumir un compromiso de mayor apertura para que en sus estructuras dirigenciales pueda haber una presencia constante de renovación. En mi caso particular, el presidente de mi partido ha hecho una propuesta que consiste en que dentro de dos o tres años –permanentemente- habrá una suerte de renovación por tercios de toda la junta directiva de los diferentes niveles -nacional, regional, provincial y distrital-, donde la cuota de reemplazo va a estar íntegramente compuesta por jóvenes. Es decir, es una renovación promovida o forzada, pero que tiene que darse así. Como lo dijo el joven que intervino, los jóvenes se quedan fácilmente en los alrededores de la organización pero no llegan a asumir cargos de responsabilidad. Y lo mejor que puede hacer un partido es brindar oportunidades de desarrollo y espacios para que puedan competir las nuevas corrientes o generaciones políticas.

Por otro lado, la discriminación por sexo no es un problema sólo del Perú. Miremos el caso de Chile, que está saliendo de eso con una serie de mecanismos que significan apertura y atracción a las mujeres. Si bien es cierto, no cuentan con un método de cuotas, sí hay uno de voluntad política. Hoy mismo discute el Partido Socialista, en procesos primarios, la candidatura presidencial. La precandidata con mayor opción, respaldada por mujeres y hombres, es la señora Michelle Bachelet. Por su parte, la Democracia Cristiana, para citar otro caso, ve con buenos ojos a Soledad Alvear. Entonces, no es sólo patrimonio de los socialistas, sino que, en conjunto, los políticos chilenos están yendo hacia este reconocimiento. Finalmente, tengan en cuenta que, nos guste o no, ellos llevan una madurez política producto de una etapa de larga dictadura que les ha enseñado muchísimo.

Hay otra recomendación que me parece importante: debemos concertar. Evidentemente, nosotras tenemos que hacer alianzas estratégicas y tenemos aliados estratégicos. Por ejemplo, el congresista Javier Diez Canseco tiene un excelente proyecto de ley presentado al Congreso. Él está impulsando un sistema de cuotas paritarias, no solamente para definir cargos de elección popular, sino también para cargos de administración pública. Es una idea muy interesante, que no es naturalmente motivo de este debate, pero que me permite ubicar a Diez Canseco como un aliado estratégico. Y creo que con una visión de mayor apertura debemos ir hacia esa tesis, porque no estamos promoviendo una lucha de sexos para resolver los problemas de la injusticia, del atraso y del subdesarrollo. A nadie se le ocurre eso. Más bien, estamos promoviendo una visión inclusiva, democrática, entre uno y otro género.

Finalmente, quisiera agregar algo. Sí es necesario un sistema de cuotas y está muy bien que se haya incluido en la Ley de Partidos. Porque si no existiese este mecanismo legal -de obligatorio cumplimiento-, por sí solo no hubiera funcionado. Es más, el primer año en que fue aplicada la ley de cuotas en elecciones municipales, a varios parti-



dos se les anularon listas porque la quisieron “bypassear”. A mí partido le anularon listas en tres provincias, lo recuerdo perfectamente, y a muchos otros también. Cuando la cuota se aplica en listas cerradas, como es el caso de las elecciones municipales, donde no hay voto preferencial –ya hay un estudio sobre eso de Manuela Ramos- lamentablemente las mujeres fueron puestas de la mitad para abajo de la lista, a la cola. Y como ahí el que gana se lleva el 50% más uno de los regidores, las mujeres no tenían opciones reales de ser elegidas, eran los varones los que estaban bien ubicados. Entonces, definitivamente, el sistema de cuotas no es un sistema permanente, sino transitorio, perfectible y, además, descartable, cuando estas condiciones desventajosas para las mujeres se hayan superado democráticamente.

Respuestas de Luis Solari de la Fuente

Estamos ante una situación excepcional en la historia de la humanidad y, sobre todo, de América Latina. Es como una autopista de doble vía, en un sentido va todo lo que es la estructura que genera inequidad, desigualdad y exclusión; y, en el otro, en sentido contrario, el traslado de una creencia en la prevalencia de la sociedad sobre la persona a una prevalencia de la persona sobre la sociedad.

En otras palabras, una estructura totalmente antagónica de la persona y el desarrollo creciente de una conciencia personal, cuyo principal motor ha sido la cultura de derechos humanos. Este proceso se ha dado en los últimos cincuenta años y estamos en el momento de la colisión entre ambas situaciones.

En esa situación se van a generar muchas cosas nuevas. Enrique Iglesias pronunció un famoso discurso aquí en el Perú en donde describió los últimos 30 años de la región y dijo, “Bueno, nosotros hemos estado 30 años y las cosas no están mejor, están peor”.

Y la conferencia terminó con la pregunta: ¿ahora qué? Entonces, los organismos internacionales están buscando qué hacer para resolver este conflicto, entre la estructura que crea algo que es destructivo para la persona y la gente que no está dispuesta a seguir viviendo en una estructura de ese tipo. Y esto, obviamente, se traslada a todos los instrumentos, y uno de los instrumentos sociales más importante es la política. En otras palabras, la política no tiene que ser vista como una colina que hay que conquistar a cualquier precio, como decía antes, sino que debe ser vista como un instrumento para cambiar la historia de la gente.

Entonces, en ese sentido, si uno conoce esta situación, entiende que, si entra a la política, entra para resolver esa situación. Pongamos un ejemplo: si estamos en un partido político, en una provincia x, una provincia pobre, y hay que hacer elecciones internas para candidatos a alcalde y regidor ¿quién creen ustedes que tiene más posibilidades de salir electo en ese partido si hay voto universal? ¿El dirigente de una zona rural o de un pueblo joven muy pobre, pero que es un dirigente de calidad, o el dueño de una radio que también es militante? ¿O un microempresario, un mediano empresario? El que tiene más dinero para hacer campaña. Entonces, vemos que en una sociedad es asimétrica, no todo lo que parece democrático, como por ejemplo el voto universal, termina siéndolo.

Si uno dice que va a tomar una decisión democrática, la medida de la decisión es si ésta excluye o no. Si excluye, es democráticamente imperfecta. Y por eso tiene que corregirse. Entonces ahí entro al famoso tema. ¿Quién es el motor de este proceso que está caminando a esta velocidad destruyendo gente? La gente, otra gente. Y este es un conflicto real, ancestral, pero que ahora ha llegado a su punto máximo traducido en el conflicto entre el utilitarismo y la solidaridad. Este es el conflicto real que hay en este momento.



Por esa razón es que si nosotros vamos a ir a un modelo que resuelva este conflicto, la solución no puede ser crear otro conflicto. ¿Y cómo resuelvo la exclusión de los jóvenes y la exclusión de los que no tienen un título? En otras palabras, ¿cuántos Negreiros -que no tenía título y era un estibador, un dirigente excelente en su partido y un congresista impecable e intachable- queremos tener en la política? ¿Cómo hacemos para tener más Luis Negreiros en la política?

Primero, microterritorializar el partido. Se debe eliminar el nivel departamental, porque ése es el nivel del caciquismo, el nivel de las prebendas. Si en un departamento hay doce provincias, las provincias se autocontrolan entre sí. Si se elimina a los caciques, se elimina el poder manipulador del dirigente nacional sobre todo el partido.

En segundo lugar, cada comité tiene secretarías (de organización, economía, etc.). Dentro de cada secretaría -así como hay el equipo de organización, el equipo de economía- tiene que darse el mandato estatutario en el partido de que los militantes deben hacer activismo. De otro modo: el activismo político no debe hacerse en una galaxia interestelar, sino que debe hacerse ahí, dentro de los equipos de trabajo. Si tiene un equipo de treinta, un equipo de diez, no importa. Y los hace rotar. Eso significa que se va generando una diferenciación entre quien hace una mejor política, quien convoca mejor, quien decide mejor, quien protege mejor y quien es lealmente, políticamente, mejor.

Y, sobre los otros temas, pienso que el país no está preparado para un sistema de alternancia. Ya vió lo que ha pasado con su ley. Lo que pasa es que si usted diseña un sistema de alternancia es absolutamente perfecto para una visión dual. Pero resulta que las personas y la sociedad son plurales. Y la solución -si usted la quiere democrática y justa- tiene que ser plural. ¿Vamos a ir a un sistema de alternancia que incluya a todos los grupos excluidos? Esta solución todavía no la ha encontrado nadie.

Entonces, borrar el yo estoy de acuerdo con Mercedes Cabanillas en que hay que aumentar el tema de la cuota, pero perfeccionando lo que tiene de imperfecto. Es decir, si usted hace un estudio y demuestra que existe un gran universo de personas que se van a introducir en el universo de la política de los partidos, adelante. Pero si su estudio concluye que no va a ocurrir eso. ¿Qué va a suceder en el momento de confeccionar la lista? Le va a pasar que va a seguir poniendo a las mujeres y va a dejar de lado a otros dirigentes que pueden ser jóvenes o no titulados.

Y esa es la parte que hay que corregir. Ésa es la imperfección. Sostengo lo anterior porque yo he trabajado en este tema. He tenido que confeccionar dos listas parlamentarias y he vivido este problema. Además, lo he conversado con el Secretario General del Partido Aprista y con todos los partidos. La solución es buena, pero en este momento es imperfecta. Y perfeccionarla no significa sólo aumentarla, perfeccionarla significa que también se incluyan los otros sectores excluidos de los que se ha hablado acá, que quieren participar en la política.

Finalmente, quisiera contestar la siguiente pregunta: ¿Cómo considera que debe ser la presencia de la mujer en esos nuevos movimientos? Mientras más nuevo el movimiento, más posibilidad de crear un espacio protagónico para la mujer. Pero sabemos también que se crea un escenario de choque entre este movimiento nuevo y lo social, lo personal. Y ese nuevo escenario de choque le permite al nuevo movimiento crear una adaptación a ese sistema. Dicha adaptación comienza por dos cosas al nivel de la organización. Primero, por incluir a todos los militantes en los sistemas de toma de decisiones; y, segundo, por eliminar todos los niveles que faciliten el caciquismo, el clientelismo y todos los vicios de la política.

Dentro de ese proceso es que uno introduce el tema de las cuotas y las cuotas se engrandecen. La cuota enaltece al partido y finalmente la cuota termina siendo lo que nosotros queremos: un instrumento de justicia en el incremento de la participación de la mujer en los partidos. Muchas gracias.



