

¿SON REPRESENTATIVOS LOS GOBIERNOS REGIONALES?

María Isabel Remy*

La contienda electoral regional y municipal de 2010 ha sido convocada hace poco. En todo el país, decenas de miles de personas coordinan, pactan o rompen amistades o militancias previas para ubicarse en una competencia electoral por uno de los cerca de 13.000 cargos, entre presidentes y consejeros regionales, alcaldes y regidores, que pasarán a decisión popular el 5 de octubre. Esta enorme fluidez, propia de unas elecciones no organizadas por un sistema sólido de partidos políticos, sino por miles de organizaciones políticas, entre independientes o franquicias de "nombres" nacionales, empezará a producir un cierto orden el 5 de junio, cuando se cerrará la inscripción de organizaciones y alianzas políticas, y sobre todo el 5 de julio, cuando tendremos candidatos inscritos para las 1858 circunscripciones electorales (25 regionales, 193 provinciales y 1640 distritales).

Pero si bien la elección de autoridades municipales tiene una cierta tradición (desde 1980, de manera ininterrumpida, hemos asistido diez veces a las urnas para elegir alcaldes y regidores), los gobiernos regionales tienen todavía algo de novedad (será la tercera elección desde la vigencia del actual marco legal) y cargan con el peso de un conjunto de prejuicios frente a lo que fue su versión 1989-1992, cuando fueron creados gobiernos regionales dentro del marco constitucional anterior, y fueron disueltos durante el autogolpe de Fujimori. El propio autogolpe encontraba asideros legitimadores en una supuesta ineficacia y parálisis de los gobiernos regionales. Esta imagen legitimadora del fujimorismo pesa todavía; y pesa particularmente en dos aspectos. El primero es el relacionado al ámbito territorial para la formación de gobiernos, que terminó en el fácil expediente de constituir unidades de gobierno regional en todos los departamentos, incluyendo la Provincia Constitucional del Callao, que tiene, en el mismo ámbito, un alcalde provincial y un presidente regional. El segundo es el de la representación y la función del Consejo Regional que sustituye lo que fue la Asamblea Regional, a la que especialmente se responsabilizó por trabar el buen funcionamiento de los gobiernos regionales: la representación bajo sospecha, o definitivamente censurada por "ineficaz", fue uno de los puntos fuertes de la cultura autoritaria consolidada con Fujimori, y que llevó, por ejemplo, a convertir el parlamento en unicameral y restringir la función de representación a solo 120 (pronto 130) congresistas.¹ Cuando se vuelve a legislar sobre los gobiernos regionales y estos se reinstalan, uno de los elementos que ha quedado menos desarrollado ha sido el de la representación. La reciente Ley 29470, modificatoria de la Ley de Elecciones Regionales, podría (solo podría) empezar a modificar esta situación.

La representación bajo sospecha

Como muchos recordarán, las asambleas regionales elegidas en 1989 eran un complicado producto de tres fuentes de representación, cada una constituyendo un tercio de la asamblea. La primera eran los alcaldes provinciales, que representaban el componente territorial y proporcionaban el número de asambleístas que habría. La segunda era la clásica representación política constituida por el mecanismo de cifra repartidora sobre listas cerradas. La tercera era una representación social,

para la cual sectores organizados de la sociedad regional se constituían en colegios electorales para elegir, cada sector, un representante (los campesinos, los empresarios, las organizaciones culturales y profesionales, los trabajadores sindicalizados, etcétera). Esta combinación de orígenes no era siempre fácil de llevar, pero quizás lo más complicado en esa experiencia fue la elección indirecta. Es decir, la población no elegía un presidente regional, sino que este era elegido (y por lo tanto funcionaba todo el tiempo con la amenaza de la destitución) por esta compleja Asamblea Regional, que, como era poco lo que había por legislar, se dedicaba a fiscalizar al presidente y, de vez en cuando, a intentar destituirlo.

El golpe de Estado de abril de 1992 que cierra el Congreso clausura también los gobiernos regionales. Si bien el primero se vuelve a convocar (notoriamente recortado), los segundos permanecen cerrados. El debate sobre gobiernos regionales se reabre durante el gobierno de transición, y el Congreso elegido en 2001 aprueba un conjunto de modificaciones a la Constitución de 1993 que había trabado la posibilidad de volver a organizar gobiernos regionales. En 2002, el Congreso promulga también la Ley de Bases de la Descentralización y, con una celeridad digna de mejor causa, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), en la víspera del acto electoral.

