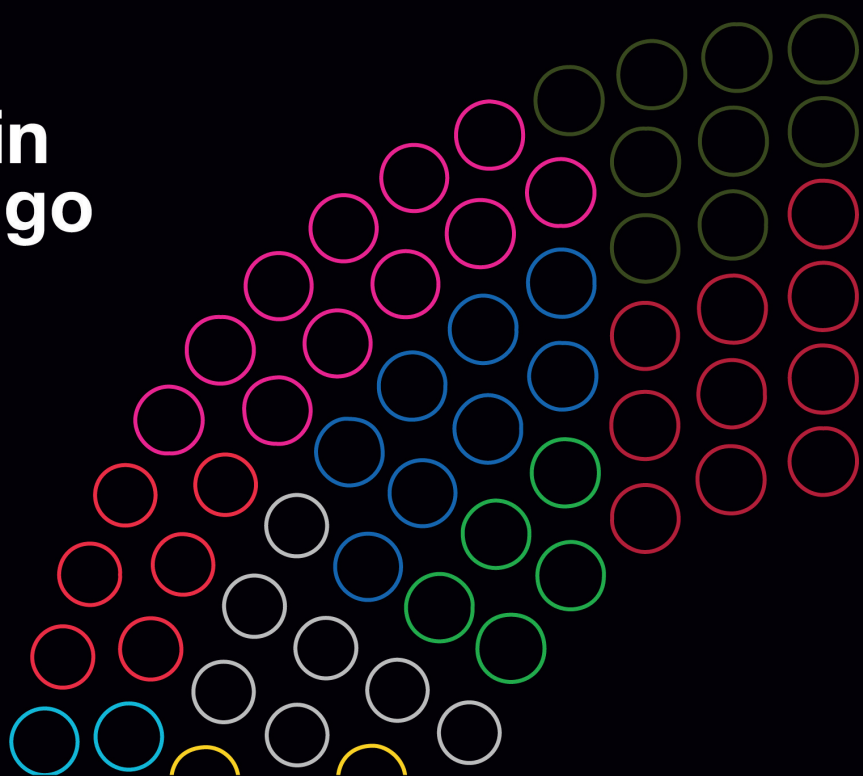
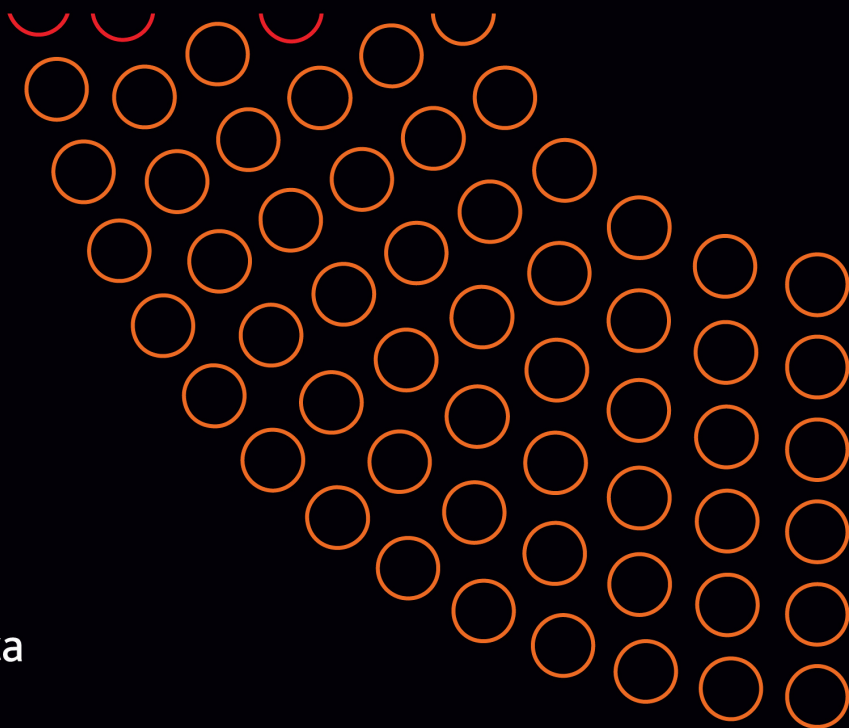