**BARRERA ELECTORAL, VOTO PREFERENCIAL
Y SIMULTANEIDAD DE LAS ELECCIONES
PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS**



Francisco Eguiguren

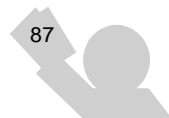
Pontificia Universidad Católica del Perú – Coordinador de la sesión

Vamos a empezar otra sesión de este seminario, donde tendremos como expositores a los doctores René Mayorga, distinguido estudioso e investigador boliviano, y a Natale Amprimo, Primer Vicepresidente del Congreso y ex Presidente de su Comisión de Constitución. Los temas a tratar estarán referidos a aspectos como la conveniencia de mantener o eliminar el voto preferencial en las elecciones parlamentarias, de establecer una barrera legal para acceder al Congreso, o de la simultaneidad entre las elecciones presidenciales y parlamentarias.

Es importante tener en cuenta que la aplicación de determinadas instituciones electorales puede tener resultados muy distintos, según las características de las realidades donde se implementan o de los partidos y fuerzas políticas en una sociedad. Ciertamente adoptar una cierta medida de tipo electoral apunta a obtener un objetivo o resultado, pero ello no es mecánico. Así, por ejemplo, exigir obtener una mayoría absoluta de más de la mitad de los votos para acceder a la Presidencia de la República, previendo una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados si ello no ocurre, debería propiciar el establecimiento de alianzas o frentes partidarios previos, con la consiguiente desaparición de pequeñas candidaturas, a fin de intentar ganar en primera vuelta o acceder a la segunda. Sin embargo, la experiencia peruana nos indica que ello no sucedió en nuestro país hasta ahora.

Con algunos de los temas que serán objeto de análisis a continuación, sucede algo parecido; lo que en su momento fue considerado bueno o útil, puede ahora considerarse o haber devenido en contraproducente. El voto preferencial en las elecciones parlamentarias, por ejemplo, fue introducido en la elección para la Asamblea Constituyente de 1978 y mantenido en elecciones parlamentarias ulteriores.

Francisco Eguiguren: Abogado y magíster en Derecho Constitucional. Profesor y Jefe del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. **Entre las múltiples actividades que ha desempeñado, ha sido Director de la Academia de la Magistratura y de la Comisión Andina de Juristas. En el 2001 integró la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional en el Perú.**



Su intención era “democratizar” la elección de los representantes, en base a la decisión popular, frente a la propuesta de lista de candidatos elaborada por los partidos y agrupaciones políticas. Se hablaba de acabar con la “dictadura” de las cúpulas partidarias y combatir la falta de democracia interna existente en los partidos. Y durante algún tiempo el voto preferencial se consideró positivo y que funcionaba bien, pero las cosas han cambiado más recientemente al constatarse que ha debilitado seriamente la organización y solidez de los partidos y las graves distorsiones que produce. Así, se observa el predominio del poder económico y la campaña personal del candidato, antes que la difusión de propuestas programáticas o de la promoción del partido. Se produce una lucha fratricida, a veces recurriendo a medios ilícitos, entre los integrantes de una misma agrupación, pues compiten entre sí para captar los votos de los electores destinados a su organización.

Por su parte, la simultaneidad entre las elecciones presidenciales y parlamentarias propicia un cierto “efecto arrastre”, donde quien gane la elección presidencial seguramente obtendrá una mayoría o una representación importante en el Congreso. En cambio, si ambas elecciones no coinciden en el tiempo, ello puede incidir en una distinta composición política del parlamento, aportando eventualmente a su mayor representatividad e independencia, pero poniendo en riesgo la gobernabilidad por las relaciones entre gobierno y parlamento. Se trata, pues, de opciones, con virtudes y riesgos, que hay que ponderar antes de escoger y decidir.

Lo importante es que las normas y medidas electorales que se adopten, contribuyan a fortalecer el régimen democrático, el sistema de partidos y la transparencia de los procesos electorales. Empezaremos el análisis de estos temas con la exposición del congresista Amprimo, quien no sólo es impulsor de diversas reformas en materia electoral sino que tiene amplia experiencia en este campo al haber actuado como personero legal de su agrupación política.

Natale Amprimo

Partido Democrático Somos Perú

Señores miembros de la mesa, distinguida concurrencia. He traído algo escrito con el objeto de hacer una exposición más ordenada de temas que deben ser explicados detenidamente con el fin de comprender las diferentes posibilidades que representan. Porque creo que más allá de señalar cuál solución tiene una u otra persona, creo que lo importante es explicar las repercusiones que trae optar por un camino en el tema electoral; esto, a mi parecer, es mucho más didáctico.

En primer término, quisiera agradecer a los organizadores de este importante evento por la gentil invitación que me permite compartir con ustedes reflexiones sobre reformas en el campo electoral, muchas de las cuales surgieron cuando tuve la presidencia de la Comisión de Constitución –y también cuando me desempeñé como personero legal nacional del partido por varios años. Éstos son temas que se están debatiendo en el Congreso y que resultan de particular importancia para nosotros los demócratas, que creemos que la soberanía reside solamente en la colectividad.

Para nosotros el soberano es el pueblo, que sólo puede expresar su voluntad en elecciones plurales, transparentes y periódicas. Pero que, en el caso peruano -hay que decirlo-, no siempre ha sido así. Pues, a lo largo de nuestra historia, las reformas sucesivas que se han dado en el campo electoral no se han traducido en una extensión de la democracia y una mayor transparencia y limpieza de los procesos electorales.

Podemos decir que en el siglo XIX todos los resultados de los procesos electorales fueron impuestos por la fuerza o el cohecho, salvo las elecciones de 1872, donde salió el presidente Pardo, y las elecciones de 1895, que dieron como presidente a Nicolás de Piérola. En el caso del siglo XX, hubo que esperar a las elecciones de 1963 para tener un régimen de libertad electoral. Ésa es nuestra realidad como país.

Natale Amprimo: Abogado. Congresista y Primer Vicepresidente del Congreso de la República. Es profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Lima. En su actividad parlamentaria se ha desempeñado como Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones; del Grupo de Trabajo encargado del Capítulo referido a los Organismos Electorales para el proyecto de Reforma Constitucional; así como de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales.

Nos encontramos, en la actualidad, en un nuevo proceso de transición que nos obliga a superar las deficiencias de nuestro sistema político, el cual no ha sido capaz –a lo largo de la historia- de enrumbar al país hacia la estabilidad y el desarrollo. A pesar de que los hombres que realizaron la independencia se preocuparon por dotarnos, al igual que en los demás países latinoamericanos, de una Constitución e instituciones republicanas, la realidad se reveló ante sus deseos de diversas formas de inestabilidad que hemos arrastrado hasta nuestros días.

En ese escenario, cierto es que desde la independencia hasta 1862 (y pondré como paréntesis el momento en que asume la presidencia Manuel Pardo y el Partido Civil, que fue sin duda la primera agrupación política moderna que promoviera un modelo fundado en la ética, el trabajo y la independencia institucional de los poderes del Estado) la vida política peruana siempre fue una lucha entre facciones, donde el ejército era el gran elector.

En este período se incubaron las grandes debilidades estructurales de nuestra realidad política como son: la ausencia de institucionalidad y el caudillismo, cuya última expresión es el *outsider*. Por ello, reitero la importancia del evento organizado por Transparencia e IDEA, que está orientado a sensibilizar a la sociedad civil sobre la necesidad de reformas en el sistema electoral del país que conduzcan hacia un sistema democrático más representativo y cercano a los ciudadanos.

En este orden de ideas, voy a exponer algunas consideraciones sobre el voto preferencial que, si bien permite al elector expresar su preferencia por los candidatos que se someten a juicio, creo debe ser revisado. Hay que decir que, originalmente, el voto preferencial fue concebido en la última etapa del proceso militar, que gobernó entre 1968 y 1980, y que surgió como un mecanismo que buscaba quebrar el liderazgo de Haya de la Torre que postulaba a la Constituyente de 1978.

Inicialmente, se pensó que con esta forma se superaría el absolutismo de las cúpulas partidarias y se democratizaría la elección de los representantes al Congreso y a la Asamblea Constituyente.

En el año ochenta no hubo voto preferencial y se aplicó recién en las elecciones de 1985, después de la experiencia de la Asamblea Constituyente, siempre con la intención presunta de liberar a los electores de la imposición de las cúpulas partidarias.

Este tipo de votos tiene tres modalidades. El voto preferente, usado en Australia o en Holanda mediante la aplicación del método Hare, donde se combina la representación proporcional con el escrutinio mayoritario. El voto acumulado, donde el elector tiene la posibilidad de colocar varios votos a un único candidato, o distribuir sus votos entre las diferentes listas de partidos o en la proporción que él mismo decida. Y el voto combinado, que va aún más lejos, pues permite borrar a un candidato de una lista y sustituirlo por los de otra, configurando finalmente el elector su propia lista.

En el caso de América Latina, los sistemas de listas con voto preferencial se utilizan en Perú, Chile, Panamá y Brasil. Son los únicos países, de los dieciocho que existen en América, que permiten que el elector tenga varias listas de candidatos. Por otro lado, en el índice de sistemas electorales se afirma que, en materia de listas, cabe distinguir entre tres tipos principales: la lista cerrada y bloqueada, la lista cerrada y no bloqueada (o voto preferente) y la lista abierta.

Se señala que la tendencia mayoritaria en América Latina es el predominio del sistema de lista cerrada y bloqueada para un total de once países: Argentina, Colombia (aunque con lista múltiple), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Cuatro países cuentan con un sistema de voto preferencial, es decir, listas cerradas pero no bloqueadas, que son Brasil, Chile, Panamá y el Perú. Y, por su parte, México tiene un sistema segmentado. Bolivia y Venezuela –nos lo dirá, en todo caso, René Mayorga– cuentan con un sistema mixto. Con todo, lo cierto es que ningún país de América Latina cuenta con listas totalmente abiertas.

En el primer caso, listas cerradas y bloqueadas, no existe una personalización del voto, sino que se vota por toda la lista. Las críticas a este sistema destacan el hecho de que no se permite al elector un buen margen de “escogencia”, y



de que quien rinde cuenta individual no es el político, sino su partido. Podemos decir que la ventaja del sistema del voto preferencial en lista cerrada pero no bloqueada radica en que facilita una mayor personificación del voto. Y, por principal desventaja, se señala que tiende a menoscabar la unidad y la disciplina interna de los partidos y a incentivar la autonomía de los parlamentarios frente a sus agrupaciones; autonomía que, en algunos casos, puede llegar a niveles de anarquía. Por ejemplo, las situaciones que han pasado los partidos políticos brasileños en algunos momentos. Esto, a su vez, se vuelve mucho más complicado porque los partidos no actúan en forma coordinada y disciplinada, sobre todo en el ámbito parlamentario.