Gráfico 1. El gobierno de Toledo y la legislación sobre gobiernos regionales



Como se observa en la línea de tiempo del Gráfico 1, las elecciones estaban convocadas antes de que se diera incluso la Ley de Bases; es más: la Ley de Elecciones Regionales (sin la cual no se podían convocar) establece el sistema a través del cual deben elegirse unos representantes cuyas funciones son desconocidas, pues serán definidas más adelante. En el poco tiempo de elaboración legislativa (para la importancia de las normas), el marco institucional resultante contiene más prejuicios e inercias del periodo fujimorista que un claro esfuerzo de producción institucional democrática.

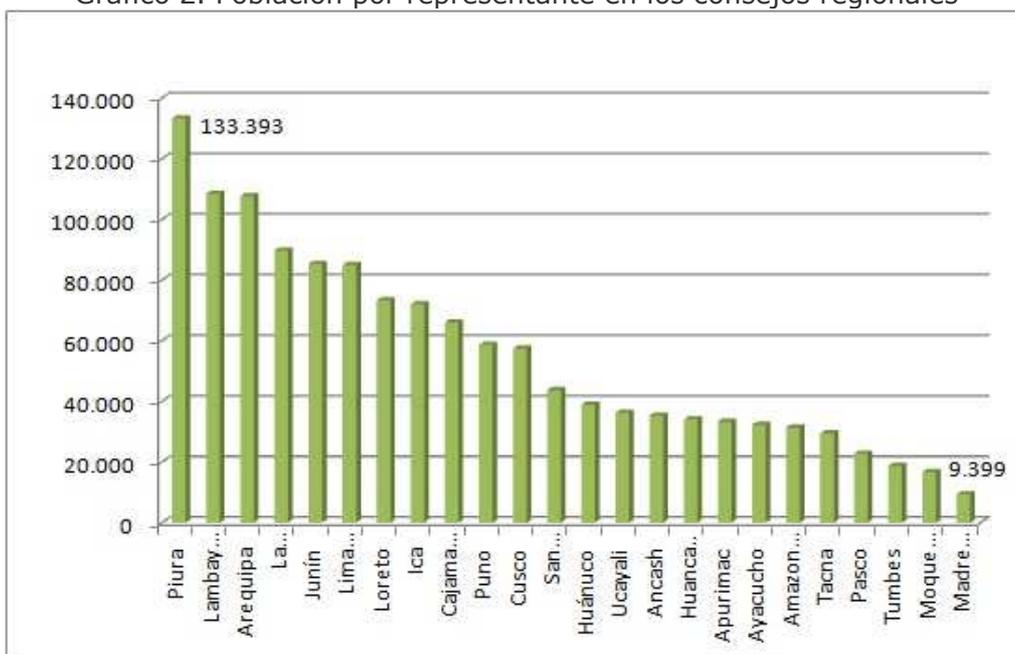
Sobre la conformación de un Consejo Regional, órgano de representación y con funciones normativas y de fiscalización, la Constitución establecía (artículo 191) que "el Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber *un mínimo* de uno (1) por provincia y *el resto*, de

acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral” (las cursivas son nuestras). El texto sobre cómo debe elegirse el Congreso de la República tiene una redacción semejante: un número máximo de 120 miembros, debiendo haber cuando menos uno por departamento y el resto en proporción a la población electoral. Salvo en la mediática campaña del precandidato **Jaime Bayly** a nadie se le ocurre que eso quiere decir que en el Congreso debiera haber solamente un representante por cada departamento y que Lima, con sus ocho millones de habitantes, tendría la misma cantidad de representantes que Madre de Dios, con una población de 109.000 personas. Pero, sorprendentemente, eso es exactamente lo que se hace con la representación en las regiones al asignar un representante por cada provincia en el Consejo Regional sin considerar las diferencias poblacionales entre ellas.

La Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales (dictada a toda velocidad para que Toledo pudiera convocar elecciones ese año) establece en el artículo 6 que: “El número de miembros de cada Consejo Regional, *para esta primera elección*, será igual al número de provincias y en el caso de la Provincia Constitucional del Callao, igual al número de distritos, con un mínimo de siete (7)” (las cursivas son nuestras).

