

# REFORMA POLÍTICA

Para consolidar el régimen  
democrático

---

Henry Pease García

---



FONDO  
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ



# REFORMA POLÍTICA

PARA CONSOLIDAR EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

HENRY PEASE GARCÍA



HENRY PEASE GARCÍA

Reforma política  
Para consolidar el régimen democrático



FONDO  
EDITORIAL

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

*Reforma política*  
*Para consolidar el régimen democrático*  
Primera edición, junio de 2008  
Primera reimpresión, agosto de 2009

© Henry Pease García, 2008

De esta edición:  
© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009  
Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú  
Teléfono: (511) 626-2650  
Fax: (511) 626-2913  
feditor@pucp.edu.pe  
www.pucp.edu.pe/publicaciones

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

ISBN: 978-9972-42-853-1  
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú  
N° 2008-06716

Impreso en el Perú – Printed in Peru

A mi nieto, Gustavo Valentín Ventocilla Pease,  
que nace lejos pero ya inunda la esperanza de su abuelo.  
Quisiera que pueda amar tanto como para no descansar  
mientras haya un peruano con hambre o excluido de  
sus derechos fundamentales. Quiero que sea feliz y  
comprenda a Jesucristo. Ojalá sea yunta inseparable de  
Mijail, quien me enorgullece cada día más.



# Índice

|   |    |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN  | 11 |
| Capítulo 1  |    |
| DEBILIDAD DE LA APUESTA DEMOCRÁTICA   | 15 |
| Capítulo 2  |    |
| OBJETIVOS DE LA REFORMA POLÍTICA  | 41 |
| Capítulo 3  |    |
| REFORMAS EN EL SISTEMA ELECTORAL Y SUS NORMAS   | 55 |
| Capítulo 4  |    |
| MEDIDAS PARA FORTALECER LOS PARTIDOS POLÍTICOS  | 71 |
| Capítulo 5  |    |
| REFORMAS EN EL SISTEMA DE GOBIERNO.<br>UN PRESIDENCIALISMO ATENUADO EN UN ESTADO<br>DESCENTRALIZADO | 79 |

|  |     |
|--|-----|
| Capítulo 6   |     |
| PARA QUE LA REPRESENTACIÓN FUNCIONE<br>EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO           | 91  |
| <br>   |     |
| Anexo 1  |     |
| LA ENCUESTA NACIONAL DEL INSTITUTO<br>DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA PUCP (JULIO 2007) | 113 |
| <br>   |     |
| Anexo 2  |     |
| ENCUESTA A LOS PARLAMENTARIOS<br>SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA                | 119 |
| <br>   |     |
| Anexo 3  |     |
| PARTIDOS POLÍTICOS:<br>UNA MIRADA DESDE EL CAMBIO DE ÉPOCA                       | 133 |
| <br>   |     |
| Anexo 4  |     |
| EVOLUCIÓN DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO  | 141 |

## Introducción

Tras el reinicio del régimen democrático, la desilusión ha aumentado con el paso de los años. Estamos viviendo un tiempo de bonanza económica, pero los efectos son casi imperceptibles para la mitad de los peruanos. Han mejorado los índices de pobreza, pero crece la sensación de que existe una mayor desigualdad. Esto, en América Latina, es ya un sentimiento compartido. Los predicadores del neoliberalismo, tan fuertes en los 90, mantienen el tono insolente, pero ahora son menos escuchados.

La estabilidad indispensable para cualquier perspectiva seria de desarrollo económico y social exige cambios que hagan que los frutos del crecimiento se compartan y prioricen a los más pobres. Por ello, es comprensible que muchos peruanos ya no soporten que les hablen de lucha contra la pobreza. Solo quieren ver resultados y sentirlos en carne propia. En efecto, es urgente avanzar; pero, a la vez, es preciso comprender que solo la política —democráticamente entendida— es capaz de integrar a los peruanos, armonizar expectativas y posibilidades

y construir paciencia con razones no solo objetivas sino sentidas. Construir participación ciudadana capaz de entender que el coche requiere pisar el acelerador, pero también el freno. Nada de esto es posible en una cultura política que cosecha solo desconfianza, originada por la mentira y la demagogia. No puedo dejar de recordar el uso y abuso de la palabra «populismo». Y tampoco olvido que, si algún personaje estará ligado en nuestra historia a la definición de mentiroso, es Alberto Fujimori, uno de los que más abusó de la moda de llamar populista a todo aquel que criticaba su política neoliberal.