Por nuestra experiencia electoral, pienso que los efectos del voto preferencial en nuestro país han sido contraproducentes y perniciosos. No solamente para la institucionalidad de los partidos (porque los ha debilitado sensiblemente en su organización y estructura), sino que, además, han contribuido, en el caso del Parlamento, a desfigurar y desactualizar sus funciones. Además, por cierto, de fomentar la competencia entre candidatos de la misma lista, que se convierten en verdaderas guerras civiles para obtener el voto ciudadano.

Muchas veces hemos visto –como bien decía Francisco Eguiguren– que los más serios conflictos se producen entre correligionarios que disputan su voto preferencial para asegurar su ubicación entre los elegidos. Por lo tanto, no hay debate de ideas ni de propuestas entre los partidos, sino que los debates se reducen a ver cómo me distingo yo del candidato del mismo partido para obtener el voto del elector que quiere votar por nuestra agrupación. Y, evidentemente, ahí cabe todo tipo de ofrecimientos.

Quizá sea ésa la causa de que –lo digo por experiencia– el 80 ó 90% de las visitas que un parlamentario recibe del público en el Congreso sea para pedir tres cosas: un favor judicial, un trabajo o una recomendación en el sector público. Y quizá eso sea, a su vez, producto de la propia actuación de los candidatos durante la campaña. En el afán de obtener el voto ciudadano, no reparan en cuántos ofrecimientos hacen con ese objetivo. Sin contar evidentemente –como decía Francisco– que no se escatima medios para proyectar la imagen de las propuestas,

muchas veces en franca oposición con las ofertas electorales de la propia agrupación. En el fondo, todos están alineados hasta que se conforma la lista y es inscrita en el JNE. Luego, empieza el desbande y cada uno –como reza el dicho criollo- baila con su propio pañuelo.

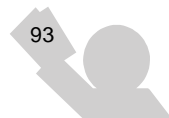
Justamente, Álvaro Rojas Samanez, en un artículo, señalaba que la vigencia de voto preferencial ha producido la peor distorsión del voto ciudadano y ha servido para entronizar una representación que dista mucho del mérito y de la calificación.

En cuanto a la barrera electoral, conjunto de normativas que limitan el acceso a la participación de los partidos políticos o candidatos que no hayan alcanzado una votación determinada, Domingo García Belaúnde sostiene que el prototipo se encuentra en Alemania, que cuenta con una cláusula del 5%; esto significa que los partidos políticos, para obtener un escaño, tienen que haber alcanzado un 5% de la votación electoral total.

Estos autores, tanto Domingo García Belaúnde como José Palomino Manchego, coinciden con Francisco Fernández Segado al señalar que una cláusula como la barrera electoral es positiva, siempre que se respeten los límites en un sistema de representación proporcional y siempre que sea mínimamente operativa y no regule de tal modo que quede como una cláusula decorativa e inoperante.

En nuestra realidad, la barrera electoral va, definitivamente, a evitar la proliferación excesiva de partidos y la dispersión política en los parlamentos, con lo cual ganará la gobernabilidad, ya que germinarán con mayor facilidad los consensos necesarios para garantizar las políticas públicas que se requieren.

En cuanto a la eliminación de la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias, la propuesta a ser discutida para eliminar la legislación electoral en este extremo contempla que la realización de la segunda vuelta electoral, en el caso de que no se alcance la votación requerida, se realice de manera simultánea a la elección parlamentaria. El punto central de la interrelación entre las elecciones presidenciales y parlamentarias es que, si éstas se realizan simultáneamente, hay que



determinar cuál es el grado de intensidad de dicha coincidencia y, en ese sentido, Dieter Nohlen distingue tres grados de intensidad.

Se dice que hay baja intensidad cuando las elecciones se llevan a cabo en el mismo día. Que hay una simultaneidad mediana cuando se sufraga en la misma boleta. Y que hay una alta simultaneidad cuando el elector emite un solo voto. Señala también que, a mayor simultaneidad, mayor será el influjo directo de la elección presidencial sobre las decisiones del electorado en la elección parlamentaria, afirmando que las situaciones que no se sujeten a esta regla deberán, y pueden, explicarse por separado.

De acuerdo con José Molina, los efectos potenciales del sistema electoral en los países latinoamericanos, en general, y en los andinos, en especial, dependen de la particular combinación que se adopte para las elecciones presidenciales y legislativas. Señala que, en particular, el posible efecto sobre el fraccionamiento parlamentario está asociado a la simultaneidad o no de la elección presidencial y parlamentaria, en primer lugar, y, en segundo lugar, a la fórmula de elección presidencial que se adopte; ya sea por mayoría relativa, con una vuelta, o por mayoría absoluta con previsión de segunda vuelta, como es el caso peruano.

Cuando la elección presidencial se decide por mayoría relativa, los electores tienden a concentrar su voto por los candidatos principales. Y esos votos tienden a trasladarse a los partidos que los apoyan en la elección del Congreso. Si la elección es simultánea, esto hace que la fórmula de la mayoría relativa aparezca asociada con la tendencia a un número menor de partidos en el Parlamento, baja fragmentación y a una mayor posibilidad de que el partido o coalición del presidente tenga una fuerza parlamentaria sólida y mayoritaria. La razón para ello es que en la elección por mayoría relativa, los votos tienden a concentrarse en los candidatos con mayor opción de modo que el ganador tiende a tener una votación elevada.

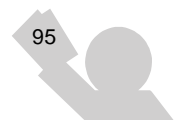
Cuando la elección parlamentaria es simultánea, esa votación se traslada a los candidatos que lo apoyan. Es lo que se llama en jerga electoral el “efecto portaviones” o “efecto de arrastre”. Como consecuencia, el

presidente tiende a tener una fuerza parlamentaria mayoritaria o muy sólida, lo cual favorece el funcionamiento armónico entre el Ejecutivo y el Congreso, aleja la posibilidad de que ocurran conflictos graves entre los poderes y, por lo tanto, facilita la gobernabilidad.

La segunda fórmula, la de doble vuelta en mayoría absoluta o especial, tiende a estar asociada a una mayor dispersión de votos que la fórmula de la mayoría relativa. En este caso, es usual que el elector suponga que en la primera vuelta, muy probablemente, no se va a decidir la elección y tienda a votar por su opción política favorita, aunque no tenga mucha oportunidad, con el objeto de contribuir en las negociaciones de la segunda vuelta. Como consecuencia, la concentración del voto entre los candidatos con mayor opción es menor que en el caso del sistema de la mayoría relativa. Y aún cuando las elecciones parlamentarias sean simultáneas, las posibilidades de que el Presidente de la República cuente con un apoyo mayoritario, con un Congreso sólido, son menores. Quizá la prueba está en la elección de 2001, en la que no hubo un partido con mayoría en el Congreso.

Por otra parte, la fórmula que exige la mayoría absoluta tiende a estar asociada a niveles más altos de aceptación del presidente de la República, por cuanto se exige que el presidente tenga, por lo menos como segunda opción, un apoyo mayoritario. En ese sentido, la fórmula de mayoría absoluta tiende a garantizar que ningún candidato con un rechazo total de más de la mitad de la población pueda obtener el triunfo.

El peligro de la fórmula de mayoría relativa es que un candidato que cuente con el apoyo de un 35% de los votos sea el que gane. La doble vuelta, por el contrario, supone que quien gane al final por lo menos sea tolerado, si no querido, por la mayoría de los electores. Se trata de una legitimidad inicial muchas veces alimentada por apoyos, como la segunda opción, para un candidato en la segunda vuelta. Si bien es un capital político positivo, que podría servir de base para políticas de base y de consenso, también puede esfumarse rápidamente, como lo demuestra el caso del ex presidente Bucaram en el Ecuador.



En las elecciones parlamentarias no simultáneas, no está presente el efecto de arrastre del voto presidencial. Además, salvo que se realicen en el período denominado “luna de miel”, es usual que la popularidad del gobierno vaya declinando y que, por ello, las posibilidades de que la fuerza parlamentaria del gobierno sean minoritarias son mayores que en el caso de elecciones simultáneas, haciendo más difíciles las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y, en buena cuenta, también, la gobernabilidad.

En los países andinos se da la situación de semisimultaneidad. Ésta se produce cuando la elección parlamentaria se realiza en los seis meses previos a la elección presidencial. En este caso, la elección parlamentaria forma parte de la campaña presidencial y sus resultados están ampliamente influidos por ella, aunque no en la misma medida que si fueran en la misma fecha.

Esto pudo comprobarse en las elecciones venezolanas de 1998. Las parlamentarias ocurrieron un mes antes que las presidenciales. Los resultados evidenciaron que los candidatos que polarizaron la elección presidencial lograron influir para que sus partidos alcanzaran una votación parlamentaria sustancial que, sin embargo, estuvo muy por debajo de la lograda por los candidatos. En elecciones simultáneas anteriores, la votación presidencial siempre estuvo bastante cerca de la alcanzada por los partidos correspondientes. De modo que la semisimultaneidad conserva el efecto de arrastre.

En las elecciones de los países andinos tenemos dos casos de semisimultaneidad. Colombia, en la cual es una regla, y Venezuela, donde ocurrió excepcionalmente en el año 1998.

Un tema que aunque no está referido estrictamente al campo electoral (pero que quizá debería merecer una mención, sobre todo ahora que se habla de reformas constitucionales a nivel del Parlamento) es el de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Yo creo que los peruanos –sobre todo después de la experiencia de estos 183 años- debemos evaluar si nos conviene seguir apostando

por un régimen presidencial o si debiéramos tender hacia un régimen parlamentario, en el cual el propio sistema vaya forjando la generación de alianzas en el Congreso, independientemente de la existencia de diversas fuerzas.

Creo que los cambios que se produjeron en la Constitución de 1993 con el objeto de favorecer “algún tipo de relación mayor entre el Ejecutivo y el Legislativo” no han funcionado. Y quizás si estuviésemos en un régimen parlamentario, lo que se produciría sería la necesidad de que se creasen alianzas y, por tanto, de que haya mecanismos de desfogue del sistema que obligen al gobernante de turno a entender qué cambios tiene que hacer, por ejemplo, en el tema del nombramiento de ministros.