**Martin
Hidalgo**

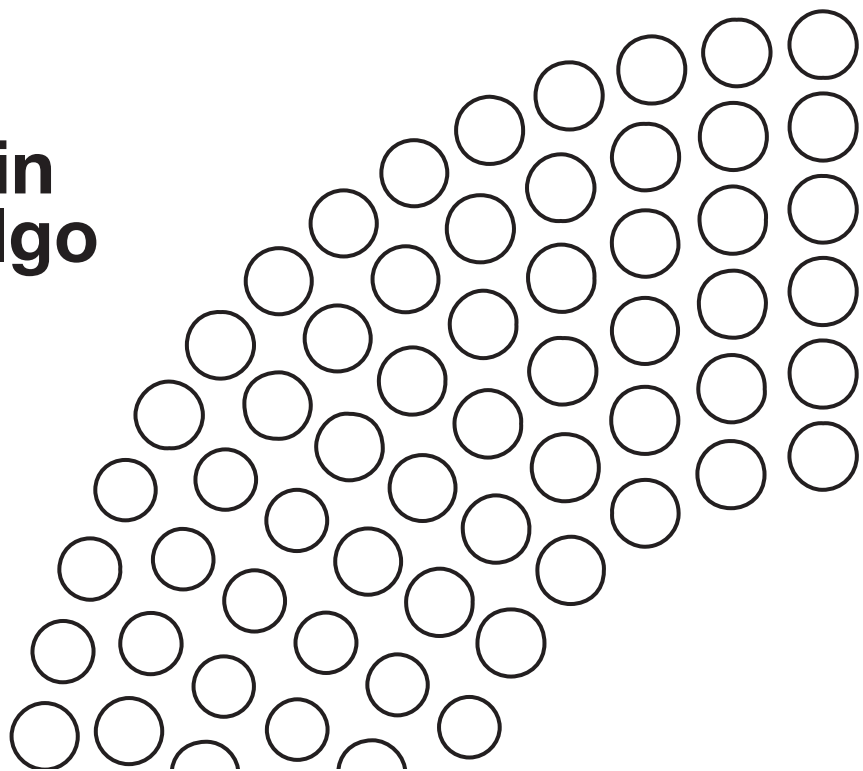


CONGRESOPEDIA

VEINTE AÑOS DE UN SISTEMA PARLAMENTARIO FALLIDO

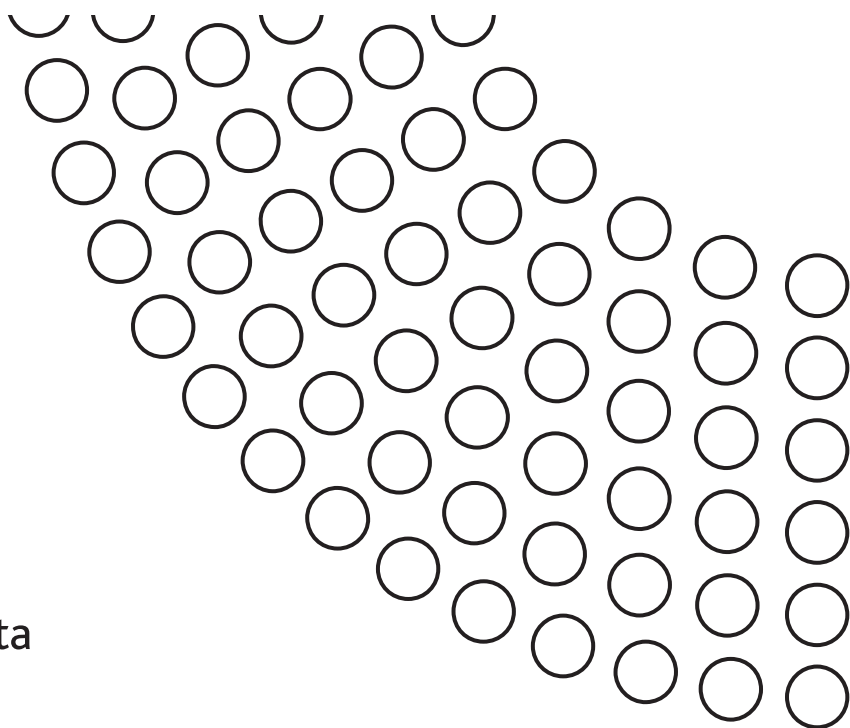


**Martin
Hidalgo**



CONGRESOPEDIA

VEINTE AÑOS DE UN SISTEMA PARLAMENTARIO FALLIDO



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y siguientes del Código Penal).

La editorial no se hace responsable por la información brindada por el autor en este libro.

Congresopedia

Veinte años de un sistema parlamentario fallido

© 2021, Martín Hidalgo

Retrato de autor: Lalo Rondón

Corrección de estilo: Elizabeht Bautista

Diseño de portada e interiores: Giancarlo Salinas Naiza

Derechos reservados

© 2021, Editorial Planeta Perú S. A.

Av. Juan de Aliaga N.º 425, of. 704

Magdalena del Mar, Lima, Perú

www.planetadelibros.com.pe

Primera edición: marzo 2021

Tiraje: 1000 ejemplares

ISBN: 978-612-319-617-2

Registro de Proyecto Editorial: 31501202100052

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N.º 2021-01254

Impreso en Industria Gráfica Cimagraf SAC

Pasaje Santa Rosa 140, Ate-Vitarte

Lima 3, Perú

Lima, Perú - marzo 2021

ÍNDICE

p. 7	○	¿Quién los elige?
p. 35	○	¿Cómo legislan?
p. 69	○	¿Cómo ejercen el control político?
p. 89	○	¿Cómo cambiar este panorama?
p. 93	○	Una guía rápida
p. 117	○	Bibliografía

**¿QUIÉN
LOS
ELIGE?**

A good deal of traditional democratic theory leads us to expect more from national elections than they can possibly provide. We expect elections to reveal the “will” or the preferences of a majority on a set of issues. This is one thing election rarely do, except in an almost trivial fashion.

Robert A. Dahl

