

La propuesta de reforma electoral del Ejecutivo

3 de mayo de 2017

Por fin está en agenda la reforma electoral. El trabajo del Congreso tiene muy buenos aportes y, de igual manera, el del Ejecutivo. Pero cuidado en caer en una absurda competencia y descalificaciones mutuas. De lo que se trata es de 'sumar y sumar' para lograr un proyecto de reforma integral que conlleve un importante nivel de representación. (Igualmente, esperamos que los medios dejen de poner más carbón en la hoguera).

Jaime de Althaus
Para Lampadia

La coordinadora del grupo de reforma electoral de la Comisión de Constitución del Congreso, Patricia Donayre, se ha quejado de que a último momento el Poder Ejecutivo saque de la manga un proyecto de ley de reforma electoral y política cuando ya su comisión está muy avanzada y a punto de terminar por lo menos la primera parte, la que tiene que estar lista para las elecciones regionales y municipales del 2018. No le falta cierta razón pero también es verdad que en democracia todos tienen derecho a proponer ideas y bienvenido sea que el Ejecutivo también se interese en el tema. Claro que lo lógico hubiese sido que ese esfuerzo se hubiese hecho en coordinación con la bancada de PPK para que tuviera un carácter más organizado y su representante en el grupo de reforma política no quedara en babia y más bien hubiese podido llevar esas ideas al grupo de elaboración.

Lo positivo de todo esto, sin embargo, es que muestra que el tema de la reforma política se ha vuelto prioritario y se ha instalado en el debate público de manera clara, de modo que no podrá ser escamoteado esta vez. El problema ahora es dar con las propuestas correctas, si existen tales.



Para una buena Reforma hay que sumar y sumar

Plata sucia

El aporte principal de la iniciativa del Ejecutivo está en la preocupación por evitar la infiltración de corruptos y delincuentes en las campañas y los partidos. A diferencia del proyecto del Congreso, para el que el incumplimiento de las normas relativas al financiamiento se castiga solo con multas que, la verdad sea dicha, rara vez se pagan, el proyecto del Ejecutivo establece la pérdida de la inscripción partidaria como sanción por dichos incumplimientos. Esto para que las normas no sean letra muerta.

Otra propuesta propia del proyecto del Ejecutivo es la de que la sola inscripción de cualquier ciudadano como candidato habilita el levantamiento de su secreto bancario y su reserva tributaria y bursátil. Habría que evaluar si esa norma pudiera tener un efecto disuasorio en personas que quisieran ingresar a la política y, ante una norma como esa, decidan no hacerlo, no porque tengan actividades ilícitas que ocultar sino, sencillamente, porque no querrán ventilar sus cuentas.

El proyecto del Congreso, por su parte, prohíbe que las empresas puedan financiar a los partidos. Esto carece de sentido. De lo que se trata es de prevenir el financiamiento de fuentes ilegales -narcotráfico, minería ilegal, organizaciones criminales, etc.-, para lo cual más bien habría que fomentar el financiamiento de fuentes o empresas formales. Con toda transparencia, eso sí. Carlos Meléndez ha propuesto la figura sugerente de "partidos por impuestos", de modo que empresas puedan financiar, con sus impuestos, think tanks, por ejemplo, vinculados a los partidos, o actividades de difusión ideológica, reduciendo en la misma proporción el financiamiento público que recibe el partido político.

Eliminar movimientos locales y provinciales

El proyecto del Ejecutivo es radical en normas para prevenir o castigar la corrupción y el crimen organizado en la política, pero mantiene sin embargo la existencia de movimientos locales y provinciales que, como sabemos, en muchos casos son la máscara de proa de aventureros vinculados a redes ilícitas y mafiosas para las que la municipalidad o el gobierno regional no son otra cosa que un botín presupuestal. El proyecto del Congreso, en cambio, con acertada visión, los elimina, y mantiene solo a los movimientos regionales.