Me parece más importante analizar las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo que hablar de la unicameralidad o la bicameralidad. Éste es un tema que quizá merece un mayor tratamiento. Porque respecto a la bicameralidad o unicameralidad lo que está claro es que, si revisamos los diarios de debate y las crónicas de los congresos, nos ha ido mal con una u otra fórmula. En otras palabras, siempre hemos sido impopulares, los congresos y los congresistas. Esto no quiere decir, de ninguna manera, que yo no crea en un Poder Legislativo.

La calidad no estaba garantizada con el sistema bicameral. Quizás habría que decir, como Benjamin Franklin, que la bicameralidad es una suerte de carreta jalada por dos bueyes. Cuando una carreta es jalada por dos bueyes sólo hay dos posibilidades. La primera, que un buey vaya a la derecha y el otro, a la izquierda; se produce, entonces, el inmovilismo, lo peor que le puede ocurrir a una democracia. La segunda posibilidad es que los dos bueyes vayan en paralelo. Se produce así una repetición que tampoco es buena: si los dos bueyes van en paralelo quiere decir que un buey sobra. Como consecuencia, no creo que ni la duplicidad de funciones ni el inmovilismo sean las características de la modernidad y del siglo XXI.



Por último, quisiera señalar que los riesgos del sistema unicameral -como son la posibilidad de que haya una mayoría que dicte normas sorpresa, que haga uso abusivo de esa mayoría transitoria- se pueden corregir. Y se pueden corregir estableciendo mecanismos obligatorios como son aquellos de doble votación con un período entre una votación y la otra, en la cual la opinión pública se expresa y hace comentarios sobre el tema.

Finalmente, a los políticos -y aquí hay más de una cara conocida- los corrige la opinión pública. Cuando me dicen que la ley de la estatización de la banca, que se pretendía promulgar durante el gobierno de 1985 al 1990, fue detenida por el Senado, yo discrepo de esa teoría. La ley de la banca fue “parada” por la opinión pública, que salió a la calle y la frenó. Porque si la opinión pública no salía a la calle, estén ustedes seguros que la ley hubiese sido aprobada muy rápidamente.

Creo, pues, que en estos temas no debemos limitarnos al debate simple de si es mejor un Congreso compuesto por una o dos cámaras, sino profundizar sobre cuáles son los roles y competencias que le corresponden al Congreso y cuáles los que atañen al Poder Ejecutivo. Muchas gracias.

René Mayorga

Watson Institute for International Studies – Brown University

Quisiera hacer algunos comentarios que no encierran ningún tipo de sugerencias o propuestas sobre cómo debería reformarse el sistema electoral peruano. Yo creo que ése no puede ser mi rol. Toda decisión que las fuerzas políticas en el Perú vayan a adoptar para reformar el sistema electoral debe ser tomada por sus ciudadanos, analizando los pros y contras de cada sistema electoral y de los puntos a reformar.

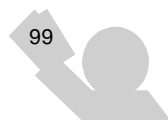
Yo considero que ha quedado bastante claro, en las exposiciones que venimos oyendo desde la mañana, que no hay ningún sistema electoral ideal. Cada sistema electoral tiene ventajas y desventajas que implican fortalezas y debilidades y, por lo tanto, la decisión por la reforma siempre va a estar guiada por valoraciones de tipo normativo.

No hay reforma electoral que no esté influida por los intereses de corto plazo de los que están implicados en el juego político. Como tampoco hay reforma electoral que esté guiada por fines estratégicos de largo plazo. Siempre hay una mezcla híbrida, una confusión entre intereses inmediatos e intereses de largo plazo. Y las reformas electorales implican, sobre todo, como dije antes, valoraciones normativas de esos cálculos por el poder, por la conquista del poder inmediato en las elecciones.

Por otra parte, creo que debo tomar otra precaución. En América Latina, y en la Región Andina en particular, en la transición de la democracia hace 25 años, más o menos, se han hecho muchas reformas electorales y constitucionales. En el Perú, en el año 1978. Por su parte, el Ecuador tuvo dos asambleas constitucionales, varias reformas electorales y ningún sistema electoral o ninguna ley electoral adoptada se mantuvo en dos elecciones consecutivas. Asimismo, en Colombia se hizo una reforma constitucional y electoral en 1991. Sin embargo, resulta que ninguna de estas reformas ha logrado dar cierta estabilidad al régimen político.

De manera que hay que ser muy precavido con las reformas. Sobre todo por las consecuencias negativas que puedan traer. Por ejemplo, en Colombia, con la tradición muy pesada y negativa del bipartidismo desde el siglo XIX, la principal prioridad de los reformadores era abrir el sistema político, ampliar la participación política a nuevos grupos y superar la herencia del bipartidismo. Sin embargo, ese buen objetivo político se hizo a expensas de la gobernabilidad, que también debe ser un objetivo de cualquier reforma electoral.

Giovanni Sartori ha insistido con mucha razón en que un sistema electoral debe contemplar dos objetivos: fortalecer la representación política y posibilitar la gobernabilidad democrática. Por lo tanto, un sistema electoral que sólo se fija en la participación puede debilitar las condiciones de gobernabilidad del país. Y ése es el caso de muchísimas reformas que se han hecho en América Latina, especialmente en la Región Andina. En Colombia y Ecuador e, incluso, en Bolivia -que ha tenido un régimen bastante estable, hasta hace poco, de coaliciones con un sistema electoral de origen alemán, etc., pero que tampoco ha podido mantener la estabilidad por distintas razones.



Tenemos que tomar en cuenta cómo establecer un equilibrio razonable entre el aumento de la participación y la promoción de la gobernabilidad democrática. La segunda vuelta electoral, por ejemplo, que fue introducida por primera vez en 1978 en Ecuador ha tenido efectos muy perniciosos.

Y, curiosamente, la mayoría de países en América Latina (en total catorce) tiene la segunda vuelta electoral. Son muy pocos los que no la tienen: Bolivia, Venezuela y México. Pero la segunda vuelta electoral –cuyo objetivo es dar legitimidad directa popular al presidente de la República elegido por mayoría absoluta en una segunda vuelta electoral- ha provocado, en varios países, gobiernos divididos.

En Ecuador, desde el año 1978, no ha habido un gobierno de mayoría; nos preguntamos por qué. Porque cada sistema electoral hay que analizarlo en sus efectos probables y en sus efectos inmediatos, tomando en cuenta las características del sistema político. Si tenemos un sistema de partidos fragmentado y polarizado, la segunda vuelta electoral producirá más fragmentación y gobiernos minoritarios incapaces de gobernar. Es decir, gobiernos con oposiciones parlamentarias fuertes y, al mismo tiempo, fragmentadas y divididas, como es el caso ecuatoriano.

El Perú tuvo esa experiencia en 1990 con Alberto Fujimori, quien fue elegido presidente en segunda vuelta, con gran apoyo popular pero con una débil minoría en el Congreso, donde no obtuvo ni el 20% de los escaños, ni en la Cámara de Senadores ni en la de Diputados. La oposición que, en ese momento, recibió del Parlamento fue, para él, un pretexto para cerrarlo, porque arguyó que el Congreso no lo dejaba gobernar.

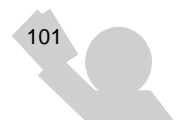
Entonces, un sistema electoral, o cualquier reforma, debe orientarse a establecer un nivel o una cierta complementariedad entre la legitimidad del presidente y la mayoría. Yo creo que el presidencialismo en América Latina ha tenido siempre ese problema. El problema de tener que operar en sistemas multipartidistas fragmentados, muchas veces polarizados, que no han podido darle a los presidentes mayorías gobernables. En otras palabras, que el presidente tenga una mayoría gobernable en el Congreso. Creo que ésa es la primera condición para un gobierno eficaz y estable.

Ésa es la primera reflexión que quisiera presentar aquí, ahora que el Perú se encuentra en una situación muy interesante: la de una segunda transición democrática, luego de la terrible experiencia del régimen de Alberto Fujimori. En un contexto que encierra riesgos y oportunidades, y que dependen del análisis que ustedes han hecho y van a hacer respecto de las causas de la emergencia de un gobierno que produjo muchas consecuencias negativas.

Si el diagnóstico indica que el origen de ese régimen se encuentra en la crisis del sistema de partidos y, si la derivación política y normativa que se hace para llevar adelante esta segunda fase o segunda transición democrática, implica que se debe reconstruir el sistema de partidos, entonces la reforma electoral debe orientarse a muchas de las recomendaciones que se han hecho aquí. Es decir, una reforma electoral que es el elemento más “manipulativo” de la ingeniería institucional, que tiene efectos más directos sobre el sistema político y el sistema de partidos. Una reforma electoral en el Perú debe enfrentar este reto: reconstruir el sistema de partidos, si es que el objetivo es tener partidos. Porque, por otra parte, como es ya un problema en el Perú y en Bolivia, estamos ante un clima totalmente antipolítico y antipartido.

En ese sentido, estamos enfrentados a una realidad donde la simple mención de “partido” se ha estigmatizado, de tal modo que implica incluso una asociación delictiva, poblada de corruptos, casi una asociación de piratas cuya única meta es apoderarse del botín del Estado. No obstante, pienso que se ha sacado, lamentablemente, una conclusión bastante radical del fracaso consecutivo de los partidos dominantes que han ejercido funciones de gobierno. De ese fracaso –cuyas causas son la ineficiencia y la corrupción– se ha concluido que el principio de partido, como tal, es un principio negativo y que los ciudadanos agrupados en asociaciones deben, directamente, ser los actores principales en el sistema democrático, que deben gobernar sin las mediaciones políticas dadas por los partidos.

Entonces, ha surgido una gran contradicción entre el principio básico de la democracia moderna, que es el principio de la representación a través de partidos, y la desconfianza y las demandas de poblaciones que ya no creen en los mismos.



Una reforma electoral puede correr el riesgo de hacerse en el vacío si es que, al mismo tiempo, no se contempla cómo puede contribuir a la recomposición del sistema de partidos. Frente a esa perspectiva, yo creo que es razonable la propuesta que se ha hecho aquí de eliminar el voto preferencial.