Es probable que más de una vez hayamos escuchado una noticia del Congreso e inmediatamente nos hayamos preguntado “¿Quién los eligió?”. También es probable que más de una vez hayamos escuchado a los propios parlamentarios asegurar que representan a los 32 millones de peruanos. Y si bien en el papel tienen razón, en la realidad las cifras dicen otra cosa. ¿A quiénes representan exactamente nuestros congresistas? Para responder esta pregunta, se analizarán el ausentismo registrado en las elecciones de los últimos 20 años, los resultados obtenidos por los partidos que pasaron la valla electoral y lograron curules, y, por último, los niveles de representación por regiones.

Si bien los parlamentarios son elegidos por circunscripciones electorales¹, el artículo 93 de la Constitución Política del Perú señala que “los congresistas representan a la Nación”. Los parlamentarios siempre se han amparado en este acápite de la Carta Magna para justificar cuando se les ha visto realizando actividades políticas proselitistas fuera de la región donde fueron elegidos. En el 2015 publiqué un informe en el diario *El Comercio* donde revelé que en marzo del 2013 y 2014, fecha de aniversario de Fuerza Popular, acompa-

1 Hasta el 2000 los congresistas eran elegidos como representantes de toda la nación. A partir de las elecciones generales de 2021, su elección será por circunscripción electoral. El sistema electoral peruano contó hasta el 2020 con 26 circunscripciones (incluyendo Lima, peruanos en el exterior y Lima Provincias). Desde el 2021 tendrá 27 debido a que el Congreso creó el distrito electoral para los peruanos en el exterior, para lo cual le restó dos curules a Lima. Es decir, aumentó una circunscripción electoral, pero el número total del sistema unicameral se mantiene con 130 representantes.