El régimen democrático solo podrá consolidarse profundizando la democracia representativa incipiente que hemos logrado. Es importante reconocer que no nos la regaló nadie, y comprender que no funciona bien por varias razones: porque los representantes que elegimos no se dedican a representarnos, porque los que gobiernan no lo hacen de cara a la representación para tratar de adecuar sus actos a ella, porque los resultados no llegan a las mayorías como resultados «objetivos» (materiales) ni tampoco como comunicaciones que vinculen, es decir, explicaciones, o rendición de cuentas, concertación de alternativas futuras, algo elemental a la política democrática.

Algunos líderes creen que la política, en un régimen representativo, es el arte de engatusar, entretener, imposter la voz para que el otro se calle. Declaran o escriben para sacar del juego al otro o, simplemente, para dejarlo

momentáneamente sin respuestas. Pero se olvidan que la vida sigue, acumulan ilegitimidad por más alto que sea su cargo y dejan sabor a cinismo institucionalizado. Revalorar la política tras años de antipolítica era importante y lo sigue siendo porque los estilos de ayer regresaron y quieren instalarse. Solo han cambiado de dirección y ahora sirven sin ambages a los que ayer combatían, pero lo hacen con el mismo método: ganarle la discusión al interlocutor en el momento, no convencerlo, menos integrándolo. Sus argumentos se dirigen a excluir al que piensa distinto, no a buscar un espacio para resolver el problema juntos. Por eso, necesitan polarizar, imaginar grandes enemigos. Como Bush en su fantasía cínica sobre Irak. Malos actores, como Reagan, sirvieron para este papel, pero en el mundo que se viene ya no servirán tanto.

La política importa y es actividad central de una democracia representativa. Los representantes construyen, desde las instituciones que integran, una red de lealtades, información y comunicación que sirve a la estabilidad institucional en la medida en que funcionen y produzcan resultados. Ese es el problema central de nuestro régimen: no funciona la representación y hay que crear condiciones para que esto cambie. Esta es la direccionalidad principal de esta propuesta de reforma política. Los cambios que se proponen respetan la tradición constitucional presidencialista, pero la adecuan a las necesidades de un estado descentralizado, con tres gobiernos que interactúan entre sí.

## INTRODUCCIÓN

Así, enfatiza la función representativa y procura que se convierta en cimiento de la legitimidad estatal.

Este trabajo lo he realizado con el apoyo invaluable de Luis González Norris, y con ello continuamos tantos años de trabajo y amistad. Recibí el apoyo generoso de la Fundación Ford, a la que reitero mi gratitud y recibí el aliento de mis colegas del Departamento Académico de Ciencias Sociales, en particular, de los integrantes de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno.

Lima, febrero del 2008

## Debilidad de la apuesta democrática

En las elecciones del 2006, un Teniente Coronel del Ejército, poco antes dado de baja, sin mayor trayectoria política, ganó las elecciones en la primera vuelta electoral con una votación mayoritariamente provinciana. El presidente García se impuso en segunda vuelta. Recibió gran parte de la votación de Lourdes Flores (Unidad Nacional) y Valentín Paniagua (Frente de Centro). Pero el 47% de los votos obtenidos por aquel Teniente Coronel, Ollanta Humala, en la segunda vuelta, hacían previsible la perspectiva de un país escindido, donde la mitad de los electores esperan poco de la difundida bonanza económica y se ven a sí mismos excluidos del sistema político.

