

Entrevista con Néstor Pedro Sagüez

# Rol de los Parlamentarios en la Sociedad Actual

Entrevista: Eloy Espinosa Saldaña

**D** &S: La idea es conversar sobre la crisis de los parlamentos, lo cual es un fenómeno mundial. Nosotros hemos detectado al respecto hasta 4 problemas principales: crisis de representatividad, crisis en su estructura interna, crisis en el ejercicio de su función legislativa y por último, la discusión sobre la viabilidad del parlamento como una instancia de control. Si tuviéramos, por ejemplo, que buscar una explicación para el problema de la representatividad de los actuales parlamentarios, ¿cuál podría ser ésta?

NPS: Comenzando por el problema de la representatividad, siempre es importante saber qué es lo que da representatividad a algo o a alguien. A mí me parece que la representatividad es el fenómeno de adhesión del representado al representante.

La pregunta es qué es lo que provoca el fenómeno de adhesión o consenso, qué es lo que genera el factor representativo. Pueden ser muchas las causas: hay individuos que logran representatividad y consenso sólo en base a dotes carismáticas. Un Duce o un Führer llegaron al espacio que tuvieron usando su poder de seducción sobre las masas. Algunas veces la representatividad se logra como una especie de negocio: es decir, una gestión política exitosa provoca seguimiento y confiere aprobación social. Esa es otra fuente de representatividad. En otros casos

es el fanatismo el que confiere representatividad a alguien: ahí tenemos el caso del Ayatollah Khomeini, que a lo mejor no brindaba a las masas ni dinero ni una situación económica mejor, pero se legitimaba en base a sus cualidades religiosas. Ocasionalmente, el factor representativo aparece cuando el representante transporta fielmente la voluntad y los anhelos del representado; pero normalmente el representado demanda del representante algo más que obediencia: demanda iniciativa, demanda conducción. Es decir, que no hay una sola fuente de representación: alguna veces la representación se origina en la conducción, otras veces en el seguimiento o en el éxito. Jorge Vanossi tiene un libro con ese título: "El Misterio de la Representación Política". En resumen, puede haber muchas fuentes de factores representativos. Lo importante es advertir que la representación es un fenómeno doble, en el sentido que juega tanto a la voluntad del representante, como de los representados. Si falta alguno de estos elementos, la representatividad se diluye.

*D&S: En el caso de nuestros parlamentarios, en los que se puede tener la misma percepción de estos problemas, ¿cuál cree que de los lados está cojeando más: el del representante o el de los representados?*

NPS: La crisis de representatividad de los parlamentos puede

tener muchas razones, pero para mí una de las más significativas es el reemplazo de la democracia por la partidocracia, al no sentir el representante que, precisamente su condición de representante, tiene como origen a la elección, pero ése es un dato histórico, un dato del pasado. Le legitimidad ganada con la elección hay que mantenerla todos los días. No se debe entender, en efecto, que haber sido elegido representante respetando las formas previstas por la Constitución, le da al elegido una especie de título que le sirve para siempre. No se advierte que se debe conquistar cotidianamente la representación que de hecho la va a lograr sólo quien sea responsable y eficiente. Sin embargo, muchos legisladores practican algo así como ese dicho de "hazte de fama y échate a dormir". Creen que una vez que han logrado su banda ya pueden desligarse de los representados, y aún así seguir siendo representantes. Eso es una falacia. Hay que distinguir pues, representatividad formal y representatividad real: eso es indispensable.

*D&S: Hay quienes para enfrentar ese tipo de situaciones proponen mecanismos como la renovación parcial del parlamento. ¿Qué opinión le merece esta alternativa?*

NPS: Ese es un tema muy interesante e importante. En Argentina justamente practicamos un sistema de renovaciones parciales:

cada dos años se renueva media Cámara de Diputados. El Senado, que dura nueve años, se renueva por tercios. A mí me gusta la renovación periódica porque es un buen termómetro para hacerle saber al Ejecutivo, al Congreso y al partido gobernante como van las cosas. Hay quienes objetan este sistema diciendo que implica un gran costo por la instalación de un enorme aparato electoral, largas campañas políticas, etc. pero las experiencias más recientes de renovación parcial en la Argentina señalan que ya las campañas se han acortado, y que son más baratas.

Esta solución obliga a revalidar la condición representativa. Aquí en el Perú el mandato parlamentario es por cinco años. Esto me parece excesivo.

