

global o de algunos. Ciertamente, este no puede ser un objetivo social defendible. Se trata de que, a través de la participación en el esfuerzo productivo, el empleo o la iniciativa propia se pueda participar, dignamente, en la generación y en la distribución de la riqueza generada.

Esto supone mantener —y aun mejorar— el marco macroeconómico que haga posible y que estimule la iniciativa privada, nacional y extranjera, y que a través de la tributación contribuya a la redistribución de la riqueza. Que otorgue al Estado —a través de la misma tributa-

ción— la posibilidad de contribuir, proveyendo infraestructura de servicios y de bienes públicos, a consolidar la equidad y a mantener un marco estable y estimulante para el buen desempeño de los agentes privados.

Hay mucho por hacer para que los mejores desempeños comprobados puedan corregir errores del pasado y mantener los éxitos logrados —proyectándolos a través de períodos suficientemente importantes—, complementándolos con un conjunto de esfuerzos específicos que distribuyan en forma equitativa los frutos del necesario crecimiento. ■

## PARA UN BALANCE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2001-2006

Henry Pease García

Congresista de la República 1993-2006 y profesor del Departamento de Ciencias Sociales PUCP

El Congreso ha sido desaprobado por la opinión pública. Si bien esta tendencia viene de lejos, nos iremos esta vez con un mayor nivel de desaprobación que en el pasado. Los escándalos hechos por los sueldos, los gastos operativos y la inmunidad parlamentaria, junto a la pésima imagen mediática —que no es una casualidad—, tienen un efecto reiterado que afecta a la institución y mantiene vigentes tesis absurdas del fujimorismo y otros enemigos del régimen democrático, como la de reducir el número de parlamentarios, hacer que estos cobren el salario mínimo, exigir que sean transparentes hasta en su vida íntima, que solo ejecuten mecánicamente lo que demandan la prensa y las encuestas que esta difunde e interpreta como quiere, etcétera.

Durante esta etapa, los medios de comunicación han tratado al Congreso y a los congresistas de la peor manera, insultándolos sistemáticamente. Los mismos que callaron frente a las mayorías obsecuentes del parlamento fujimorista y que no se escandalizaron ni otorgaron ningún peso a las denuncias de la minoría opositora, luego confirmadas en los vladivideos, hoy hacen un escándalo por cualquier error o acción negativa y generalizan a todos los parlamentarios la mala imagen que tienen algunos de ellos.

Pero el balance tiene que ir al fondo. Es cierto que hoy hay que distinguir entre verdad y verdad mediática, por-

que esta última se aleja mucho de la primera. El balance tiene que fijarse en las leyes que se han dado, en la fiscalización ejercida sobre el Poder Ejecutivo y los órganos autónomos, en el rol político jugado para que la institucionalidad democrática funcione, y en la calidad de la representación como relación social y política.

### *Más de mil leyes*

Hasta julio de 2004, el Congreso ha producido 1.078 leyes y resoluciones legislativas. Se repite mucho que aquí se sobrelegisla y es posible que haya algo de verdad en la afirmación, pero mientras no se transforme el ordenamiento constitucional una ley es cambiada o derogada solo por otra ley. Las leyes dadas corresponden a las necesidades apreciadas por los congresistas, por el Poder Ejecutivo y los otros órganos del sector público y privado que las promueven.

Si pretender realizar aquí una clasificación exhaustiva, podemos afirmar que las leyes más importantes corresponden al *proceso de descentralización*, que comenzó modificando el capítulo constitucional correspondiente y luego dando la ley de bases de la descentralización, la ley de elecciones regionales, la ley orgánica de gobiernos regionales, la ley orgánica de municipalidades, la ley del sistema de acreditación de los gobiernos regionales y locales, la ley de incentivos para la integración y confor-

mación de regiones, entre otras. Se comenzó también a formular la legislación para la *reforma del Estado*, con la ley marco de modernización de la gestión del Estado y la ley marco del empleo público, encontrándose pendientes en el debate del pleno para la última legislatura la ley orgánica del Poder Ejecutivo y la ley del empleo público.