El voto preferencial -no voy a repetir los argumentos que se acaban de citar- no contribuye para nada a la recuperación y desarrollo de partidos fuertes, porque permite una competencia intrapartidaria, cuando la competencia debe ser interpartidaria. Los candidatos de un partido se convierten, entre ellos, en sus enemigos principales.

En segundo lugar, el voto preferencial anula o debilita el poder más importante que tienen los partidos: el poder de denominación de los candidatos. Por lo tanto, si se quieren partidos, debe eliminarse el voto preferencial. Por otra parte, tampoco me parece desatinada la propuesta de la barrera electoral. Un sistema de partidos puede contribuir a la gobernabilidad democrática en la medida que sea multipartidista moderado. Es decir, un sistema multipartidista con pocos partidos y mínimamente polarizado, con distancias ideológicas que no estimulen la confrontación y que permitan las alianzas, las coaliciones. Ése, también, ha sido un gran problema en muchos de los países de América Latina: partidos que no han estado acostumbrados a estimular alianzas precisamente para superar el riesgo permanente de los regímenes presidencialistas, que es la situación de los sistemas divididos y que sólo en condiciones excepcionales se han podido superar. Y se ha superado solamente en tres países. En Chile, donde hay un sistema de segunda vuelta electoral, pero para evitar gobiernos en minoría. En este caso, y por las condiciones específicas de salir de una dictadura de diecisiete años, los partidos democráticos resolvieron hacer una alianza, de tal manera que en las elecciones pudieran tener mayoría absoluta.

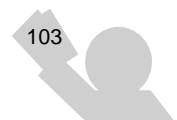
También se superó el problema de los gobiernos minoritarios recientemente en Brasil, con los dos gobiernos de Cardoso y de Lula. Ambos gobiernos alcanzaron mayorías parlamentarias en condiciones muy difíciles. Por la vigencia del voto preferencial, los partidos no

son nada estructurados, los diputados cambian de partido como cambian de traje y se habla de los partidos como los partidos de alquiler. Son más siglas de organizaciones o programas.

El último lugar donde se evitó el problema es Bolivia. Este país encontró una solución sui generis, puesta en entredicho por el ascenso de movimientos sociales y ciudadanos antipartidos, que fue el de las coaliciones post electorales. Como ninguno de los partidos tuvo la capacidad de obtener mayoría absoluta en elecciones presidenciales y parlamentarias, se decidió que el Congreso -aprovechando una cláusula constitucional que regía desde mitad del siglo XIX- tuviese la facultad de elegir a los candidatos con mayor votación. Esto impulsó alianzas entre partidos, y los gobiernos elegidos de Siles Suazo y Paz Estenssoro, hasta el gobierno de Sánchez de Lozada, fueron definidos en el Congreso; pero sobre la base previa de la formación de una mayoría parlamentaria. Así se estilaba en el sistema de presidencialismo parlamentario, el cual, sin embargo, estaba en crisis precisamente porque los actores principales de dicho sistema eran los partidos y éstos estaban cuestionados.

En definitiva, todo depende de la importancia de la salud, de la capacidad de acción, de la legitimidad de los partidos. Yo creo que los partidos son necesarios. Porque, de lo contrario, tenemos experiencias como la de Colombia: tendríamos sistemas democráticos en los que se eligen a individuos o a representantes o dirigentes de microorganismos electorales. En Colombia, luego de la reforma constitucional de 1991, surgieron ochenta y tantas agrupaciones políticas. Como consecuencia, se tiene un Parlamento actualmente fragmentado. Por eso, cuando no hay partidos, cuando no hay articulación de voluntades, programas y agendas políticas a largo plazo, la representación se convierte en algo puramente personal.

Yo creo que ustedes en el Perú tienen el reto de avanzar hacia una reforma electoral que pueda contribuir a la recomposición de los partidos políticos. Por lo tanto, es necesaria una barrera electoral, porque es mucho mejor un sistema de partidos con pocos actores que un sistema de partidos con diez, quince o cincuenta agrupaciones ciudadanas, como es el caso colombiano. Me detengo aquí. Gracias.



REDUCCIÓN DE COSTOS Y CONFLICTOS EN LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL



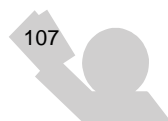
Horacio Boneo

Ex Jefe de la División de Asuntos Electorales de las Naciones Unidas

Yo enfrento el mismo problema que comentaba René Mayorga hace un instante. Primero, porque es un tema exclusivamente peruano para ser discutido entre peruanos. No sólo es el sistema electoral lo que se discute, sino también la conformación que tienen sus organismos electorales. Y, segundo, porque para hablar seriamente del tema necesitaría conocer más de lo que conozco sobre la situación peruana, por lo cual mi exposición se va a referir solamente a la forma de observar el tema, de analizarlo.

El hecho es que, en los casi quince años que llevo dedicado a temas electorales, he tenido ocasión de observar y analizar diversas formas de organización electoral, sobre la base de principios absolutamente contrastantes. Y la constante es que lo que parece funcionar adecuadamente en un país es un desastre en el vecino, y viceversa. No es fácil encontrar criterios organizativos de validez universal en materia de organización electoral. Pero creo que es posible –y trataré de hacerlo– identificar algunos principios y características de la administración electoral, y aplicarlos con criterios específicos en función de las circunstancias de cada caso. Por ello, me limito a una discusión general, y no trataré de aplicarla al caso del Perú. Estoy seguro que Fernando Tuesta lo hará con conocimiento de causa.

El primer punto que quisiera discutir es la forma en que se concibe a la organización electoral. Es frecuente, en la literatura, hablar de los organismos de administración electoral, como si se tratara de una entidad específica y concreta, como una empresa u organismo público. Alguien mencionaba hoy que el futuro esquema debe ser una cabeza con varios brazos, o algo similar, lo que equivale, si se quiere, a una forma de mirar la organización electoral muy parecida a como uno mira a una empresa. Y ahí empieza mi primera discrepancia en términos de cómo ver la administración electoral. Yo creo que ese caso es uno especial, entre otros, y que la forma correcta de ver a la administración electoral, como entrada al tema, es diferente. El caso que me gustaría utilizar como ejemplo es el de un aeropuerto.



Una administración aeroportuaria es, esencialmente, una organización jerárquica, si uno la mira con sus distintos niveles de administración y división de responsabilidades. El aeropuerto internacional de Ciudad de México, por ejemplo, tiene una estructura jerárquica tradicional, con un director general a la cabeza del cual dependen direcciones generales adjuntas de operaciones, servicios, administrativa, auditoría, jurídica, un órgano de control y gerencias de relaciones públicas y comunicaciones sociales en el siguiente nivel. Ésa es una forma de ver al aeropuerto.

La forma en que yo tendería a apreciarlo es como un conjunto de organizaciones que operan en un espacio común y que tienen objetivos complementarios que, en su conjunto, posibilitan un movimiento de pasajeros y de carga. Es decir, para mí, el aeropuerto es la coexistencia de aduanas, de migraciones, de salud pública, de seguridad, de las compañías aéreas y hasta de los taxis y empresas de transporte que llevan y traen pasajeros del aeropuerto. Es decir, es un conjunto de funciones que posibilitan esa tarea y que, en algunos casos, son desempeñados por una sola organización. Pero no necesariamente en todos.

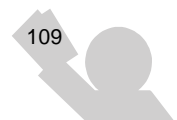
En materia electoral, tal como lo veo yo, hay una situación parecida. Hay un conjunto de funciones a desempeñar y una enumeración no taxativa podría incluir: el registro de organizaciones políticas, el registro de candidatos, el registro de votantes, la organización de las elecciones propiamente dichas, –el proporcionar a los votantes medios para identificarse como tales, la delimitación de circunscripciones en los sistemas electorales en los que ello debe efectuarse, la educación cívica y electoral de los votantes y otros actores relevantes, la función jurisdiccional, el control de financiación de partidos y campañas, el control de medios de comunicación social en lo que correspondiere a lo electoral, el asesoramiento a los poderes del Estado en la materia y, en algunos casos, como por ejemplo Australia, inclusive el asesoramiento externo a otros organismos electorales. O sea, es un conjunto de funciones, algunas jurisdiccionales, la mayor parte gerenciales, algunas educativas, otras regulatorias, que deben necesariamente llevarse a cabo para que un proceso electoral tenga lugar. Y para que pueda considerarse como adecuado, todas esas funciones deben tener un mínimo nivel de calidad. No es posible que existan

problemas significativos en cualquiera de ellas, porque eso arruina el conjunto del proceso y no una sola función específica.

Una delimitación de circunscripciones que beneficie a un partido en particular –Lourdes Flores mencionaba el caso del gobernador Gerry -, una incapacidad sistemática para verificar la identidad de los ciudadanos y evitar el doble voto; un comportamiento inadecuado de los medios de comunicación social -que pueden empañar el proceso como sucedió con los medios americanos durante las elecciones de 2000 en Florida; todos ellos son factores que pueden afectar la calidad del proceso electoral si funcionan en forma inadecuada.

Ahora, ese hecho no implica, necesariamente, que todas las funciones deben estar concentradas en un único organismo electoral, y con frecuencia no lo están. Diría que, en general, es más frecuente encontrar una cierta dispersión de funciones en lo electoral, que la situación de una comisión que reúne el conjunto de actividades, como creo que lo sugiere el documento de Rafael López Pintor, que ha sido distribuido en este seminario. Por ejemplo, en Canadá hay un organismo electoral centralizado y relativamente fuerte, y, sin embargo, la delimitación de circunscripciones está a cargo de una comisión especial que se crea cada diez años. En Argentina, la identificación que utilizan los votantes es emitida por un organismo no electoral. En cambio en Guatemala, o en Mozambique, los votantes deben identificarse con un documento especial emitido por el organismo electoral. El comportamiento de los medios de comunicación social, en lo que respecta al proceso electoral, es controlado en Sudáfrica por una prestigiosa comisión, que se ocupa de ese tema.

Los casos –como decía antes- en que existe una comisión electoral que centraliza todas las funciones, como era el Perú hasta 1993, son realmente especiales. América Latina, tal vez, es una de las regiones donde esto sucede más frecuentemente: Nicaragua, Colombia, Costa Rica, entre otros casos. Pero lo importante, a efectos del diseño organizacional, es no partir de preconcepciones generales, sino más bien analizar, con respecto a la situación de cada país, si la estructura institucional que se da es la distribución ideal de estas funciones electorales.