La situación ideal sería que todos los alcaldes y gobernadores regionales pertenezcan a partidos políticos, porque de esa manera rinden cuenta a un sistema de obligaciones nacional y tienen comunicación con los representantes de su partido en el Congreso o en el Ejecutivo, según sea el caso. Lo que tenemos en la actualidad, con una gran mayoría de gobernadores regionales y alcaldes no pertenecientes a partidos sino a movimientos locales, es un país políticamente feudalizado en el que las autoridades locales no responden ante nadie por encima de ellas y tampoco tienen relaciones de comunicación fluidas con el nivel nacional. El Estado, así, termina desarticulado, y tiende a perder su carácter unitario.

Por eso, eliminar los movimientos locales y provinciales es un avance. Y si se mantiene la existencia de movimientos regionales, debería exigirse cuando menos que tengan presencia y presenten candidatos en un mínimo de tres departamentos (regiones). Ninguno de los dos proyectos de atreve a tanto.

Definir objetivos

Pero la necesidad de prevenir la corrupción y la captura del Estado por grupos mafiosos no es el único objetivo que debe guiar el modelo político que queremos construir. Y es en el terreno de los objetivos donde las cosas no están claras, y tienen que estarlas si queremos construir un sistema coherente.

Distritos uni o bi nominales y no plurinominales en lista cerrada

Si lo que necesitamos es reducir el número y la volatilidad de los partidos y darles un poco más de consistencia –aunque no podamos aspirar a reconstruir partidos clásicos basados en fuertes adhesiones ideológicas sino estructuras más ligeras y horizontales basadas en orientaciones generales– y, sobre todo, si lo que queremos es lograr que la democracia tenga un sentido para los ciudadanos, que se sientan partícipes de ella, lo que tenemos que hacer es establecer un sistema electoral basado en distritos electorales pequeños, uni o binominales, que no solo ayudan a reducir el número de partidos sino que permiten la relación directa entre el elector y su representante, es decir, acercan el elector al Estado, al Congreso. En distritos como esos solo se elige a uno o dos congresistas de modo que el ciudadano sabe quién es su representante y puede comunicarse con él.

Pues bien, ninguno de los dos proyectos propone esto. El del Congreso, porque todavía no ha definido el tema, pues lo ha dejado para la segunda etapa, cuando revisen los puntos que requieren modificación constitucional. Pero el del Ejecutivo no solo no propone aquello, sino que retrocede en ese tema. Plantea, con razón, la eliminación del voto preferencial, que tiende a destruir la cohesión partidaria, pero en lugar de canjear el voto preferencial por el distrito uni o binominal, establece distritos plurinominales en lista cerrada y bloqueada. Es decir, el partido pone los candidatos y punto. Si el elector ya había conquistado el derecho, con el voto preferencial, de alterar el orden de la lista que le propone el partido, no se le puede retirar ese derecho sin devolverle a cambio la posibilidad de elegir a su representante entre los que propongan distintos partidos en un distrito uni o binominal. Esto es fundamental para que los ciudadanos se sientan realmente representados en el sistema.

¿Bajar la barrera de entrada?

Por lo demás, repetimos, distritos uni o bi nominales tienen la ventaja adicional de ayudar a reducir el número de partidos, pues los partidos pequeños tendrían que aliarse o fusionarse con organizaciones políticas mayores si quieren que algún político suyo sea elegido en un distrito electoral.

Es importante esto último porque uno de los objetivos de la reforma debe ser consolidar un número relativamente pequeño de partidos políticos. Distritos plurinominales no ayudan en ese sentido. El proyecto del Ejecutivo tiene, además, otra propuesta que iría aun más en la dirección de aumentar el número de partidos en lugar de reducirlo: bajar el requisito para la inscripción de un partido a solo 1% de los que votaron en la elección anterior. El proyecto del Congreso, en cambio, mantiene el 4% actual. La propuesta del Ejecutivo responde a la idea de que hay que facilitar la renovación y la competencia dentro del sistema facilitando la entrada, pero haciendo más difícil la permanencia, obligando a participar en todas las elecciones en todos los niveles y a realizar elecciones internas primarias y universales organizadas por los organismos electorales (JNE, ONPE y Reniec) en las cuales participen el 50% de los afiliados como mínimo. Y estableciendo una valla más alta para las alianzas (2% para cada aliado en lugar del 1% del proyecto del Congreso). De esta manera se controlaría, en teoría, el número de partidos, pues muchos no sobrevivirían.