ñando a su lideresa, Keiko Fujimori, en actividades proselitistas, varios congresistas de dicha agrupación viajaron a mítines regionales con pasajes pagados por el Parlamento. Su principal justificación fue, precisamente, que sus viajes respondieron a que son “representantes de la nación” y no de su circunscripción electoral². Para algunos especialistas, estos viajes políticos con dinero del Congreso pudieron configurar un delito de peculado³; sin embargo, para la Comisión de Ética Parlamentaria, el artículo de la Constitución los avala y archivaron el caso sin mayor investigación.

La representación es un punto poco abordado en nuestro país. La mayor parte del debate se ha centrado en la subrepresentación por circunscripciones electorales. Dicho debate tuvo su mayor punto de relevancia en la elaboración de la reforma electoral impulsada por el presidente Martín Vizcarra, y que materializó la Comisión de Alto Nivel de la Reforma Política encabezada por Fernando Tuesta, uno de los más estudiosos de nuestro sistema electoral, en un informe que presentaron en el 2019. El diagnóstico de la Comisión Tuesta fue que se debía llegar a tener un representante por cada 150 mil electores⁴. Tomando el padrón del 2020, a la fecha tenemos un legislador por cada 185 mil electores.

La teoría de los congresistas celebra la sabiduría del juicio popular de los ciudadanos al votar. La realidad es bastante diferente. Alberto Vergara (2019, 28) critica que se hable de sectores ignorantes —en alusión al término “electarado”— y sostiene que el

-
- 2 Ver al respecto: *El Comercio*, 21 de abril del 2015. “Fujimoristas viajaron con plata del Congreso el 2013 y 2014”. <https://elcomercio.pe/politica/congreso/fujimoristas-viajaron-plata-congreso-2013-2014-355138-noticia/>
- 3 Ver al respecto: Instituto de Democracia y Derechos Humanos, 21 de abril del 2015. “Congresistas fujimoristas viajeros: ¿error político o peculado?”. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/opinion/congresistas-fujimoristas-viajeros-error-politico-o-peculado/>
- 4 Ver al respecto: Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, entregado el 4 de marzo del 2019. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300957/Comisión_Informe_Completo-compressed_compressed.pdf

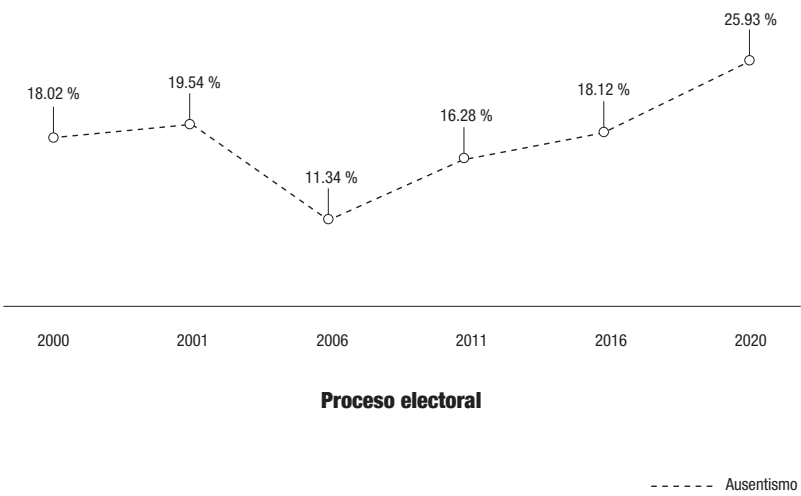
problema es que analizamos nuestra vida política solo en términos económicos e institucionales, cuando deberíamos ver la ruptura de fondo, el eje que articula nuestra vida política. Bryan Caplan (2017, 104) indica que “los votantes no necesitan prestar mucha atención a la política; solo necesitan jurar venganza si descubren que sus líderes se portan mal. Si los políticos prestan demasiada atención a los bien informados, los declaran elitistas”.