*D&S: ¿Y qué opinión le merecen mecanismos como el recall?*

NPS: Es interesante, pero hay que complementarlos con sistemas electorales adecuados. Por ejemplo, si se utiliza lo que se llama un "voto sábana", sufragándose por veinte diputados en la circunscripción correspondiente, (por señalar un caso, a toda Lima) y sólo se pide la revocación de uno, originaría la existencia de un proceso electoral muy complejo que pondría en marcha a toda la ciudadanía por un solo diputado. En cambio si se usa un sistema de circunscripción uninominales y se trata, siguiendo el caso planteado anteriormente, de un diputado elegido por el distrito de Miraflores (o por medio Miraflores pues probablemente este distrito elegiría dos diputados si son veinte posibles), ya el mecanismo de la nueva elección es mucho más fácil: votaría una franja de la ciudadanía (supongamos que sea un distrito electoral en donde sufraguen unas 300,000 personas). No sé cual es el número de votos para ser diputado en el Perú: supongo que dependerá de la circunscripción. En Argentina, en una ciudad grande podrían ser suficientes unos 150,000 votos: fren-

ta al total nacional, esto es ya una mini elección.

En resumen, la revocación me gusta, pero hay que compaginarla a un sistema electoral que le corresponda. En ciudades o circunscripciones pequeñas le es perfectamente aplicable.

*D&S: Ahora, una ley de partidos políticos ¿podría ayudar o no a resolver esta situación mejorando los sistemas usados para los partidos para elegir a sus representantes?*

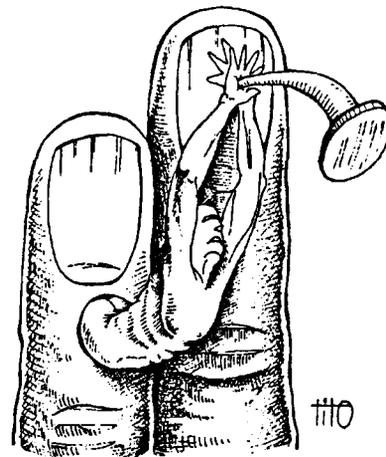
NPS: Habría que aclarar si la Constitución trata o no el tema. Si no prevé la revocación, ésta es inconstitucional. Ahora, en lo referente a la elección de los representantes dentro de cada partido, nosotros estamos ensayando en la mayoría de las provincias la "Ley de Lemas", como en el caso uruguayo (tengo aquí en Lima un artículo publicado al respecto llamado "Partidos políticos y Representación política"). La "Ley de Lemas" permite que sea la ciudadanía la que opte el día del comicio entre las corrientes internas de cada partido, por la que más le guste: es un rol más importante, realmente protagonista que se le da al pueblo para la elección de sus representantes. Permite saltar las cúpulas internas, las oligarquías partidocráticas. Esa es la ventaja que ofrece la "Ley de Lemas", una interesante alternativa sobre el particular.

*D&S: Tal vez sea muy pronto para analizar la experiencia argentina en la aplicación de esta norma, pero ¿podría decirnos algo con respecto al caso uruguayo?*

NPS: La mayoría formula críticas al respecto, pero nadie pide que se suprima este sistema. Es algo que ya ha sido internalizado por los uruguayos. En el caso argentino, y más concretamente en nuestra provincia de Santa Fe, podríamos decir que ha abierto la vitrina del mercado político. Eso sí, requiere de una educación del pueblo porque uno puede encon-

trarse con que, por ejemplo, el aprismo presente unos cinco, ocho o diez candidatos a presidente, y así cada partido. Puede encontrarse el elector, no ante una mesa con votos, sino frente a una biblioteca de papeletas electorales, donde tenga que elegir por una o por otra. Se requiere de una preparación cultural del pueblo para que no se confunda. Superada esta etapa, puede ser que provoque una desideologización de los partidos porque, volviendo al ejemplo del partido aprista, este podría presentar dos sub-lemas de derecha, tres del centro, cuatro de izquierda, y así cada partido. Se dan en el Uruguay situaciones curiosas, como por ejemplo que el ala izquierda del partido "Blanco" está más cerca del "Frente Amplio" que del ala derecha de su propio partido. Puede provocarse lo que se ha denominado el partido "carpa", parecido a los partidos norteamericanos donde dentro de cada partido coexisten sectores ideológicos muy distintos y hasta contrapuestos (los cuales tienen un régimen de internas abiertas o cerradas según cada estado). Al final de cuentas la "Ley de Lemas" es una especie de interna, legalizada, abierta el día del comicio general.