Eso lleva a analizar y considerar algunas cuestiones. La primera de ellas es hasta qué punto hay una especificidad en lo electoral. Tomemos una función sencilla, como la educación del votante: es posible priorizar lo educativo, es decir, la capacidad de educar o priorizar lo electoral, en otras palabras, los conocimientos electorales. Ello hace que exista la opción de encargar la educación cívica o la educación del votante a un organismo electoral, o eventualmente entregarla a la sociedad civil –si hay organizaciones que se dedican a lo educativo- o al propio Ministerio de Educación, como se hace en algunos países. Si en un país existen regulaciones con respecto al control del financiamiento de los partidos, ahí tenemos nuevamente un balance a efectuar entre la capacidad de hacer auditorías, que normalmente un organismo de control tiene bien desarrollada, y el argumento de que la actividad electoral es tan específica que más que conocer auditoría lo importante es conocer lo electoral. Aún en términos de algo tan clave como la propia logística del proceso electoral, hay organismos alternativos que tienen una definida capacidad logística y podrían ocuparse de esa tarea. En mi propio país, por dar un ejemplo, la distribución de las urnas y de material electoral lo efectúa la Empresa de Correos, que tiene toda una estructura para hacerlo. En cambio en otros países la actividad es asumida por el propio organismo electoral.

En ese sentido, en un determinado país uno puede llegar a la conclusión de es mejor que una cierta tarea sea efectuada por otro organismo – eventualmente en coordinación o bajo relación jerárquica con el organismo electoral. Creo que esa consideración de alternativas es la forma en que debe analizarse el problema.

Ahora ¿cuáles son los atributos o los criterios que utilizamos para decidir entre una opción u otra? Aquí, nuevamente, el trabajo distribuido de Rafael López Pintor, señala dos características: independencia y permanencia. Su argumento es que la forma ideal de organización electoral es una comisión independiente y permanente. Yo no estoy tan seguro de eso. He visto casos de comisiones formalmente independientes, como son la mayor parte de los casos en Asia Central, que jurídica o legalmente eran independientes, pero que no lo eran políticamente. Por lo que he podido leer acerca de la situación peruana, eso pasaba aquí a mediados de la década del noventa.

Lo mismo pasa con la permanencia. La importancia de la permanencia reside en que permite conservar la experiencia adquirida. Sin embargo, los ejemplos en los cuales la institución es permanente, mas su personal clave no lo es, son numerosos. Y en este sentido la permanencia carece de significado, porque, en realidad, lo importante es la estabilidad.

Yo prefiero, si hay que decidir entre estas posibles configuraciones, utilizar tres variables que son algo diferentes. En primer lugar, credibilidad, que es lo esencial para un organismo electoral. En la mayor parte de los casos -y en esto estoy completamente de acuerdo con el profesor López Pintor-, la independencia es algo que ayuda, significativamente, a una mayor credibilidad. Pero es importante enfatizar que la independencia es importante principalmente por su impacto sobre la credibilidad. En algunos casos pueden enfatizarse instrumentos alternativos como la transparencia, un alto grado de participación de los actores políticos, la participación de la sociedad civil en un conjunto de actividades. que tienden similarmente a asignar credibilidad a un proceso electoral. Hay inclusive mecanismos curiosos como el sistema de sorteo de los componentes de las mesas electorales utilizado en México que busca lograr credibilidad, al menos, en nivel de mesa electoral.

El segundo criterio para diseñar una configuración electoral es el de sostenibilidad - la capacidad de replicar los procesos electorales sin necesidad de hacer algún esfuerzo particular. Claro que en un caso como el Perú, por el número de elecciones celebradas, la sostenibilidad seguramente no es un problema.

El último criterio a utilizar es el de eficiencia. Quisiera señalar brevemente un par de características que hacen que la eficiencia sea un problema particularmente serio en el caso de las administraciones electorales. La primera razón por la cual la eficiencia es difícil de lograr es que al inicio de los procesos de democratización hay un enorme grado de desconfianza. Como consecuencia se incorporan lo que creo que aquí llaman "cerrojos" al sistema; es decir, mecanismos que tienden a darle credibilidad a las elecciones y que son aceptables para las partes, pero que son ineficientes y costosos. Lamentablemente, tienden a permanecer como parte del sistema cuando dejan de ser necesarios. Puedo dar un ejemplo.



En Mozambique, en la primera elección después de la apertura democrática, hicieron una boleta de votación tan elaborada, con tantos mecanismos de seguridad, que parecía un billete de banco. Naturalmente, costaba cincuenta centavos de dólar cada una, una cifra enorme. Cuando eso ya no era necesario, porque la gente tenía confianza y el sistema se tornó creíble, se seguían imprimiendo este tipo de boletas costosísimas. De estos ejemplos, de “cerrojos” innecesarios, hay una cantidad enorme.

Para concluir, quisiera mencionar el segundo elemento que afecta la eficiencia de las administraciones electorales, uno de los pocos elementos que le da cierto sentido a organismo que concentra actividades: la estacionalidad de buena parte de las funciones electorales. He visto casos, como el de Guatemala, donde hay una oficina descentralizada electoral en cada una de las municipalidades que, en los periodos entre elecciones, tiene como única función el registrar votantes – nuevos o los que se mudan a la circunscripción. El 72% de estas oficinas atiende a un ciudadano, o menos, por semana, es decir, tiene una carga de trabajo prácticamente inexistente durante cuatro años. En Pakistán, que tiene un sistema parecido, las oficinas que atienden votantes que concurren a registrarse atienden un promedio de 400 por mes durante periodos entre elecciones. De ahí, pasan a 200,000 en los tres o cuatro meses anteriores a un proceso electoral. En otras palabras, en estas condiciones de estacionalidad absoluta en algunas de las tareas electorales es muy difícil la eficiencia. Y ello es, tal vez, el argumento que ha llevado a países como Costa Rica a combinar algunas funciones que tienen una carga permanente de trabajo, el registro civil y la emisión del documento de identidad, con las funciones electorales. Este es uno de los modelos que tiene cierta popularidad en la región. Pero puede implementarse aun en casos en que las funciones jurisdiccionales están separadas del organismo que administra las elecciones, como creo que es el caso de Colombia.

Fernando Tuesta

Ex Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales

La pregunta de este seminario es ¿Cómo reducir los costos en elecciones? La pregunta contiene una afirmación, que los costos pueden y hasta deben ser menores. La pregunta no es ¿los costos son los adecuados? Por lo tanto, existe una percepción extendida en nuestros países, particularmente pobres, acerca de lo oneroso que son las elecciones y que, siendo importantes, podrían costar menos. Esta idea, desde mi punto de vista, es errónea y hasta peligrosa.

En realidad, de lo que se trata es de invertir en democracia, puesto que ésta, sus instituciones representativas, nacen de elecciones libres y transparentes, no de cualquier tipo de elección. Para que eso se produzca es necesario que el organismo -o los organismos que tiene ese encargo- esté dotado de presupuesto, infraestructura, normas y el tiempo adecuado para poder producir aquello que es necesario para el nacimiento de la representación. Pero para hablar de costos electorales, hay que tener mucho cuidado. Por varias razones.

Porque no es posible hacer una simple relación entre presupuesto ejecutado y población electoral y sacar un índice para luego concluir que el costo per capita en un país es tanto y en tal otro mas o menos. Este índice debe causar más preocupación, porque lo que hace es extender la idea que, allí donde hay un determinado número de dólares por elector, hay un país que tiene organismos electorales onerosos o ineficientes. Por ejemplo, en el Perú, en las elecciones de 2001, se gastó 125 millones de soles, más o menos 36 millones de dólares en primera vuelta. ¿Eso es mucho o poco? ¿Se pudo haber hecho elecciones con menos presupuesto? Sí, claro. ¿Pero, por dónde se recorta? ¿Salarios? Se podría. ¿Materiales educativos? Se podría. Y así sucesivamente. Pero, también se podría hacer a la inversa, contratar mejores

Fernando Tuesta: Sociólogo, magíster y estudios de doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Heidelberg. Es profesor de la maestría de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales hasta diciembre de 2004. Ha integrado varias Misiones de Observación Electoral. Investigador, asesor y consultor sobre temas de democracia, elecciones, partidos políticos y comunicación política. Fue profesor en la Universidad de Lima, Pacífico y la Academia Diplomática.

profesionales por mejores sueldos, hacer mejores materiales educativos, educación mucho más extendida -contratar programas por televisión, lo que cuesta muy caro. ¿Qué es lo que queremos? Ésa es la primera pregunta: no dónde rebajamos, sino qué queremos. Ahora bien, es cierto que el “qué queremos” está en función de otras variables: “cuánto tenemos” y “cuánto queremos” obtener.

Pero, en el segundo tema de observación es difícil bajar los costos cuando se trata de elecciones, por ejemplo, de transición democrática, como la peruana, comparadas con elecciones que no son de transición. En nuestro caso, nosotros teníamos este material casi papel billete para la elaboración del Acta Padrón. Esto fue así desde la administración anterior. Difícilmente se pudo reemplazar, porque todos exigían mayor seguridad.

¿Cuánto de esto es necesario? En elecciones de transición, lo es. ¿Cuánto costó al país el software de auditoría de cómputo, en el año 2001? Un millón de dólares. ¿Cuántas computadoras en todo el país se pusieron para cada partido? En cada uno de los cincuenta centros de cómputo, se colocó una por partido, más una por organización de observación. Es decir, unas veinte por centro de cómputo. Sin embargo ¿Cuánto tiempo, en promedio, se utilizó en el cómputo aquel día de la jornada electoral, que todos querían ver en tiempo real? Una hora y no se utilizaron sino a los más tres computadoras. Por cierto, muchos personeros, vieron por televisión, la entrega de resultados. Pero, en todo el proceso exigieron lo que les daba garantías de control.

Nada de esto fue necesario, año y medio después, con motivo de las elecciones regionales y municipales del 2002. En principio, una elección municipal y regional es mucho más costosa. ¿Por qué? Porque no son múltiples elecciones simultáneas. Muchos costos fijos se elevan. Sin embargo, ya no se requería algunos elementos de seguridad. El resultado fue un costo de 109 millones de soles, es decir, aproximadamente, 32 millones.

Esto nos lleva a otro tema. Las elecciones nacionales cuestan más en términos absolutos, pero más en términos relativos. No es lo mismo organizar elecciones en 30 distritos de Lima que en 30 distritos distribuidos a lo largo del país. Los costos se multiplican. No es lo mismo, entonces, hacer elecciones dispersas y parciales que nacionales y, obviamente, totales.