Es cierto que mantener una valla alta para la inscripción se convierte en una protección oligopólica para los partidos inscritos si es que estos funcionan como argollas cerradas y carecen de canales de participación y movilidad interna. En ese sentido, habría razón en bajar la barrera de entrada al 1% de los electores. Pero si hay mecanismos que ayudan a que los partidos sean estructuras abiertas y convocantes, una barrera de entrada tan baja no se justifica (un líder político con ambiciones debería poder entrar fácilmente a un partido y disputar las posiciones que desee, sin necesidad de fundar su propia organización). ¿Existen esos mecanismos? Transparencia propone elecciones primarias abiertas (en las que pueda participar cualquier ciudadano) organizadas por los organismos electorales, para escoger a los candidatos a lo que fuera. El proyecto del Ejecutivo considera elecciones primarias abiertas o cerradas también organizadas por los organismos electorales. Que sean los organismos electorales los que organizan, da garantías a quien quiera ingresar a un partido. El proyecto del Congreso, en cambio, no da estas garantías porque mantiene como opción la elección por delegados y como voluntaria la organización de las elecciones internas por los organismos electorales. Allí sí se justificaría una barrera de ingreso más baja. De otro lado, una barrera de ingreso baja puede estimular a un líder ambicioso a formar su propio partido aun si las organizaciones políticas fuesen abiertas y convocantes, con lo que no hacemos sino socavar la consolidación de los partidos vigentes y perpetuar la fragmentación partidaria.

Lo que parecen tener en común ambos proyectos es un exceso de reglamentarismo. ¿Tiene sentido exigir un número dado de comités físicos en la era de los grupos de chat, por ejemplo?

¿Bicameralidad o dos tipos de distritos electorales?

Resta el asunto de la bicameralidad. El Ejecutivo la propone y en el Congreso parece estar gestándose la idea, pues ya ha sido lanzada por varios integrantes de Fuerza Popular, comenzando por Kenji Fujimori. La existencia de dos cámaras es sin duda importante para poder revisar decisiones eventualmente impulsivas o populistas de la cámara baja, entendiendo que un Congreso unicameral se comporta como una cámara de diputados sin posibilidad de revisión de sus resoluciones. Además de enriquecer las perspectivas al combinar los puntos de vista locales o regionales con el nacional del Senado si es que este es elegido en distrito único

En realidad, la necesidad de dos cámaras en el Perú disminuiría si se elevara el número de votos que se requiere para insistir en una ley observada por el Ejecutivo, que en la actualidad es de solo la mitad del número legal de miembros más uno, cuando en la mayor parte de países se requiere los tres cuartos o los dos tercios del número legal de votos. Lo que sí es cierto es que, sea en un sistema bicameral o unicameral, sería bueno tener congresistas elegidos en distritos pequeños y un número menor –los senadores o una parte del Congreso unicameral- elegidos en macro regiones o en distrito nacional, para balancear los intereses y las perspectivas.

En resumen, en cuanto a prevenir financiamientos delictuosos, aunque deba pulir excesos draconianos, el proyecto del Ejecutivo es más eficiente que el del Congreso, pero, a diferencia de este, mantiene los movimientos locales y provinciales, fuente de corrupción y de fragmentación política. En cuanto a procurar un sistema de menos partidos más estables, no es claro que una barrera baja de entrada, que alienta la renovación pero también la multiplicación de los partidos, se compense plenamente con los mayores requisitos para la permanencia y con los mecanismos de apertura y participación propuestos. Y si lo que queremos es menos partidos y efectivos canales de representación y participación, los distritos electorales plurinominales en lugar de uni o binominales no son el camino adecuado.

Hace falta todavía mucho debate honesto para lograr un diseño del sistema electoral y político que ayude a mejorar la calidad de nuestra democracia.

Lampadía