*D&S: Pasando a temas como el de la estructura del Congreso, aquí*



*en el Perú existe una importante discusión a nivel doctrinario sobre la conveniencia de mantener la bicameralidad del mismo, tomando en cuenta que nuestro país es un gobierno de régimen unitario y donde se busca efectuar una descentralización del mismo vía la creación de gobiernos regionales cuya conducción es de tipo parlamentario. Técnicamente, en un régimen unitario, ¿es necesaria la segunda cámara, e justificable su existencia?*

NPS: Generalmente no es justificable. Sin embargo, si el país se regionaliza puede tener una justificación similar al sistema usado en los regímenes federales.

*D&S: Pero si como ocurre en el caso peruano, estamos frente a un gobierno regional que se estructura en asambleas, con lo que tendríamos por lo menos, diez parlamentos regionales y un congreso nacional con dos cámaras, no estamos frente a un exceso de instancias parlamentarias, que podrían entre sí trabajar sus funciones?*

NPS: Pero los gobiernos regionales dictarían normas de carácter local. Esto, que puede resultar comprensible para alguien que proviene de un estado federal, puede tener un efecto de shock para alguien que se ha criado dentro de un estado unitario, es un problema de deslinde de competencias que siempre genera conflictos y situaciones de inconstitu-

cionalidad. Nosotros cotidianamente tenemos pleitos en torno a la constitucionalidad de las leyes locales que avanzan sobre las federales, o de leyes federales que avanzan sobre las locales. Esto es cosa de todos los días a las que uno está habituado. De todos modos subyace en el fondo un problema ideológico-político importante: si queremos un parlamento rápido, lo normal es el unicameralismo; pero este corre el riesgo de la improvisación, el capricho y el desborde parlamentario. Si tenemos miedo a eso, entonces vamos al sistema bicameral, que anestesia la tarea del congreso desde el momento que una cámara puede bloquear a la otra. Los norteamericanos tenían miedo al exceso de la Cámara de Representantes cuando discutían en la Convención de Filadelfia, por eso hicieron un senado que controlase los desborde populistas de los diputados. En el fondo es una opción de "prudencia política".

*D&S: ¿Cabe esta "prudencia política" en países como los nuestros donde tradicionalmente el presidente y el ejecutivo en pleno suelen adueñarse de las competencias propias del parlamento?*

NPS: Hay que adoptar aquí una decisión previa: si le seguimos o no confiriendo funciones legislativas al presidente. Es una opción que debemos aclarar con toda honestidad. Realmente, ¿queremos un

ejecutivo legislador, o un ejecutivo no legislador junto a un congreso no legislador? Es una opción tal vez de mal menor. Lo que preferimos aquí, importa una opción política: lo jurídico va a instrumentar lo que necesitamos. Hay que ser leales y medir con sinceridad los costos de una y otra posición; si optamos por un ejecutivo legislador, corremos el riesgo de un ejecutivo César y déspota. Si en cambio dejamos la tarea legislativa únicamente al congreso y programamos un Poder Judicial independiente que empiece a declarar inconstitucionales las leyes que dicta el ejecutivo, para resguardar las competencias del congreso, corremos el riesgo de que el congreso siga cruzado de brazos e inactivo.

En situaciones límites o terminales el interrogante es de hierro: ¿Qué es menos malo: un país sin leyes o un país con un César?

*D&S: La función de control, de la cual hoy habla todo el mundo como la salvación del parlamento, ¿no se dificulta acaso frente a un congreso bicameral?*

NPS: Definitivamente, salvo que uno encomiende ciertas funciones de control a una cámara y alguna a la otra. Por ejemplo, la designación de embajadores confiada sólo al control del Senado en el Perú, Argentina y los Estados Unidos. Para agilizar la implementación de ciertas normas de control si sería útil la unicameralidad. En Argentina el caso de Estado de Sitio por ataque exterior lo decide el presidente con acuerdo del senado. En cambio, frente a una conmoción interna, tiene que ser el presidente con acuerdo del congreso. En la práctica, está decretado el Estado de Sitio por decreto de necesidad y urgencia, o por decreto común durante los siete meses de receso del congreso.

En resumen, una manera de emplear el control legislativo expedito, funcionaría pues, mejor con la actuación de una sola cámara.

*En situaciones límites o terminales, el interrogante es de hierro: ¿qué es menos malo? ¿un país sin leyes o un país con un César?*

*D&S: Fórmulas como las comisiones compuestas por miembros de ambas cámaras ¿no nos están llevando en la práctica a una unicameralidad disfrazada?*