De la misma manera, no es lo mismo el costo de elecciones simultáneas de las que no lo son. No es lo mismo hacer elecciones en sistemas mayoritarios que proporcionales. No es lo mismo el costo de elecciones con listas cerradas que allí donde hay voto preferencial. El voto preferencial eleva los costos sustantivamente.

Es más, no es lo mismo hacer elecciones en un país con normatividad que facilita hacer elecciones, que en un país como el nuestro en donde la frondosidad de la norma va en contra de la eficiencia. Entonces, vemos que no es complicado hacer comparaciones. Lo que hay que hacer es analizar, los elementos de donde, de alguna manera, se pueden rebajar costos. Lo cierto es que aquellos aspectos de eficiencia, credibilidad y transparencia cuestan. Hace poco la ONPE ha sido honrada por tener la página web más transparente de la administración pública: esto, obviamente, cuesta. Es cierto que para ello debe haber una voluntad política e institucional transparente, que también cuesta. Y cuesta esfuerzo capacitar, dotarse de profesionales capaces, de instrumentos adecuados. Todo esto, repito, al lado de una voluntad institucional.

¿Cuál es el otro aspecto que ocasiona que en el Perú tengamos problemas de costos? El propio diseño de los organismos electorales. Sin embargo, habría que tener presente que los organismos electorales son construcciones históricas y que, por lo tanto, partimos de una historia que es la historia de América Latina, en donde se *judicializó* el proceso electoral. Se asentó la idea de que los procesos electorales se constituyen, centralmente, en aspectos jurídicos, de allí proviene la idea de la imparcialidad. Dicha idea, que viene de la España del siglo XIX, tiene que ver con la creación de esta institución tan frecuente en América Latina: *El Tribunal o Corte*. Esto, en su



momento, se constituyó un avance, puesto que se independizó la administración electoral y la justicia de los poderes políticos ordinarios, por donde se manipulaban las elecciones.

Pero, como todo avance en la historia, tiene un límite: los procesos de modernización y re-democratización de América Latina. ¿Qué es lo que hemos encontrado desde entonces? Una ampliación del cuerpo electoral, con la incorporación de contingentes importantes de la población para el ejercicio del sufragio. Se disminuye la edad para votar, a los dieciocho años, se incorpora el voto de analfabetos –y, con esto, a muchas mujeres en alta proporción-, el voto de militares y policías, lo que en el Perú aún está en discusión. ¿Cuál es el impacto de todo esto? Inmenso, es el crecimiento demográfico electoral más importante. De otro lado, la frecuencia de los procesos electorales en el Perú y en muchos países de América Latina, ha sido tan alta, que se puede afirmar que no ha habido momento histórico con mayor cantidad de procesos electorales que de la década del ochenta en adelante.

Estamos pues, ante un periodo de alta densidad de representación, de la frecuencia y diversidad de los procesos electorales. Asimismo, se intensificó la tecnología y comunicación al servicio de los procesos electorales. Hoy en día, los ciudadanos esperan resultados inmediatos. A mayor celeridad en la presentación de resultados, mayor crédito. Esto es lo que diferenció a la ONPE actual, de la administración anterior; entre otras cosas, por cierto. En el día de la entrega de resultados, eso marcó una diferencia sustantiva: salir a dar resultados el mismo día, con resultados oficiales, tres horas y media después de cerradas las mesas, con el 13% y con tendencias inamovibles, acentuó el crédito del ejercicio de la función. Pues bien, en el caso de América Latina, esto ha removido a los organismos electorales y su eficiencia. Y han saltado aspectos que antes no eran ni valorados ni, por cierto, observados.

En el caso peruano, ciertamente, se ha repetido ya –y creo que hoy esto es más claro aún- la eficiencia del trabajo del organismo electoral no está en discusión, sin embargo tiene límites.

Los límites tienen que ver con las garantías, y éstas tienen que otorgarse a los competidores, partidos, candidatos, y ciudadanos. ¿Qué quiere decir esto? Retirar, separar, a las instituciones –como quiera llamarse- que tienen que impartir justicia de cualquier actividad que tenga que ver con el proceso de la administración electoral. Porque la garantía está dada justamente en que hacia ellos, los que se imparte justicia, se puede recurrir por cualquier controversia.

En el Perú, lamentablemente, se entendió como un conflicto de personas, de instituciones. Pero, en realidad, la clave está en eso: no puede juzgar quien administra. Y ése es el punto central de la discusión que se mostrado en el Perú y que, de alguna manera, atraviesa también a muchos países. Quienes administran justicia son cuerpos colegiados, colectivos, que la naturaleza misma de la función jurisdiccional requiere. La administración electoral es una función básicamente ejecutiva, y por eso sus tiempos son distintos de quien imparte justicia. Esos tiempos distintos no significa que sea más o menos eficiente, sino que ese ritmo está hecho por su propia naturaleza, que es jurisdiccional.

En el Perú, el diseño de la Constitución de 1993 llevó a la separación de instituciones sin la separación de estas dos competencias en forma clara. En realidad, el resultado ha sido en perjuicio para el país. Y esto es lo que debió hacer el Congreso de la República sancionando la reforma electoral. Tenemos ahora en agenda el Código Electoral pero, como van las cosas, probablemente no se apruebe. El peor escenario que habíamos advertido hace un año, lamentablemente, va a ser el que vamos a tener este año, sin reforma constitucional y sin Código Electoral.

Además, los riesgos para los próximos años se mantienen. Los costos van a continuar siendo importantes allí donde hay duplicidad. Y las garantías, importantes para el crédito de los organismos electorales, no están sostenidas con una normatividad adecuada. Éstas son, pues, algunas de las miradas que, parten no sólo de nuestra experiencia personal, sino también de la creencia firme de que el Perú debe encaminarse no solamente a hacer elecciones, sino a que éstas mantengan calidad en su desarrollo, por lo que se requiere una clara revisión de las competencias de los organismos electorales. Muchas gracias.



César Landa

Pontificia Universidad Católica del Perú – Coordinador de la sesión

Muchas gracias por la exposición. Creo que en ambas presentaciones se ha planteado temas claves en torno a las garantías necesarias para una mejor administración electoral y en relación con los desafíos que se presentan en la propia realidad electoral peruana para las próximas elecciones. Estamos, evidentemente, frente a un escenario complejo, que seguramente será uno de los puntos que dará lugar a las preguntas del público.

César Landa: Abogado y doctor en Derecho. Es profesor del pregrado, la maestría y el doctorado de la Pontificia Universidad Católica del Perú. También es profesor del Doctorado en Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es Director de la revista Pensamiento Constitucional y de la revista Justicia Constitucional (Boletín de Jurisprudencia). Fue miembro de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional (2001) y Viceministro de Justicia (2004). Actualmente es Asesor Principal de la Comisión de Constitución del Congreso.

Preguntas del público a Fernando Tuesta y Horacio Boneo

Pregunta 1: Señor Horacio Boneo, aquí en el Perú hubo una mala experiencia acerca de la distribución de las actas electorales. Las Fuerzas Armadas tienen derecho a una copia del acta. ¿Esto ocurre en otros países?

Pregunta 2: Los indicadores e índices de costos son referenciales en diferentes países, no son valorativos en el sentido que las elecciones deben ser de igual costo. Nosotros debemos tener nuestros propios indicadores nacionales. Estos nos permitirán tener, dada la geografía y los tipos de elecciones internas, diferentes costos para diferentes tiempos. Los costos serán elevados o no dependiendo de si el organismo electoral cuenta con los equipos necesarios para organizar elecciones libres, transparentes y eficientes, al menor costo si es posible. Esto generará la credibilidad y la confianza de la población respecto del nuevo partido gobernante.

También podemos mencionar tres medidas concretas para determinar en qué medida se pueden bajar los costos: primero, que el ciudadano peruano tenga una cultura de participación ciudadana; segundo, que tenga una cultura de transparencia y, tercero, que cuente con una cultura de participación democrática. Finalmente, sobre todo, la entidad que organiza debe ser eficiente tecnológicamente, para contar con resultados en el menor tiempo posible.

Pregunta 3: Doctor Tuesta ¿el voto electrónico generará mayor cantidad de gastos? ¿Podría generar incertidumbres, dudas, alguna forma de manipulación?



Respuestas de Fernando Tuesta

El voto electrónico, como en todos los países, no se aplica de un momento a otro, en un solo proceso electoral. Su puesta en práctica es progresiva, como en el proyecto que la ONPE tiene. Inicialmente hay una inversión alta, pero se obtienen diversos beneficios: se gana tiempo, se llega a ahorrar dinero en varios campos, se gana imagen para el organismo electoral. Pero todo esto está subordinado a cómo se maneja el proyecto del voto electrónico. En Venezuela, por ejemplo, se invirtió una suma cercana a los 140 millones de dólares para aplicar una de las modalidades de voto electrónico. El objetivo fue entregar resultados en tiempo muy corto. Si eso se hubiera conseguido, los beneficios del voto electrónico se hubieran registrado no tanto durante la votación sino en el escrutinio, al eliminar una serie de procedimientos. Pero los resultados se dieron a las 3 de la mañana, lo que resulta absolutamente contraproducente para los objetivos del voto electrónico.

Entonces, depende de las circunstancias en que se aplique. En ONPE, sin voto electrónico, se ofrecieron resultados, en la segunda vuelta electoral del año 2001, a las 7:30 pm. con el 40% de los votos procesados y a las 8:00 pm. con el 68%. Se diseñó un procedimiento especial para dar resultados rápido.

La inversión en el voto electrónico puede beneficiar muchos aspectos. Ciertamente baja los costos, pero –repito- dependerá de cómo está dirigida la institución y si hay una voluntad institucional para dar garantía, participación, transparencia, etc.

En cuanto a si hay una cultura democrática en los partidos, creo que requeriría una respuesta muy amplia. A mí me gustó una frase del congresista Natale Amprimo, que la suscribo: los partidos no son ecuatorianos ni chilenos, son partidos peruanos,

nacen de nuestras entrañas igual que su representación. Entonces, es mirarnos a nosotros mismos.

Sin embargo, los partidos políticos, son preferibles a los *outsiders*, a los efímeros clubes o carteles políticos. Y eso porque se debe privilegiar el tiempo en la política, porque la política es una actividad ligada al poder y eso requiere de un conocimiento, de arte, de responsabilidad y hasta de paciencia. Que eso se haya hecho bien o mal es otra cosa, pero por lo menos se intenta hacer. Es preocupante, gente que de la noche a la mañana, gracias a un oleaje, sale impulsada a un escaño o a un sillón presidencial.

