

LA DEMOCRACIA Y SUS INSTITUCIONES EN DEBATE

Capítulo 3

HENRY PEASE GARCÍA / GIOFIANNI PEIRANO TORRIANI
(EDITORES)

HOMENAJE AL PROFESOR DIETER NOHLEN



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

La democracia y sus instituciones en debate

Henry Pease García y Giofianni Peirano Torriani (editores)

© Henry Pease García y Giofianni Peirano Torriani, 2011

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: noviembre de 2011

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-13840

ISBN: 978-9972-42-977-4

Registro del Proyecto Editorial: 31501361101836

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Aportes del doctorado al debate de la reforma política

Henry Pease

En este capítulo revisaremos los estudios políticos realizados por los participantes en el doctorado en Ciencia Política de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú en el primer semestre de 2010, cuando los alumnos desarrollaron el seminario de investigación sobre instituciones políticas a mi cargo en el que revisamos las críticas y propuestas a las diversas reformas planteadas al sistema político. Cabe destacar que en el doctorado cada alumno centra su atención en su proyecto de tesis y cuenta para ello con un comité de tres profesores durante tres semestres que guía la calidad de la misma a través de seminarios sistemáticamente programados. Además, cada semestre cuenta con un seminario de investigación: en el primero, el profesor Sinesio López desarrolló los temas *Teoría del Estado y Teoría política*; luego, el seminario dirigido por quien suscribe esta líneas, en el cual se desarrollaron temas sobre *instituciones políticas*. Excepcionalmente, en este semestre doctores de la escuela (Martín Tanaka, Sinesio López, Javier Alcalde y Henry Pease) asumimos el seminario que tuvo como tema «Procesos políticos en Perú y América Latina».

Cabe destacar que en el seminario sobre instituciones políticas se trabajó primero la bibliografía referida al sistema electoral y luego se desarrollaron estudios sobre sistema de partidos y sistema de gobierno. Tras elaborar las temáticas mencionadas, se discutió un diagnóstico y propuestas para el Perú. Tomamos en esa etapa como punto de partida el último libro que publiqué sobre este tema: *Reforma política, para consolidar el régimen democrático* (Fondo Editorial PUCP, 2008), con la intención de que los alumnos analizaran y criticaran en contraste con otros autores las reformas propuestas, que consideraban implícitamente la trilogía de sistemas políticos. A partir de este trabajo, en la actualidad podemos apreciar algunos diagnósticos reveladores, así como propuestas de reforma debidamente fundamentadas, de modo

que lo que veremos a continuación tendrá dos características fundamentales: investigación y actualidad.

Primero dos integrantes del doctorado desarrollarán un análisis actual sobre el sistema electoral; posteriormente tres alumnos del equipo de estudio de sistema de partidos nos revelarán sus posiciones y diagnósticos. Finalmente, dos últimos alumnos abordarán el «sistema de gobierno». Tras las exposiciones de los grupos del doctorado y sus respectivos temas, se desarrollará un panel conformado por los profesores Dieter Nohlen y Rafael Roncagliolo, lo que indudablemente devendrá en una discusión sumamente valiosa para el estudio de estas instituciones políticas.

Quiero comenzar introduciendo al tema y vinculando estas tres dimensiones sistémicas al análisis de las instituciones políticas en el Perú. Tras haberlas estudiado afirmo que la representación no funciona en el Perú debido a muchos factores, pero principalmente una de las razones se debe a la subordinación de este principio a lo que se ha denominado «governabilidad». Desarrollaré mi posición, la cual está asociada a la discusión que ha trabajado también Fernando Tuesta anteriormente. En ese sentido, Tuesta tomó un ejemplo, refiriéndose al peso del *ballotage* o segunda vuelta, que para el caso específico no me interesa, me preocupa más bien la argumentación. Él sostuvo que esa ley —en mi opinión impúdica— que desde los años ochenta establece que el alcalde que gana en su jurisdicción tiene la mayoría absoluta en el Concejo Municipal, es una necesidad. Es decir, así gane el alcalde o la autoridad por un voto, se le otorga mayoría en el Consejo, so pretexto de coadyuvar a la gobernabilidad de la jurisdicción. Sin embargo, al aplicar dicha lógica se está obviando las proporciones electorales y matemáticas. Al respecto debo argumentar con experiencia, pues trabajé como teniente alcalde 27 años atrás con Alfonso Barrantes y me desempeñé como regidor metropolitano en el período siguiente, por lo que puedo afirmar con toda claridad que ningún consejo municipal tiene atribuciones para afectar la gobernabilidad de una municipalidad, principalmente porque no administra. Además, porque se aboca a tomar decisiones políticas gruesas, como por ejemplo, aprobar un presupuesto una vez al año, dentro de normas que están predefinidas y delimitadas en la ley. Es decir el Consejo Municipal no maneja el presupuesto, por ende no puede aplazar o cuestionar a los funcionarios y menos al alcalde. Entonces, de esta experiencia, inductivamente llego a la cuestión: ¿cómo este orden de asignación mayoritaria afectaría la gobernabilidad? Sin embargo, otra perspectiva de análisis sería que la ley ha llevado a que ninguno de los que