Christopher H. Achen y Larry M. Bartels (2016, 30) sostienen que, desafortunadamente, para que el modelo espacial de competencia electoral funcione, los votantes “racionalmente ignorantes” necesitan cierta información política. En particular, si quieren tener éxito en votar por el partido más cercano a ellos, necesitan conocer sus propias preferencias y las plataformas de los partidos en competencia con respecto a “los temas involucrados en las elecciones”. Añaden que las propias preferencias de los votantes a menudo simplemente se dan por sentadas en la teoría populista de la democracia. Pero se preguntan “¿Qué pasa si los votantes realmente no saben lo que quieren? En ese caso, la teoría popular de la democracia, y el modelo espacial en particular, pierde su punto de partida”. Más adelante, los autores, que analizan el comportamiento político, se preguntan si las elecciones colectivas dependen fundamentalmente de “cómo los partidos y líderes dan forma a las alternativas desde las que se hace la elección”. Asimismo, indagan en el funcionamiento detallado de las instituciones políticas que son, en última instancia, creadas por las elecciones colectivas. En ese sentido, ¿se puede decir que este tipo de elecciones refleja la voluntad popular?

En tanto, otros como E. E. Schattschneider (1942, 52) señalan que el electorado es un soberano cuyo vocabulario se limita a dos palabras: “Sí” y “No”; sin embargo, Richard Johnston, André Blais, Henry E. Brady y Jean Crete (1992, 3) argumentan que no solo se trata de “cómo eligen los votantes”, sino también de “cómo los partidos y líderes dan forma a las alternativas de dónde se elige”.

En Perú, los problemas de legitimidad han coincidido e interactuado con el poco desarrollo institucional del sistema de partidos que ha sufrido polarización y un severo desordenamiento ideológico. Es así como las ofertas de los partidos políticos han ido concentrándose en líderes regionales, figuras mediáticas y del deporte. En una visión más amplia del proceso electoral, se requiere un análisis de quienes eligen a los representantes legislativos. Christopher H. Achen y Larry M. Bartels sostienen que, en una elección, la opinión colectiva del pueblo solo puede expresarse con referencia a un menú muy limitado de plataformas partidarias alternativas. Una restricción análoga a la regla institucional que “facilita evitar el desequilibrio en la marcha legislativa”.

Gráfico 1. Ausentismo registrado en los procesos electorales congresales (2000-2020)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del portal Infogob del Jurado Nacional de Elecciones.

Un ensayo de Philip Converse (1964, 245) concluyó en que muchos ciudadanos “no tienen creencias significativas, incluso sobre temas que han formado la base de una intensa controversia política entre las élites durante un periodo de tiempo considerable. Pese a ello, los políticos siempre se apoyan en la sabiduría de los juicios populares a quienes dicen representar”. Ciertamente, como nos lo hacen saber diversos autores, los seres humanos estamos ocupados con nuestras vidas, con lo que, para la mayoría, el tiempo libre es importante, y determinar qué candidato tiene la mejor propuesta no es una prioridad.

Es aquí donde entramos al terreno de la participación política, para lo cual analizamos la tendencia en los seis procesos electorales que hemos tenido en los últimos seis años. Entre el 2000 y 2016, el promedio de ausentismo se había mantenido en 16.66 %. Para el 2020, año en que se llevaron a cabo elecciones extraordinarias, subió hasta 25.93 %, la cifra más alta de los últimos 20 años.

No se veía una cifra tan alta de ausentismo desde 1995, cuando un 32.98 % de electores hábiles no asistieron a votar⁵. En el Perú, no asistir a votar conlleva a una multa, y cuando la ley establece la votación como obligatoria, los niveles de afluencia a las urnas son algo más altos (Powell, 1980; Jackman, 1987). Sin embargo, tenemos que las multas no son muy altas⁶, y si analizamos el detalle del ausentismo a nivel de los distritos con mayor número de electores hábiles en el 2020, podemos notar que el 40 % de casos se registra en Lima [ver Tabla 1].

⁵ La elección de 1995 se produjo luego de la Constituyente de 1992, tras el autogolpe de Alberto Fujimori. En dicha elección, el ausentismo llegó a 27.76 %.

⁶ Distrito no pobre (S/ 83), distrito pobre no extremo (S/ 41.50) y distrito pobre extremo (S/ 20.75). La multa se eleva para quienes no cumplen con su función de miembro de mesa (S/ 207.50).