Más de un observador de aquellas elecciones podía contrastar la falta de recursos políticos de Ollanta Humala a la vez que la rotundidad de la opción que expresaba. Las razones se encuentran más en la economía y en las relaciones sociales que en las instituciones políticas. Ello corresponde con un país que tiene, aproximadamente, la mitad de su población en situación de pobreza, más o menos ese

mismo nivel de subempleo e informalidad, y un mediocre y restringido acceso a la educación, a la salud y a la seguridad social. Esa parte del electorado no tenía mucho que esperar de los demás candidatos: sus votantes eligieron finalmente a García en la segunda vuelta y —por lo menos hasta el 2008— la situación de ellos poco ha cambiado.<sup>1</sup>

Sin duda, para explicar la situación política peruana, es insuficiente el análisis institucional, pero esta dimensión debe examinarse porque sus limitaciones y deformaciones afectan la estabilidad del régimen político y su capacidad de enfrentar los elementos desintegradores de los modelos económicos que están en vigencia. Como la actual globalización a escala planetaria, las políticas económicas hoy vigentes acentúan la desigualdad y se convierten en panacea real o imaginaria para unos, y escepticismo sistemático para otros. En política, el efecto es polarizador y es muy limitada la capacidad de tender puentes con un Estado desarmado en la década de los 90, que ahora tiene mucho dinero pero no es capaz de gastarlo adecuada y rápidamente.

Es necesario examinar esta realidad y tener claridad en la necesidad de superarla para lograr la consolidación del régimen democrático. Sin cambios estructurales de fondo que alteren la situación de pobreza y falta de empleo

---

<sup>1</sup> Un excelente análisis de esa coyuntura hace Alberto VERGARA PANNIAGUA en su libro *Ni amnésicos ni irracionales*. Editorial Solar. Lima, 2007. Su valor crece porque lo ubica en perspectiva histórica.

adecuado para la mitad de los peruanos, es difícil que las instituciones democráticas se asienten. Pero sin estas —o manteniéndolas debilitadas— no hay puentes ni interlocutores posibles. Nadie puede ofrecer con realismo cambiar las condiciones económicas de la noche a la mañana; pero, sin instituciones democráticas que funcionen e integren, no hay espacio para la espera ni incorporación activa al esfuerzo por desarrollar nuestras capacidades, sin el cual la demanda termina siendo violencia.

Situamos, pues, este trabajo en el campo de las instituciones políticas sin olvidar los cambios que tienen que darse en los otros planos; más aún, conscientes de que estos tendrán que efectuarse a través de las instituciones políticas. Eso es lo que les dará consistencia y continuidad. Sin embargo, es precisamente eso es lo que no comprenden los autócratas de diverso pelaje, porque insisten en que los cambios deben «imponerse». Pero la experiencia de todas las autocracias es que, tras su impulso inicial, se rompe la continuidad y se favorece el viraje en dirección contraria. Caído el autócrata, con él cae lo bueno, lo malo y lo feo que hizo.

#### PROFUNDA DESCONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

En el Perú, los ciudadanos tienen profunda desconfianza en las instituciones. No se sienten representados en el Congreso de la República. Hay tres encuestas contundentes

en el 2007: son fotografías, pero secuenciales. En mayo, CPI constata que el 96,5% de la población confía poco o nada en el Congreso de la República.<sup>2</sup> En junio, APOYO constata que el 81% de los encuestados no se siente representado en este Poder Legislativo,<sup>3</sup> y en julio el Instituto de Opinión Pública de la PUCP recoge el contexto: el 63,4% de los entrevistados se encuentra insatisfecho o muy insatisfecho con la democracia en el Perú.<sup>4</sup>

Solo el 32% sostiene que las elecciones son limpias.<sup>5</sup> Esto ocurre en el año 2006, año en que las elecciones no han tenido problemas ni han sido cuestionados los organismos electorales. Puede ser una idea previamente forjada, pues sí hubo fraude el año 2000 y anteriormente, pero en la respuesta vemos, más bien, una de las formas de suspicacia y escepticismo que se ha ido formando entre las personas, además del contraste al que se somete la democracia representativa en cada uno de sus planos.

Al peruano le gusta votar: lo hizo el 88% el año 2006, pero no confía en el valor de su voto. Solo el 47% respondió que votar por quienes sostienen su posición sea

---

<sup>2</sup> CPI. Encuesta realizada entre el 21 y el 29 de mayo del 2007.

<sup>3</sup> APOYO S.A. Encuesta realizada por encargo de *El Comercio*. Junio, 2007.

<sup>4</sup> Instituto de Opinión Pública de la PUCP. Julio, 2007. Ver Anexo 1.