estamos acá sepamos quiénes son nuestros regidores en Lima. Más aún, ha llevado a que cuando se constituye un escándalo sobre un asunto municipal no se debata en el Concejo Municipal, y se pretenda —por deformación— que se debata en el Congreso de la República. Vale decir, quieren llevarlo al Congreso porque se piensa *a priori* que en ese Concejo Municipal no se fiscalizará a su alcalde; y ello en razón a que nadie se fiscaliza a sí mismo o a su propia institución. De allí la frase «Otorongo no come otorongo». Entonces, si los regidores no son otra cosa que la «corte» del alcalde, entonces se está utilizando mal su función y se estaría replicando el centralismo de poder político propio de los tiempos coloniales, adverso al Estado moderno. Sostengo que muchos piensan en los consejos municipales como la corte del alcalde, donde nadie puede hacer valer su posición y por ende debatir. Esto es principalmente una cultura política caudillista, lo cual es una característica sistémica. Esta costumbre en nuestra cultura y devenir institucional es el comportamiento estándar, de allí que actualmente quiera ser replicada a otro nivel de gobierno como son los consejos regionales. Asimismo, el Parlamento Nacional también goza de la exacerbación de esta cultura pre moderna, principalmente porque en el Parlamento lo que hay es un conjunto de congresistas que una vez elegidos proceden a colgarse de la lista del candidato a la presidencia de su partido o movimiento político. De allí también que la sujeción y la deuda del puesto del congresista esté supeditada al líder caudillista, en este caso candidato presidencial. ¿Por qué se da este fenómeno? Porque las elecciones presidenciales y congresales se realizan juntas, el mismo día y por el mismo periodo, a esto se le llama la simultaneidad electoral. De esta relación de poder se desprende posteriormente que ningún congresista en el Parlamento discuta con el presidente si este fuera elegido, es decir nadie discute diferenciadamente, con lo cual el candidato al Parlamento es complementario en términos generales de la elección simultánea.

Particularmente he sido cuatro veces candidato al Parlamento y en las cuatro gané, pero una sola —cuando fui candidato al Congreso Constituyente— no hubo candidato presidencial y por tanto la campaña fue realmente otra, «bailábamos con nuestro propio pañuelo». Esta condición singular de la Constituyente determinó que no fuéramos una variable dependiente o secundaria de la campaña como ahora. En este ejemplo y en el cuestionamiento a la simultaneidad tenemos, en mi opinión, una parte de la explicación de por qué cada día los parlamentos y sus miembros pesan menos en el sistema político del Estado; pero también tenemos parte de la explicación del «por qué»

el electorado no siente que su congresista desarrolle la relación de representación, como en teoría está concebido el sistema de división de poderes del Estado moderno. Por supuesto que lo mencionado anteriormente tiene que ser analizado desde la perspectiva de la crisis de los partidos y desde el lado de otras variables, pero vuelvo a la afirmación. Si aquí resulta que es ingobernable una municipalidad, un gobierno regional o el país porque la representación tiene algunos poderes, tenemos que cuestionarnos, algo ocurre. En los Estados Unidos, en el pasado reciente, Clinton fue presidente dos veces y no tuvo mayoría en el Parlamento en ninguno de los dos gobiernos. Con ello pongo un ejemplo del sistema presidencialista clásico por excelencia.

Entonces, si las funciones de los actores políticos (congresistas) están bien delimitadas, si el poder Ejecutivo tiene todos los instrumentos para manejar la política económica, si la función del Parlamento se precisa en definir por ley las prioridades nacionales y dos o tres rumbos del presupuesto, pero todo lo demás se realiza desde el Ejecutivo, entonces no hay ingobernabilidad, lo que hay es división de tareas en el sistema político de Estado. Y eso tiene que ver con una variable clave: el poder de un órgano deliberante hoy en día es muy importante para la sociedad mediática que nos alberga, y es que la sociedad mediática es el ámbito de desarrollo que reemplaza la función deliberativa por el escándalo mediático como factor de fiscalización y control político que actualmente caracteriza a la política.