Tabla 1. Los 10 distritos a nivel nacional con mayor porcentaje de ausentismo en las elecciones congresales extraordinarias 2020 (entre distritos con más de 100 mil electores hábiles)

Distrito	Electores hábiles	Ausentismo
Miraflores (Lima)	134 795	28.31 %
Calleria (Ucayali)	108 529	25.89 %
San Borja (Lima)	124 959	23.14 %
Trujillo (La Libertad)	259 861	22.77 %
Santiago de Surco (Lima)	325 751	22.50 %
Piura (Piura)	124 142	22.34 %
Chimbote (Áncash)	166 192	22.33 %
José Leonardo Ortiz (Lambayeque)	114 899	22.22 %
Chiclayo (Lambayeque)	220 277	22.17 %
La Molina (Lima)	161 360	21.75 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados publicados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Un factor importante a tener en cuenta en la elección extraordinaria 2020 es que solo abarcaba candidaturas congresales y no presidenciales. Los cabezas de lista por Lima intentaron reemplazar a la figura presidencial en el arrastre de votos, pero varios de los elegidos estuvieron lejos de cumplir dicho rol. Steven Levitsky y Mauricio Zavaleta (2019) anotaban cómo los cuatro partidos que dominaron la política peruana en la década de 1980 —la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), el Partido Popular Cristiano (PPC), Acción Popular (AP) e Izquierda Unida (IU)— sumaban el 97 % de los votos en 1985 y apenas 6 % en 1995.

Si repetimos el ejercicio de Levitsky y Zavaleta, sin contar a la Izquierda Unida, que a la fecha no tiene vigencia, tenemos que el APRA, el PPC y AP sumaban el 72 % y para el 2006 alcanzaron solo el 54 %, mientras que, para el 2020 —año en que las elecciones fueron solo congresales—, sus cifras bajaron a 16.97 %.

El colapso es mayor si tenemos en cuenta que el APRA y el PPC⁷ no pasaron la valla electoral del 5 % en esas elecciones. Sus cabezas de lista por Lima, Mauricio Mulder y Alberto Beingolea, respectivamente, superaron los 50 mil votos, pero no tuvieron la fuerza suficiente para generar el arrastre que necesitaban sus listas. El partido de la estrella consiguió 2.72 %; y el partido del mapa, 3.99 %. “Hay que saber cuándo uno en política debe dar un paso al costado. He perdido la mitad de votos que he tenido en el 2016; ha sido una derrota que debo reconocer. Ya veré más adelante si vuelvo a postular”, me dijo Mauricio Mulder⁸ en una entrevista realizada en agosto del 2020.

Los factores del ausentismo han sido resumidos por Daniel Zovatto (2003, 25) de la siguiente manera: 1) el régimen político; 2) la popularidad de los candidatos, o la importancia que la ciudadanía confiera a los temas en juego durante una elección determinada; 3) la credibilidad de las instituciones políticas y de las prácticas democráticas (incluso la percepción acerca de la integridad del proceso electoral y el nivel de respeto por la clase política); y 4) el grado de institucionalización de los partidos políticos.

En el 2020 se puede añadir el factor sorpresa de la convocatoria. El proceso electoral se convocó luego de que el expresidente Martín Vizcarra disolviera el periodo legislativo que inició en el 2016, el 30 de setiembre del 2019. Fue una campaña electoral que arrancó recién en octubre y duró apenas tres meses. En circunstancias normales, una campaña es convocada con un año de anti-

7 En el 2016, el APRA y el PPC postularon en alianza electoral y pasaron la valla electoral por decimales: 5.83 % de votos válidos. Por la cifra repartidora, solo ingresaron cinco congresistas apristas.

8 Mauricio Mulder no perdía una elección desde el 2000. Consiguió una curul al siguiente año, en el 2001, y fue reelegido en tres periodos consecutivos hasta el 2016. En el 2020 obtuvo 64 986 votos por debajo de su votación en el 2016 (122 778), donde su partido solo logró meter cinco congresistas. Sin embargo, su votación en el 2020 fue superior a la de años anteriores: 2011 (52 798), 2006 (38 670) y 2001 (38 670).

pación. Aun así, si ponemos la lupa sobre el ausentismo del 2020 en la capital, la mayoría de los distritos con mayor índice son los que la encuestadora Ipsos ha bautizado como “Lima Moderna”.