Una ley específica hecha para acabar con el sistema de gastos operativos y con el desorden de sueldos y gratificaciones —ley 28212—, que delega en el Poder Ejecutivo la fijación de todos los sueldos, fue promulgada por el presidente Alejandro Toledo y cumplida por el Congreso al recortar dos sueldos y dos gastos operativos a los congresistas en abril de 2004, pero el Poder Ejecutivo impidió su aplicación completa al no establecer la unidad remunerativa del sector público (URSP), y maniobros de última hora al aprobar el presupuesto de 2005 postergaron el recorte de los sueldos 15, 16, 17 y más que ganan los altos funcionarios de distintas dependencias. Es una norma básica para una austeridad que tiene que ser para todos. Pero ni los medios que hicieron campaña contra el Congreso defendieron esta norma ni el Ejecutivo que la promulgó la aplicó. ¿A quién conviene este desorden?

La ley de transparencia y acceso a la información pública ha sido fundamental para acabar con la cultura del secreto en la acción del Estado. La ley de partidos políticos es una herramienta significativa para institucionalizar los partidos y afianzar la democracia política. La ley del sistema concursal, la ley del sistema de seguridad ciudadana, varias leyes orgánicas de ministerios y organismos nuevos —como la Agencia Peruana de Cooperación Internacional y la Unidad de Inteligencia Financiera—, la ley que crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico y el Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, la ley de situación militar de los oficiales de las Fuerzas Armadas, la ley que crea el fondo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, la ley orgánica del Tribunal Constitucional, el Código Procesal Constitucional, la creación de la Comisión Especial de Estudio del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) y desde allí el impulso de un paquete legislativo para la reforma del Poder Judicial son, entre otras, medidas positivas que refuerzan la institucionalidad democrática y modernizan la acción del Estado.

La ley de radio y televisión y la ley general de Educación tienen innovaciones consistentes en su campo. La ley del libro, la ley del patrimonio cultural de la nación, la ley del artista, la ley de ciencia, tecnología e innovación tecnológica son pasos importantes para renovar la política del Estado en estos ámbitos.

En materia económica, ha habido algunos logros en el Ejecutivo, aunque limitados, en lo que se refiere a los procesos parlamentarios que se repiten anualmente para la elaboración de las leyes de presupuesto, la de equilibrio financiero y otras regulaciones, tema en el cual hay mucho que cambiar y profundizar en el trabajo parlamentario. En lo que sí ha habido avances significativos es en la legislación que norma el presupuesto participativo, la ley que crea el Banco Agropecuario, la ley de regalía minera —que ha dado abundantes recursos a los gobiernos descentralizados—, la legislación que ha facilitado la operación de la megainversión en el gas de Camisea y los proyectos para su transformación, la legislación que ha facilitado el importante programa de vivienda desarrollado durante el período, la inversión en el yacimiento de Las Bambas y el financiamiento de la red vial, incluyendo la transoceánica, todas iniciativas que tienen importancia aunque la ciudadanía solo vea el fruto de la acción del Ejecutivo y no necesariamente la del Legislativo.

Leyes importantes en el campo social son la referida al Seguro Integral de Salud, la ley de las trabajadoras del hogar, la ley de donación y trasplante de órganos, y en especial las varias leyes que están haciendo posible indemnizar o reponer a los trabajadores arbitrariamente despedidos por el régimen autoritario de Fujimori. La ley de rondas campesinas cubrió un reclamo importante y una práctica necesaria.

### *Bloquearon la reforma constitucional*

La miopía que llevó a optar en el corto plazo por la confrontación y dejó de lado el esfuerzo concertador condujo al fracaso la reforma constitucional que, con éxito, había sido comenzada por el Congreso el año 2001.

Las dos primeras mesas directivas, concertadas con todas las bancadas y presididas por Carlos Ferrero, no tienen precedente en la historia republicana, caracterizada por el abuso de la confrontación. Se ha demostrado que no había tanta distancia ideológica entre las posiciones sostenidas respecto del texto constitucional que se debía impulsar.

Las discrepancias e incluso el cuestionamiento hecho ante el Tribunal Constitucional a la ley que suprimía la firma de Fujimori y establecía el proceso de reforma fueron superados. Un dictamen de consenso de la Comisión de Constitución, firmado por los representantes de todas las bancadas, y un dictamen complementario también de consenso, que permitía rehabilitar la carta de 1979 sin causar inestabilidad ni incertidumbre, son la prueba de lo avanzado.