<sup>5</sup> Latinobarómetro 2006, hecha sobre la base de 1000 a 1300 entrevistas de octubre de ese año. P.19.

efectivo.<sup>6</sup> Curiosamente, el 22% sostuvo que era más efectivo participar en movimientos de protesta.<sup>7</sup> Esta no es una respuesta fuera de contexto. Desde hace mucho se asocia la democracia representativa al fraude o al engaño. Se piensa que el político nunca cumple su palabra y se suele repetir esa idea con fuerza en cada momento crítico. Esto responde a que siempre han pesado mucho las posturas antidemocráticas ya que se han desarrollado en el sistema educativo, en los medios de comunicación, en instituciones públicas y privadas.

Atacar a los partidos políticos y al parlamento es una costumbre tan arraigada que parece un «deporte nacional». El 52% sostuvo que sin partidos no puede haber democracia y el 54% que, sin Congreso, no puede haber democracia. Pero el 23% respondió que la democracia puede funcionar sin partidos y sin Congreso.<sup>8</sup> Estas muestras de debilidad se dan a pesar de que en el año 2006 se ha elevado en 8% el número de ciudadanos que responden que la democracia es el mejor o el menos malo de los sistemas políticos, y con ello hacen un 69% del total.

En esta desconfianza —es obvio— pesan cuestiones de fondo, construidas históricamente. Solo el 20% de los entrevistados considera que se gobierna a favor de los

---

<sup>6</sup> *Ibídem*, p.22.

<sup>7</sup> *Ibídem*, p.23.

<sup>8</sup> *Ibídem*, p.63.

intereses del pueblo,<sup>9</sup> es decir, la mayoría parece pensar lo contrario, que se gobierna para grupos poderosos. En el año 2007, ese porcentaje ha bajado a 16%. Con ello, se muestra que en el gobierno del presidente García ha crecido la mayoría que considera que el gobierno solo sirve a intereses de grupos poderosos.

La información que nos trae el Latinobarómetro 2007 nos dice que el Perú es el penúltimo país en Latinoamérica satisfecho con la democracia (17%), solo por encima de Paraguay (9%).<sup>10</sup> La satisfacción con la democracia, al parecer, se encuentra en relación directa con la calidad de los servicios que el Estado es capaz de prestar a la población. El Latinobarómetro 2007 muestra que el Perú es el país en el que más insatisfacción hay con relación a los servicios del Estado, pues 72% considera que sus servicios básicos son deficientes.<sup>11</sup>

Un último aspecto que recogemos del Latinobarómetro es el que se refiere al apoyo al gobierno. El promedio de esta variable en América Latina es de 52% y ha subido del 49% que se presentaba el año anterior, lo que puede explicarse por el crecimiento sostenido de la economía regional. Sin embargo, esto no parece suceder en el Perú, a cuyo gobierno lo apoya únicamente el 27% de los

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>10</sup> Latinobarómetro 2007, encuesta realizada en octubre de ese año. P. 80.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 88.

ciudadanos, solo por encima de Paraguay, al que lo aprueba el 17%.<sup>12</sup>

Con relación a la confianza en las organizaciones políticas, los ciudadanos del Perú también presentan un bajísimo indicador de 14% (Venezuela 36%, Chile 20%). En la valoración del acceso a la justicia, el Perú presenta el más bajo índice de América Latina, con 8%; también en cuanto a la Salud Pública (26%) y a la Educación Pública (27%), muy lejos en estas variables a los promedios observados para el año 2007.

Las variables observadas reflejan un cuadro en el que la democracia en el Perú se cuestiona profundamente y puede estarse incubando el *animus* autoritario en la sociedad, cansada de sentirse postergada y sin esperanza. Y no debe olvidarse que no vivimos un tiempo de crisis económica; todo lo contrario, es uno de los años de mayor crecimiento económico que hayamos vivido.<sup>13</sup>

La encuesta *La democracia en el Perú: el mensaje de las cifras, de marzo de 2006 del PNUD*,<sup>14</sup> realizada sobre la base de entrevistas a 11.122 personas, es otra de las fuentes

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*, p. 89.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p. 90 y siguientes.