La norma rompe el criterio de proporcionalidad de la elección de representantes y hace depender el número de representantes de una variable, el número de provincias, que depende de muchos factores aleatorios.² El gráfico siguiente muestra la distorsión en la proporción de ciudadanos por representante en los diferentes gobiernos regionales. En Piura, por ejemplo, donde solo hay 8 provincias, pero la segunda población electoral después de Lima, hay un consejero regional por cada 133.400 electores, en tanto que en Madre de Dios funciona el mínimo de 7 consejeros regionales, a pesar de sus solo 3 provincias, y cada uno representa a 9400 electores. Es decir, no tiene ninguna proporción. Ni siquiera funciona como en las municipalidades, donde las más grandes tienen más regidores.

Gráfico 2. Población por representante en los consejos regionales



Como es de suponer, el carácter excepcional marcado en la Ley de Elecciones Regionales ("para esta primera elección") se repitió en la siguiente.

Pero lo más insólito de la ley electoral regional no es esto. Los congresistas que promulgaron la Ley de Elecciones Regionales de 2002 (acaso por la prisa) establecieron simultáneamente para esta representación territorializada dos cosas: la primera, que el distrito electoral era regional, no provincial, por lo tanto el origen territorial del voto no se asociaba al resultado (es decir, el "representante" de una provincia en el Consejo Regional no necesariamente era miembro de la lista que más votos obtuvo en la provincia... podría ser del que menos votos obtuvo). La segunda, que, como en las municipalidades, la lista de quien ganaba la presidencia regional obtenía el "premio de mayoría", es decir, lograba la mayoría de consejeros regionales, fuera cual fuese la proporción de votos con la que hubiera ganado. Así, por ejemplo, en la elección de 2006, el Sr. Fuentes ganó el gobierno regional de Puno con el 18,8% de los votos, pero en el Consejo Regional de Puno la organización política de Fuentes tiene el 54% de los consejeros (7 de 13). Si ya el criterio de proporcionalidad de representación había sido anulado, el de proporcionalidad política se distorsiona también.

Pero lo más sorprendente era la determinación de quiénes resultaban elegidos consejeros si, siendo un distrito electoral regional, cada miembro del consejo representaría una provincia. El procedimiento era el siguiente: una vez que se determinaba el número de consejeros que le correspondía a un movimiento político, se observaba el orden de la lista ganadora donde cada candidato "representaba" una provincia; eso establecía los representantes de un número de provincias. Luego, de la siguiente lista, entraban los consejeros de las provincias no ocupadas por la anterior en el orden en el que fueron inscritos, y así sucesivamente. Quién era elegido dependía no de los votos ciudadanos, sino del orden en que casualmente las otras listas habían "reservado" provincias.

Así ha funcionado en las dos elecciones (2002 y 2006). El resultado han sido consejos sin peso político, completamente dependientes del presidente regional y prácticamente sin contar con condiciones para una labor de fiscalización adecuada.

Las modificaciones recientes

Pocos días antes de la convocatoria de este año a las elecciones regionales, el Congreso ha promulgado la Ley 29470, que modifica la Ley de Elecciones Regionales. La ley cambia la forma de elegir a los consejeros regionales y entrega al JNE la potestad de variar el número de representantes en los consejos regionales.

En realidad, las modificaciones en la elección de los consejos regionales son consecuencia de un cambio en la elección del presidente regional: la ley manda la realización de una segunda votación entre los candidatos que ocupen los dos primeros puestos cuando ninguno haya logrado el 30% de los votos (en las elecciones generales para la presidencia de la república el límite para la segunda vuelta es 50%). Efectivamente, en la medida en que la primera vuelta no necesariamente produce un ganador, tiene que eliminarse el "premio de mayoría"; las listas entrarán a formar parte del consejo en la proporción que lo determinen sus votos. Pero para que esta proporción, en una representación territorializada (por provincias), se oriente por el voto de los ciudadanos, se ha tenido el buen sentido de establecer que la elección del consejo se hará por distrito electoral

provincial. Eso quiere decir que, en primer lugar, los ciudadanos pueden votar por una lista a la presidencia regional (que se elige por distrito electoral departamental) y por otra para la representación de la provincia en el Consejo Regional. Las listas deben ahora ganar cada provincia para tener presencia en el consejo.