Tabla 2. Los 10 distritos de Lima con mayor porcentaje de ausentismo a nivel nacional en las elecciones congresales extraordinarias 2020

Distrito	Electores hábiles	Ausentismo
San Isidro	77 288	29.15 %
Miraflores	134 795	28.31 %
San Borja	124 959	23.14 %
Santiago de Surco	325 751	22.50 %
Pueblo Libre	98 288	21.99 %
Lince	85 260	21.87 %
La Molina	161 360	21.75 %
Jesús María	89 203	21.68 %
Magdalena	70 726	21.28 %
Santa María del Mar	1401	20.56 %

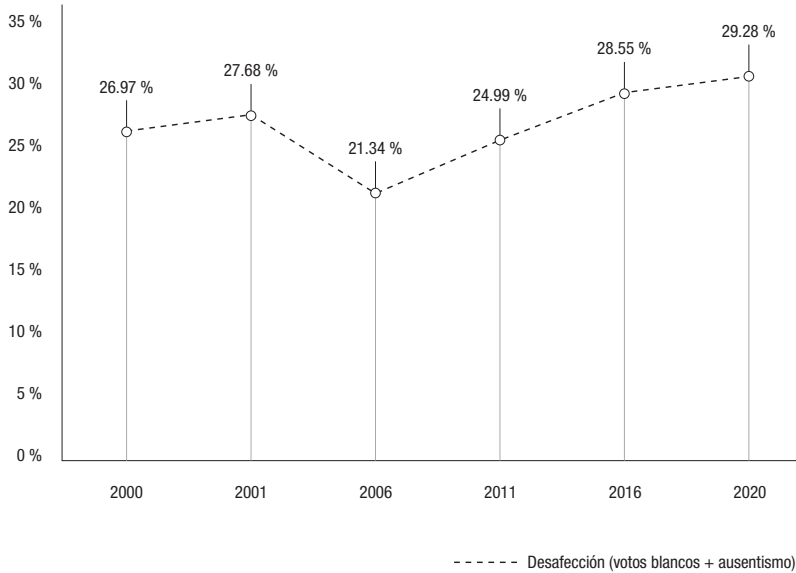
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados publicados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

El otro elemento clave para analizar la representación congresal es el nivel de votos nulos y blancos. En este punto es difícil hablar a ciencia cierta de una desafección porque no hay data certera sobre qué porcentaje de los votos nulos corresponde a una intencionalidad por viciar el voto. En las últimas elecciones 2020, del total de entrevistados por Ipsos Perú en el Perú urbano, el 70 % respondió que se puede votar por candidatos de partidos distintos, mientras que solo el 22 % dijo correctamente que tiene que votarse solo por postulantes de una misma agrupación. Otras encuestas de Ipsos Perú, en años anteriores, muestran la misma tendencia: en el 2014, el 68 % respondió que no estaba informado del sistema

de voto preferencial por el cual los electores votan por uno o dos candidatos de la lista de su preferencia para el Congreso.

En esa línea, la desafección se podría medir solo tomando en cuenta el ausentismo y los votos en blanco [ver Gráfico 2].

Gráfico 2. Desafección política (ausentismo + votos en blanco)
en las elecciones congresales 2000-2020



Fuente: Elaboración propia sobre la base del portal Infogob
del Jurado Nacional de Elecciones.

Otro nivel de análisis —que ayudará a responder la pregunta “¿Quién los elige?”— corresponde a analizar a los votantes de los partidos que resultaron elegidos. En el 2020 fueron nueve agrupaciones políticas las que lograron escaños y que representan únicamente las preferencias de los peruanos que votaron por ellas. En esa misma línea tenemos una cifra que no podemos obviar: los peruanos que emitieron votos inválidos (en blanco o nulo), a los que votaron por partidos que —por no pasar la valla electoral de 5 %—