<sup>14</sup> La Unidad del Informe Índice de desarrollo humano del PNUD en el Perú hizo en noviembre y diciembre del 2005 la encuesta nacional sobre democracia (ENDP), para la cual entrevistó a más de 11.000 personas individualmente en más de 5.000 viviendas, distribuidas de tal manera que incluyeran centros poblados de todos

que se deben usar para tratar de observar el cuadro de la democracia en el Perú de hoy. Según estas cifras, el 34% de los peruanos no sabe definir qué es la democracia; el 90% responsabiliza a los políticos por su mal funcionamiento; el 70% declaró que existe, pero que funciona mal; y el 24% declaró que no existe. Solo un magro 5% declaró que existe y que funciona bien.

El 34,9% de la población entrevistada declaró que no tiene la menor idea de qué es la democracia, en tanto que el 24,9% declaró tener idea, pero que no le importa. En cambio, el 38% declaró no saber lo que es la democracia, pero sí interesarle mucho. El 52,8% declaró que la democracia es necesaria para el progreso, pero un 12,9% declaró que es preferible un gobierno fuerte. Un 29,4% de la población declaró que la violencia es necesaria para ejercer la autoridad y un 29,2% la consideró necesaria para defender al pueblo. Un 32% declaró que la democracia solo se tendrá en el futuro y un 17,8% que ya estamos en democracia.

Según el análisis del PNUD, existe una correlación directa entre quienes opinan que el Perú tendrá un buen futuro en democracia y quienes disponen de los mayores niveles de ingreso. El 24,7% respondió que al Perú no lo compone nadie, pero el 62% respondió que sí tiene futuro.

---

los tamaños de cada departamento, en áreas urbanas y rurales. Fue publicada en marzo del 2007.

De la información mostrada se infiere que una gran parte de la población percibe la democracia como un sistema incapaz de imponer orden. Asimismo, de algún modo comprende la opción autoritaria para imponer el orden, que es requerido para lograr el desarrollo, o al menos mantener el orden existente.

De la eficiencia con la que seamos capaces de culminar el proceso de transición, con sus altibajos institucionales y la desconfianza en sus sistemas, dependerá que el autoritarismo se aleje o se acerque como alternativa. La poca valoración de la acción política parte del hecho de que, como señala el estudio, el 52% de los entrevistados declaró desconocer a las organizaciones políticas regionales y el 36% a las organizaciones políticas nacionales, y del total de personas que declararon conocer a los partidos políticos solo el 30% declaró conocer a los nacionales, y 20% de los regionales dijo simpatizar con alguno de ellos.

Este informe encontró que la gran mayoría de los encuestados estuvo a favor de un cambio del sistema político. Casi empatada (45,6% vs. 45,8%) la preferencia o el rechazo del voto obligatorio, solo el 36% comprende la necesidad de un sistema bicameral y un 41% está en contra. Así, esta pregunta registra uno de los más altos No sabe No opina (29%). El 70,5% estuvo de acuerdo en que el Parlamento se renueve cada 3 años. El resultado que se puede apreciar de este capítulo es que la población requiere cambios en el sistema político.

Resulta interesante señalar que, cuando se pregunta qué se sacrificaría de la democracia si tuviera que recurrirse a ello para salir de una grave crisis, se dice que los jueces (51,1%) y al Congreso de la República (44,6%).

### NO FUNCIONA LA REPRESENTACIÓN

La democracia representativa asienta su legitimidad en la actividad política de los representantes. En nuestra tradición constitucional, ellos son los regidores municipales, los consejeros regionales y los parlamentarios. Esta es hoy una función devaluada, venida a menos y se intenta encubrir la realidad agregándole otras funciones, derivadas del hecho de ser representante: se busca destacar como legisladores o fiscalizadores.

La función representativa es una acción de comunicación política entre representantes y representados, va y viene, lleva y trae de un lado a otro. Sirve para explicar, establecer nexos y crear complicidades, en el mejor sentido de la palabra. Es vital para construir imágenes y es vital que en estas —sin olvidar el componente mediático— haya lugar para la acción directa de representación. Ese es el espacio de la representación política y sostenemos que en el Perú se ha debilitado enormemente en las últimas décadas. Ni en el parlamento ni en los concejos municipales, o en los nuevos consejos regionales, los representantes centran su atención en representar. Hacen muchas cosas:

presentan proyectos de ley en todos los temas, fiscalizan y/o critican todo, tratan de asumir incluso la función ejecutiva (algo más evidente en los concejos municipales y regionales donde el debate y la representación han perdido sentido por la mayoría absoluta automática que tiene todo ejecutivo, así haya ganado por poca votación entre varios candidatos).