Un histórico documento firmado por la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) propuso los artículos laborales de la carta, que luego fueron aprobados en el pleno.

Pero el curso cambió durante el segundo trimestre de 2003. El Apra y parte de Unidad Nacional exigieron suspender el debate en el pleno. Fuera del parlamento, y no por entrampamientos del debate, prefirieron acabar con la mesa directiva concertada y determinaron que no avanzara la reforma integral. Creían que había llegado la hora de polarizar y, esgrimiendo la amenaza de la vacancia presidencial, jugaron en la coyuntura por fuera de lo que debió ser un pacto firme para la transición democrática que había que institucionalizar.

Luego se buscaron acuerdos puntuales, pero había comenzado ya la acelerada fragmentación del parlamento por el abandono de sus partidos de origen —lo que se ha llamado *transfuguismo*, que afectó especialmente al partido de gobierno—. Fracásó el proyecto de bicameralidad pero se lograron reformar los artículos constitucionales que han permitido el voto de militares y policías, así como el cierre definitivo del régimen pensionario originado en la ley 20530.

### *Esfuerzo por la transición*

Este parlamento es la continuación de aquel que inició la transición y redujo a un año su propio mandato.

Para los interesados en las encuestas que miden la aprobación ciudadana, es importante destacar que incluso ese parlamento que declaró en vacancia la presidencia de Alberto Fujimori, eligió a Valentín Paniagua e inició la acusación a los altos funcionarios del régimen corrupto, exhibiendo uno a uno los videos de la corrupción en ese 2000 histórico, tuvo baja aprobación ciudadana. La aprobación se concentró en quien era su mandatario y presidente del gobierno transitorio, Valentín Paniagua. ¿No habría que revisar las conclusiones sobre preguntas simples como aprobación-desaprobación cuando se aplican de la misma forma a personajes individuales con o sin cargo público y a conjuntos que incluyen a muchas personas, con posiciones diferentes y en confrontación, cada una con su propia imagen y juego en los medios pero todas metidas en el mismo saco?

Un importante número de leyes restableció las reglas de juego democráticas que el fujimorismo conculcó. Procuraron corregir lo hecho tanto en relación con los organismos como con las personas afectadas. Así

se hizo en la ley de nacionalidad, en la ley de participación y control ciudadano, en las leyes que reponen o indemnizan a miles de trabajadores despedidos, en las leyes que regulan el trabajo profesional en sectores sociales del Estado (maestros, médicos, enfermeras, etcétera), en el servicio diplomático, en las Fuerzas Armadas, etcétera.

Pero el trabajo más arduo continuó siendo, como en ningún Congreso anterior, el procedimiento de acusación constitucional que permite procesar judicialmente a altos funcionarios del Estado que por haber sido ministros, magistrados supremos o parlamentarios tienen derecho a antejuicio. Así, 76 ex altos funcionarios fueron acusados constitucionalmente —mediante 33 resoluciones— y derivados al Ministerio Público y al Poder Judicial para que estas instancias actúen de acuerdo con la ley.

### *Fiscalización y control político a plenitud*

Después de los congresos del fujimorismo, que fueron incapaces de hacerse cargo de esta tarea, tras establecer que las minorías tienen derecho a aprobar comisiones de investigación —resolución tomada por consenso el año 2001 en la comisión de Constitución—, este Congreso, tan vilipendiado, muestra resultados consistentes. Nadie puede decir que este gobierno no ha sido fiscalizado día a día, ni que los temas de interés nacional no han sido abiertamente ventilados en el Congreso. Si entre 1995 y 2000 solo se crearon tres comisiones investigadoras, entre 2001 y 2005, faltando una legislatura para terminar el período, se crearon diez comisiones ad hoc y se dieron facultades similares a 53 comisiones ordinarias, lo que significa hacer lo mismo a menos costo. Durante el quinquenio se realizaron 240 investigaciones sobre temas de interés público.

En 658 ocasiones el Congreso ha recibido a ministros de Estado para ventilar, de esta manera, casi todos los temas importantes del período; 52 lo hicieron ante el pleno o la Comisión Permanente, 9 llegaron interpelados, 56 estuvieron en «estación de preguntas» y 542 en comisiones ordinarias. Se plantearon cuatro mociones de censura y un ministro fue censurado.