Pero entonces, ¿cuál es la llave de ese poder deliberante? Justamente la agenda de la sesión buscará resolver este y otros problemas. Por ende quiero recalcar que considero que no debe ser que el alcalde de un gobierno distrital sea el presidente del consejo municipal, como tampoco puede ser que el Presidente de la República sea a la vez el Presidente del Congreso, pues tendría demasiados medios para interferir en las decisiones del poder deliberante y no habría la división de poderes propia de un Estado moderno contemporáneo, mucho menos debate para fiscalizar al Ejecutivo.

La fiscalización propia de los órganos parlamentarios es central para el gobierno. Sin embargo, el poder Legislativo no debe interferir con el Ejecutivo, y viceversa. Sostengo siempre que, en términos de nuestro sistema de gobierno, mucho de lo que se ha usado pomposamente, traído de regímenes parlamentarios foráneos, al final ha terminado reforzando el sobre-poder que tiene ya de por sí el Presidente de la República (poder Ejecutivo) o lo que algunos llaman poderes meta constitucionales. En esa línea, yo vería con beneplácito la desaparición del voto de investidura (institución política del

sistema parlamentario), que no tiene nada que hacer en un régimen presidencial, más aún con la preeminencia que contiene el caso particular peruano. Porque aquí en el Perú se usa dicha institución —«investidura»— para sostener que no se puede elegir por separado, ni un tercio del Congreso, porque se pierde gobernabilidad. Mi hipótesis, por tanto, es: si hay que restringir atribuciones al órgano deliberante en nombre de la gobernabilidad, restrinjámoslas, pero dejemos que deliberen para que puedan fiscalizar; dejemos que controlen al ejecutivo y no alteremos la proporcionalidad que dan los votos. Y es que lo que ocurre actualmente es que el Parlamento se encuentra con «candados» y maniatado, imposibilitado de ejercer su función de control político —entiéndase fiscalizar— como parte del balance de poderes que todo Estado moderno debe contemplar.

Esta es mi manera de introducir el tema a través del cuestionamiento del sistema político, enfatizando una cosa: «no hay crisis», los dos últimos gobiernos han sido capaces de gobernar sin mayoría parlamentaria. Sin embargo, lo que sí hay es desencanto público. No es el desencanto de otras épocas, donde lo que se cambiaba eran los horizontes ideológicos, es un desencanto que está aquí vinculado a la lógica de la informalidad de las instituciones políticas del régimen democrático, a la lógica del «todo vale», que está penetrando en la política formal y que tiene que ver con la distorsión de las instituciones. Para muestra de ello observemos al Parlamento, analicen todos los ciudadanos cómo hemos llegado al extremo de tener una bancada de tres parlamentarios, más fraccionamiento de poder no existe en ningún otro lugar. Ello no obedece a ningún criterio institucional, democrático, representativo, proporcional, sino al interés del gobierno y el partido oficialista; o, peor aún, al interés del congresista mismo, particularismo antes que institucionalismo. Y es que tenemos bancadas que se forman por cualquier motivo al margen de la institucionalidad, del voto proveniente de las urnas, quebrando la relación representante-representado básica en el gobierno democrático. Por ello esas bancadas se convierten en lo que se denomina en el argot político parlamentario «vientres de alquiler», es decir se prestan a cualquier interés particular o cortoplacista, distorsionando naturalmente la relación parlamentaria entre elector y representante. Esa relación perniciosa también afecta al conjunto, es decir a la legitimidad del parlamento, la seriedad de la capacidad representativa del parlamento, el prestigio del poder legislativo y el nivel de la institución parlamentaria, llevando a su consecuente debilidad en la relación con los otros poderes del Estado.

Con la introducción anterior hemos buscado dejar para el análisis en su calidad de protagonistas a los especialistas en el tema, los alumnos Flavio Ausejo y David Sulmont; dos profesores de nuestra casa de estudios que son a su vez estudiantes del doctorado en Ciencia Política y que van a presentarles el trabajo del grupo sobre sistema electoral a nombre de los demás participantes (Josefa Rojas y Jorge Acevedo).