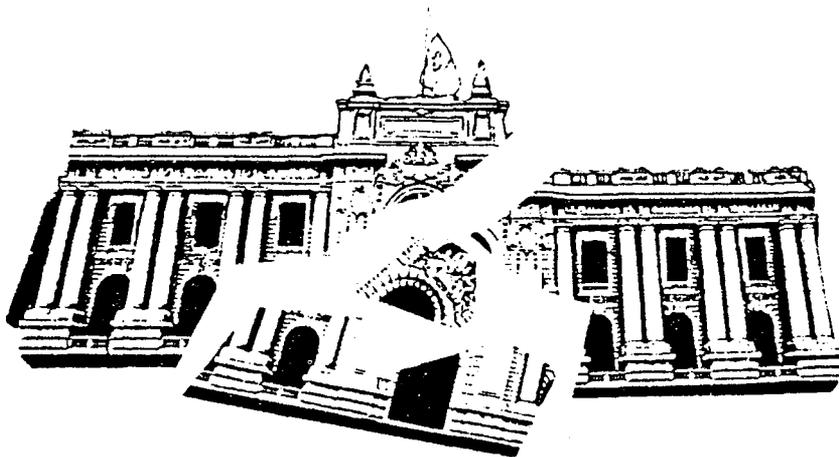
NPS: Sí. No hay que perder de vista que históricamente el senado es creado más para frenar los excesos populistas de los diputados que para la labor parlamentaria. En este punto hay que explicitar una posición ideológica existente al respecto. Para el marxismo esto es muy claro. El bicameralismo es para el marxismo una estrategia burguesa destinada a anestesiar el peso popular en el aparato del gobierno. Por eso en las teorías marxistas el Parlamento es unicameral. Las excepciones son únicamente para los Estado Federales, porque el marxismo privilegia en llamado "centralismo democrático".

*D&S: Pero hay autores insospechables de marxismo que nos hablan de estas comisiones conformadas por miembros de ambas cámaras como una forma de atemperar los riesgos de la dualidad del Congreso.*

NPS: Sí, por supuesto, lo que ocurre es que las comisiones bicamerales muchas veces actúan ad-referéndum de lo que cada cámara después decida, con lo que se gana en la etapa de discusión pero no en la decisoria, por lo que finalmente perdemos tiempo.

*D&S: ¿Considera indispensable una voluntad política dentro de los diferentes partidos para implementar una propuesta unicameral?*

NPS: La unicameralidad siempre va a contar con la oposición de los miembros de la Cámara disuelta y la discusión sobre la factibilidad de la propuesta. En el caso argentino, en Tucumán se pasó de un congreso bicameral a uno unicameral y eso fue porque un nuevo partido político apareció en la provincia, ganó las elecciones y (en ese momento) superó a la clase política justicialista y radical preexistente.



Este nuevo partido, que no estaba comprometido con las andanzas de los senadores y diputados en el ejercicio del cargo, hizo el cambio. Difícilmente esto hubiera podido ser hecho por un partido tradicional.

Además, un sistema bicameral crea mayores clientelas políticas y más cargos para la partidocracia. Por eso, a ningún partido le va a atraer una alternativa unicameral, salvo que sea un partido "nuevo" como el que hemos mencionado, el cual proponga un nuevo orden. Eso sí; la gente está interesado en una posición unicameral: menos gasto en los legisladores, menos zánganos, menos parásitos en la burocracia legislativa.

*D&S: ¿Qué opinión le merecen alternativas como la italiana (comisiones reforzadas con la facultad de legislar)?*

NPS: Es interesante. El problema es que no puede usarse para asuntos importantes, aunque para cuestiones accesorias es posible. Además, siempre se mantendría en países como los nuestros el control del ejecutivo mediante el veto.

*D&S: Refiriéndonos justamente al veto, hay quienes dicen que el veto presidencial es un elemento suficiente para controlar los posibles excesos de un parlamento unicameral, haciéndose innecesaria una se-*

*gunda cámara, que recarga y retarda la función legislativa.*

NPS: Sí, eso está muy bien. Lo único que hay que tener en cuenta es precisamente recordar por qué surgió el bicameralismo. El bicameralismo es en buena medida un mecanismo de morigeración de los reclamos populares. Se tenía miedo a un proletariado elector, y una vía para adormecerlo era partir el parlamento en dos, cosa que ambas cámaras se autobloquean llegando el caso. Si yo no tengo ese miedo al desacierto y al desborde popular, por supuesto que el unicameralismo es una posición válida.

El problema del desborde legislativo ¿Nos asusta o no? ¿Hay realmente ese riesgo o no? ¿Qué una Asamblea Legislativa pueda juzgar o a allanar estudios jurídicos o a clausurar periódicos? ¿Hay o no un real riesgo de éstos? Si se tiene un poder judicial independiente, este temor estaría disminuido. En varios países hay jueces que han parado excesos del congreso diciendo no secuestren, no allanen, no detengan personas. Si se cuenta con ese resguardo el unicameralismo sería más potable, más legítimo.