Pero la ley mantiene una ambigüedad respecto del número de consejeros por provincia. El artículo 6 establece que "el Consejo regional está integrado por un número mínimo de siete (7) y un máximo de veinticinco (25) consejeros. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) establece el número de miembros de cada consejo regional, asignando uno a cada provincia y *distribuyendo los demás* siguiendo un criterio de población electoral" (las cursivas son nuestras). La ley delega en el JNE la potestad de establecer el número de representantes que corresponderían siguiendo un criterio de población electoral. Aparentemente, el JNE habría interpretado que se requiere más de un representante por provincia solo en los departamentos en los que hay menos de siete provincias (el número mínimo de representantes). Así, habría una distribución proporcional a su población electoral (como ya hay) en Tacna, Moquegua, Pasco, Tumbes y Madre de Dios. En todo el resto del país (donde reside algo del 90% del electorado) se mantendrá un representante por provincia. De hecho, estando ya convocadas las elecciones sin que previamente se haya pronunciado el JNE, así será en esta elección.

Pero la elección de un representante por provincia, en el marco de la nueva ley que establece distritos electorales provinciales, significa que, por primera vez, tendremos en nuestro sistema electoral voto mayoritario o distrito uninominal. Eso quiere decir que, en cada provincia que elige un representante, este corresponde a la lista con mayor votación. Así, la lista con mayor votación de una provincia puede alcanzar el 35% de los votos, pero obtiene el 100% de la representación (el único representante a ser elegido).

Significa además que el Presidente Regional no sólo no tendrá necesariamente mayoría al haberse perdido el premio de mayoría (lo que no es un problema sino que obligará a los Presidentes Regionales concertar las decisiones y no imponerlas al carpetazo haciendo uso de una mayoría ficticia), sino que podría no tener en el Consejo ni un representante, si sale elegido en segunda vuelta un candidato que haya quedado segundo en todas las provincias. Una situación en la que un Presidente Regional no tiene ni un solo consejero sería extremadamente inusual.

Esta extraña situación es producto de un conjunto de medidas acertadas (segunda vuelta, distrito provincial para la representación territorial, eliminación del premio de mayoría) sumadas a la terca persistencia de un prejuicio contra la representación política en el país y, sobre todo, en las regiones. Hay que considerar que los gobiernos regionales, con las competencias que tienen ahora, deberán ya no comportarse como súper alcaldes construyendo obras en diferentes sitios, sino como órganos de gobierno a cargo de la elaboración de políticas públicas y programas promocionales. Hoy, las agencias agrarias dependen de los gobiernos regionales, y estos deberán determinar si van a impulsar o no programas de desarrollo; asimismo, las UGEL dependen de los gobiernos regionales, y entonces los servicios que recibirán las unidades educativas para mejorar la calidad de la educación dependerán de decisiones regionales. Una representación más amplia permitiría que intereses de sectores diversos se expresaran en un espacio de elaboración política.

No será así. Y tendremos cuatro años para ver qué sucede con estas nuevas definiciones incompletas. Pero efectivamente, son órganos de gobierno nuevos y se puede experimentar; lo importante será no perder de vista que probablemente antes de la siguiente elección (en 2014, y ojalá que no una semana antes de la convocatoria) habrá aún que introducir ajustes a los mecanismos de elección, y quizás así, poco a poco, lleguemos a tener gobiernos regionales representativos. O sea, democráticos.

Socióloga, investigadora del IEP.

¹ En setiembre de 2009, el Congreso aprobó una modificación al artículo 90 de la Constitución, que estipulaba que 120 era el número máximo de congresistas. Junto a esta modificación el Congreso aprobó la creación del distrito electoral Lima-Provincias. La modificación entrará en vigencia a partir del próximo Congreso, a conformarse el 2011. http://www.rpp.com.pe/2009-09-03-a-partir-del-2011-tendremos-130-congresistas-noticia_206208.html

² Ver el tipo de intereses locales que se han venido involucrando en la conformación de departamentos y de provincias, en Sala y Vila, Nuria, "La región como espacio de representación política en el Perú del siglo XIX". En *Argumentos*, año 2, n° 4, noviembre 2008.

Fuente: Revista ARGUMENTOS EDICIÓN AÑO 4, N° 1, MARZO 2010
http://www.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_verpub=true&idpub=336