El pueblo de Ilave (Puno) asesinó a golpes a su alcalde provincial. Este había sido elegido por solo el 17% de los votos y tenía con eso mayoría absoluta en el Concejo Municipal para gobernar a su antojo. Pero era obvio que los perdedores sumados eran la mayoría de la población. Así gobernó poco tiempo. Las autoridades electas, en cada nivel de gobierno, hacen muchas cosas, pero no tienen —individualmente— la cabeza puesta en esa parte del electorado (sus electores) para averiguar y expresar en el Congreso o en los Consejos lo que estos sienten y piensan y, viceversa, para transmitir con su partido lo que están haciendo, lo que ven en el gobierno, los problemas que existen, las alternativas. Esto tiene mucho que ver con un sistema electoral exclusivamente proporcional sin que existan aquí partidos políticos fuertes y activos, que actúan en circunscripciones a veces gigantes y siempre distantes. No es separable en este caso esta debilitada actividad representativa de la crisis y la poca actividad cotidiana de los partidos políticos. Sigue predominando entre nosotros el discurso antipartido construido desde antaño.

Los políticos apelan a los comunicadores en tiempo electoral más que a la relación estabilizadora del representante. Los partidos son débiles —además— por su característica caudillista que atraviesa sus estructuras.

### UNA CULTURA POLÍTICA ANTIPARTIDO QUE IMPIDE ASENTAR LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Aquí se entrelazan problemas del sistema electoral y del sistema de partidos con rasgos poco democráticos, de una cultura política poco amiga de la competencia, tanto en el mercado como en la política y, por tanto, incapaz de valorar la función representativa. La investigación fue vinculando estas dos entradas, debatiendo primero el sistema electoral y pasó luego, sin cortes, al sistema de partidos, siguiendo su evolución histórica.

El Perú de los tiempos oligárquicos (1895-1968) impuso un caudillismo siempre funcional a la continuidad del poder tradicional de élites encerradas en sí mismas, argollas autocomplacientes que desdeñaban la competencia, reforzaban la exclusión y no admitían ni siquiera la igualdad ante la ley. El primer civil elegido Presidente Constitucional de la República —Manuel Pardo— lo fue cincuenta años después de la independencia y los partidos políticos fueron simple clientela organizada por los caudillos antes que canales de participación de los ciudadanos en política. Aun así, el siglo XX vio el

nacimiento de nuevos liderazgos políticos con Haya de la Torre y Mariátegui en el partido aprista y el movimiento obrero inspirado por las ideas socialistas y comunistas, principalmente.

El discurso antipartido surgió entonces desde el poder tradicional que se sentía amenazado por «las masas», esos intrusos, invitados no deseados que la argolla de turno quería excluir. En un ambiente de discursos excluyentes se quiso imponer desde el poder la exclusión del partido aprista durante 30 años y en nombre del antiaprismo se barrió cualquier alternativa de partido que surgiera contra los oligarcas. Odría, el tirano del ochenio 1948-1956, tras el último golpe militar de la oligarquía agroexportadora, en los comienzos de la guerra fría, publicaba folletos para identificar aprismo y comunismo como la misma cosa y de paso estigmatizar la idea misma de partido político visto como sinónimo de secta, grupo cerrado, defensor de intereses particulares, ajeno a toda propuesta de interés general. En los pocos momentos de apertura entre 1945 y 1948, hasta los parlamentos muestran un discurso plagado de prejuicios antipartido, con personajes que saben que serán calificados de «filoapristas» como antesala de la exclusión y quieren evitarlo.

Tiene, pues, larga data el discurso antipartido y mezcla con oportunismo sucesivos contenidos. Con el tiempo se incorporaron al discurso antipartido elementos que vienen de la propia historia de estos hecha en los