Respuestas de Horacio Boneo

Primero quiero hacer un comentario sobre el voto electrónico. Quiero recordar, simplemente, que es, por decirlo de algún modo, una tecnología en evolución. Todavía no se han definido claramente hacia dónde se orientan las tendencias; además, existen varios tipos de máquinas, de distintas características, que no han sido probadas suficientemente. En otras palabras, supongo que en los próximos cinco o seis años se consolidará un cambio en la materia.

Respecto a la distribución de las actas no sabría responder. De las actas de escrutinio se hacen un cierto número de copias que tienen algunas limitaciones físicas y se distribuyen al menos a los partidos. No sé por qué razón se le da aquí uno al Ejército, supongo que será algún residuo histórico. Principalmente, los interesados en recibir las son los partidos políticos y, eventualmente, algún observador que esté haciendo un conteo paralelo o algún otro tipo de operación, si eso es posible. Y eso es una costumbre casi universal en la región.



Clausura

Clausura

Aurelio Pastor

Presidente de la Comisión de Constitución del Congreso de la República

Quisiera empezar comentando que, hoy, en la Comisión de Constitución, después de tres meses de trabajo, hemos aprobado el dictamen sobre la bicameralidad del Congreso de la República. Ha sido un trabajo tremendo. Se ha aprobado por unanimidad de los presentes y sólo con algunas observaciones en algunos temas. Con todo, se ha dispuesto proponer al Pleno una Cámara de Diputados de 150 miembros y un Senado compuesto por 50 representantes.

Entiendo que, en el Pleno, queda aún un gran margen de negociación. Sobre todo por un tema que, creo, hará reflexionar a mucha gente: es el tema en torno al número definido de parlamentarios. Revisando las Constituciones de diversos países, se destaca que muchas no establecen un número definido: lo que establecen es un criterio basado en una relación numérica entre habitantes y parlamentarios, con lo cual al final de cada periodo se reestructura el número en función del incremento demográfico.

Si los peruanos revisamos nuestros textos constitucionales del siglo XIX, nos daremos cuenta que empezamos con un diputado por cada 20,000 habitantes; luego fueron 30,000 y, recién desde la Constitución de 1979, es que se manejan números fijos. Hoy tenemos un Congreso de 120 parlamentarios y una población de casi 28 millones de habitantes. El Parlamento ecuatoriano, por ejemplo, tiene el mismo número, pero representa una población que equivale casi al tercio de la nuestra. También en Chile hay una cámara baja de 120 diputados, pero su población representa menos de la mitad de la nuestra. En ese sentido, no hay que perder de vista que los parlamentos son espacios de representación.

Aurelio Pastor: Abogado en Derecho Constitucional. Congresista de la República y Presidente de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales. También ha sido Vicepresidente de la Comisión de Desarrollo Alternativo, Lucha contra las Drogas y Lavado de Dinero.

En mi caso, por ejemplo, soy representante del departamento de San Martín. Tres parlamentarios lo representamos. San Martín tiene alrededor de 800,000 habitantes, esto es unos 266,000 por cada uno. Y debo hacer un trabajo intenso con la gente: hablo en cerca de 10 asambleas públicas cada fin de semana, donde explico a la población, durante media hora, lo que uno hace en el Congreso. Del mismo modo, escucho durante dos horas lo que la gente reclama. Realizo mensualmente al menos 25 ó 30 de estos encuentros con la gente de San Martín. Y, en realidad, necesitaría, más o menos, cuatro años para poder hacer una asamblea pública en cada localidad de mi región.

Por eso, cuando regreso a un sitio y me reclaman por mi ausencia, les recuerdo que necesitaría cuatro años para llegar a todos los pueblos de nuestra región. Más aún, existen lugares de algunos departamentos adonde es muy difícil llegar, hasta para un congresista. En Loreto por ejemplo.

Por eso, a lo mejor tendríamos que utilizar una fórmula que funciona en otros países: a diferencia de nosotros que sesionamos todas las semanas, en otros países se sesiona tres semanas al mes y en la cuarta semana el Parlamento no sesiona para que todos los representantes acudan a sus circunscripciones y se reúnan con sus electores. O, como en otros países, en los que el receso parlamentario realmente se cumple. Aquí en el Perú no ocurre así, pues las legislaturas usualmente se prorrogan. En aquellos países, durante el receso ¿dónde están los parlamentarios? Están en sus circunscripciones, ése es su trabajo. Le preguntaba sobre este tema a un parlamentario argentino y me respondió que su trabajo fundamental es estar con sus representados: escucharlos, estar permanentemente con ellos.

En ocasiones, aquí en el Perú, se muestran imágenes del hemiciclo semivacío y se preguntan qué estarán haciendo los parlamentarios que no están en sus sitios. En el Congreso de los Estados Unidos, en cambio, es muy común que en determinados momentos estén únicamente el speaker, que es el Presidente de la Cámara, y el diputado que está hablando. Nadie más. Cuando lo vi, pregunté a quienes me guiaban qué había ocurrido con el resto de congresistas. Me dijeron que debían

estar en sus oficinas, atendiendo a sus representados. Se reúnen todos para votar, para lo cual se organizan y señalan sesiones de votación, con un cronograma de votaciones muy detallado, tema por tema. ¿Dónde están el resto del tiempo? Con sus representados.

Con este comentario, llegamos al problema de los distritos uninominales en la elección del Congreso. Es lo que la gente pide, pues permite una relación directa del pueblo con su representante. Aquí no ocurre esto. Les puedo asegurar que no muchos realizan asambleas públicas. Los representantes de Lima, por ejemplo, se comunican a través de los medios de comunicación, y la gente no conoce exactamente a sus representantes. En cambio, en el interior del país la gente vota por el que conoce, y uno, como candidato o congresista, debe estar cerca de la gente; no sólo para pedirle un voto sino también para estar permanentemente atento a sus carencias y preocupaciones. El representante se convierte en una suerte de padre de la comunidad, lo cual convierte dicha relación entre éste y sus representados (centrada básicamente en temas locales) en algo completamente incomprensible para, por ejemplo, los parlamentarios limeños. Es muy difícil intentar explicarle a la gente que no corresponde a nuestra función atender necesidades específicas sino hacer leyes, fiscalizar y representar. Pues a la gente le interesa el agua, el desagüe, la pista, el puente, la posta, el médico, la inasistencia de un profesor. ¿La reforma constitucional? ¿El voto de los militares? El interés por estos temas es menor, casi insignificante. Y así es el Perú.

Hay que relacionarse con la gente y estar permanentemente tomándole el pulso. Y, claro, no es fácil hacerlo. Por otro lado, en el Perú hay un problema de educación enorme que debemos saber cubrir, para explicarle a la gente qué hace un alcalde, un congresista, un ministro, etc., y cuáles son sus límites. Éste es el país que debemos seguir enfrentando y tratando de cambiar.

Por ello, sobre el tema de la bicameralidad, pienso que aún falta mucho pan por rebanar. Lo mismo ocurre con el tema del voto de los militares. Ninguno de ellos es un tema fácil. Por ejemplo, hay una gran complejidad en el caso ONPE – JNE. Es un tema altamente político, sin duda, y,



como se acercan las elecciones, hay presiones, pero veremos hacia dónde avanzamos. El trabajo que hizo Natale Amprimo, respecto de este tema, es bastante bueno. El esfuerzo de juntar todas estas leyes en un solo cuerpo es un tremendo avance. Por otro lado, hemos recibido apoyo de diversas instituciones que nos han hecho llegar sus aportes y nos han ayudado permanentemente. Hay un interesante texto que podemos aprobar y nos puede ayudar. Sin duda, el gran problema está entre la ONPE y el JNE.

¿Qué es lo que se debería analizar y, seguramente, ya han discutido? Por ejemplo, fijar la barrera electoral en 3, 4 ó 5%. Para mí es importantísimo. No podemos avanzar institucionalmente si seguimos teniendo un parlamento atomizado. El de 2006 lo será aún más si mantenemos el mismo sistema de elección. Claro, hay quienes dicen que con 5% sólo se da representación a las mayorías; inclusive, algunos candidatos a la presidencia han expresado su preocupación, imagino que será porque, finalmente, postularán sólo al Congreso. Pero debería establecerse un sistema de esa naturaleza, porque nuestro actual sistema fraccionado es terrible. Es muy difícil sacar normas y ponernos de acuerdo respecto de planes nacionales tratando de negociar, en el buen sentido de la palabra, con cada uno de los parlamentarios. Es necesario que existan bloques, que se generen compromisos, que eso le dé estabilidad al país, que puedan forjarse acuerdos políticos en diversos temas. Más allá de las discrepancias ideológicas o programáticas que los partidos podemos tener, creo que sí podemos ponernos de acuerdo en, por ejemplo, el tema educativo.

Entonces, una barrera nos permitiría construir bloques mayores. No será perfecto, pues para mí lo ideal sería llevar la elección del parlamento a la fecha de la segunda vuelta presidencial para hacer un parlamento de bloques mayores. Dicho sea de paso, he olvidado contarles que en la bicameralidad hemos incluido la renovación de un tercio a medio periodo. En otras palabras, la propuesta es que, conjuntamente con el presidente, se elijan dos tercios de cada una de las cámaras y, a medio periodo, se elija el otro tercio.

También se está estudiando el tema del voto preferencial. Con Percy Medina hemos podido constatar, en asambleas como ésta, que la gente apoya en el voto preferencial, porque confía muy poco en la democracia interna de los partidos políticos. Es más, los propios dirigentes de los partidos son los que piden el voto preferencial. Entonces, a pesar de ser un tema que tiene pros y contras, vamos a tomar una decisión cuando veamos el Código Electoral. Sobre la ley de cuotas, se ha propuesto la alternancia, aunque con el voto preferencial no sería muy útil; pero puede ayudar a mejorar la participación política de las mujeres hasta que, en algún momento, deje de ser necesaria.

Finalmente, quiero agradecer a Percy Medina y a Kristen Sample por esta invitación y a todos por haberme esperado. Sé que ha sido una jornada muy interesante que ha contado con la presencia de gente valiosa que ha intercambiado opiniones. Para cumplir con la formalidad, declaro clausurado el seminario.