Esta tarea está relacionada con la naturaleza del régimen. Aquí lo cuantitativo expresa mucho de lo cualitativo. Se gobierna democráticamente cuando los ministros tienen que dedicar parte de su agenda diaria a explicar, informar y debatir junto con los congresistas.

Los medios de comunicación, en ejercicio de la más amplia libertad de prensa, son vitales, pero se alimentan

de esta actividad y la complementan. No pueden reemplazarla, porque la deliberación en democracia se hace desde las dos instituciones que son pilares del poder político: el parlamento y el ejecutivo.

Pero deliberar, en nuestra sociedad, no es una actividad prestigiada, y el autoritarismo tradicional de antes y los neoliberales de hoy la desprecian. Se le da la imagen de pérdida de tiempo. Es que el autoritario tradicional ve al «otro» jerárquicamente, y para el neoliberal «el otro» no es un sujeto sino un consumidor; por tanto, solo interesa si tiene dinero suficiente como para afectar el negocio, y si no, queda excluido. ¿Cuándo, dónde y con quiénes debatieron, durante las décadas pasadas, los promotores de estas políticas? Les era fácil excluirlas del parlamento fujimorista sometido a su mayoría absoluta. ¿No es acaso que en los medios brilló el desprecio por las ideas ajenas y la exclusión del que piensa distinto?

Quizá dentro de unos años la historia se escriba con algo más de verdad, pero seguirá tendiendo a enfatizar a personajes, que a la larga se convertirán en mesías y caudillos. Los entes colectivos perderán, como pierden en las encuestas casi por definición. Pero no hay democracia sin deliberación y la deliberación vale en sí misma —para mí, más que la ley— porque siempre nos hace avanzar. Los que la bloquean, combaten o marginan suelen estar convencidos de su verdad pero terminan muy lejos de ella, encerrados en sí mismos.

Hay mucho que cambiar en el parlamento, pero si este no existiera, habría que inventarlo. Aquí cada presidente y cada ministro se siente un salvador, tiene experiencias que lo hacen sentirse «por encima» y con poder. En el parlamento todos somos iguales y a cada uno le cuesta vencer lo que lo impulsa a creerse superior al otro. Por un momento, algunos se encumbran, pero caen rápidamente; todos sabemos que nada se logra si no sumamos voluntades. Pero cuando hay mayoría absoluta, parece

que muchas cosas cambian para esa mitad más uno o dos. Si combináramos una reforma del sistema electoral y del reglamento del congreso con una apertura efectiva a mecanismos de participación de la sociedad civil y el pueblo organizado, la institución podría mejorar.

Este Congreso avanzó en desarrollar mecanismos de participación ciudadana, pero pocos los aplicaron, y se distorsionaron las oficinas descentralizadas porque el clientelismo predomina en los partidos. Creó secretarías técnicas en las comisiones ordinarias y las constituyó por concurso, para que esas comisiones cuenten con un apoyo continuo y eficiente. Creó el Centro de Investigación Parlamentaria, que es indispensable para operar con una base consistente de información y análisis.

Me jugué y creo que salgo perdiendo porque predomina la visión chata o burocrática en la que el lente sigue siendo parte de la lógica clientelista. Yo puedo trabajar con un profesional aprista, pepecista o de cualquier partido y sé que esto no cambiará mis objetivos políticos y corregiré cualquier desviación que se base en esta dimensión, pero no es la única necesaria para elaborar una buena ley o debatir con un ministro. Pero la mayor parte de los parlamentarios no piensa así.

Hay que seguir abriendo surco; mi tiempo se acabó; 13 años y medio es demasiado, deben entrar otros mejores. Salgo enriquecido y agradecido. En lo material, soy más pobre que cuando entré —lo demuestran documentos públicos—, y me voy agraviado por lo que la prensa ha dicho como verdad mentirosa sobre lo que recibimos y lo que nos corresponde, pero insisto en reclamar que busquemos defender esta institución y mejorarla desde lo que puede ser su rol, no desde la lógica autoritaria que inunda la crítica de neoliberales y fujimoristas o la falsedad y demagogia mediocre de ex gobernantes que deberían sentir vergüenza de su pasado y de su incapacidad de cambiar. ■