tiempos de apertura y en las ya decrecientes coyunturas de persecución política. Desde fines de los cincuenta pesará en el discurso antipartido el viraje político del partido aprista, durante su «convivencia» con Prado y la «superconvivencia» con Odría. La lucha política enfrentó desde el Poder Ejecutivo y el Parlamento a la alianza de los partidos Acción Popular y Democracia Cristiana con la Coalición del partido aprista y el partido del ex dictador del ochenio (Unión Nacional Odríista) en la década de 1960. Los excesos de ese combate y el desprestigio de las instituciones se sumaron a la frustración de quienes defendieron la reforma agraria contra los que la habían propuesto años antes, para al final de cuentas hacerla entre ambos inviable. Sobre esa realidad, el discurso del Velasquismo (1968-1975) incluyó todos estos elementos a la vez. Es una de las razones por las cuales se muestra cómo los militares dejaron sin discurso a los partidos al virar y dejar de ser el soporte de los oligarcas para pasar a liquidarlos. Cabe recordar que en esta época se produce el discurso antipartido más consistente, ya que recoge la experiencia de políticos que se distanciaron del partido aprista y los partidos del segundo reformismo, que ya incluye la crítica a la falta de democracia interna, por ejemplo. Por eso, no es una casualidad que sea desde el gobierno militar que surgiera el voto preferencial en nuestras normas electorales, ya que recoge esa crítica entremezclada con aquella que se sostiene en el

incumplimiento de las promesas del discurso político partidista.<sup>15</sup>

Entre los años sesenta y los ochenta, los partidos hibernaron doce años. Los tiempos de dictadura no siempre son adecuados para el cambio institucional y la renovación de dirigentes. Como los militares fracasaron en el intento de constituir o constituirse en una salida política de mayor aliento, los partidos regresaron tal cual, no más fuertes ni más modernos, las mismas caras con más canas y mayores mañas. En 1980 no se restauran partidos poderosos, renacen como antes, débiles en cuota de poder político, necesitados de aferrarse en los poderes fácticos ya no oligárquicos y precapitalistas, pero siempre en las pocas manos de los grupos de poder o de los uniformados. La habilidad política de los militares de la segunda fase estuvo en graduar la «transferencia del poder a la civilidad» para que fuera grande la cuota de poder tutelar que retenían los uniformados. Parte de ese juego explica la incapacidad de los partidos para marcar el rumbo de las FFAA en la lucha antisubversiva y la mediocridad mostrada en la defensa de los derechos humanos, esencial a toda

---

<sup>15</sup> En la serie Cuadernos de investigación política de la Maestría en Ciencia Política de la Escuela de Graduados de la PUCP produjimos un trabajo que muestra la evolución del Estado en el siglo XX, tributario de varias investigaciones allí mencionadas. Ver: *Reforma del Estado en el Perú. Un proceso hecho a bandazos*. Henry PEASE GARCÍA, Carlos ADRIANZÉN GARCÍA-BEDOYA. Documento de trabajo N° 6. Lima, 2007.

alternativa democrática. Esa misma cuota de poder fue usada por Fujimori luego para revertir el régimen democrático que lo hizo presidente y en 1992 se inició la nueva autocracia y desarrolló el más reciente discurso antipartido que se afianza en una coyuntura que, tanto desde la economía como desde la política antisubversiva, volvía a mostrar descolocados a los partidos políticos.

Es, pues, una historia de la debilidad. Los partidos políticos no han sido fuertes en ninguno de los momentos de esta historia republicana. Han sido tolerados y hasta utilizados, pero no han existido las condiciones para que constituyan, como tales, una institucionalidad que sea el centro de articulación de las partes, que construya continuidades de larga duración dentro de las cuales se renueve dinámicamente la democracia política. Más aún, elementos fundamentales de la democracia representativa fueron tan débiles que no preñaron nuestra cultura política. Partidos y actores individuales fueron radicales en la confrontación y rápidos para excluir al otro. Tomó mucho tiempo entender que los partidos y los dirigentes no son enemigos entre sí, sino solo adversarios. Tomará aún tiempo hacer espacio para la concertación política y la defensa común de las reglas de juego democráticas. Cuando Fujimori repetía «Yo no me caso con nadie» y por principio polarizaba identificando con la corrupción toda negociación, no hacía sino repetir lo que esa clase política había practicado desde tiempos en que el propio orden

legal era autoritario y llevaba a políticas siempre excluyentes y a discursos de esa dirección. Esto va de la mano con el desprestigio siempre presente en los parlamentos, con la idea de que gobernar es mandar y deliberar es perder el tiempo.

La década de los ochenta empezó con buenos augurios por los espacios ganados por importantes movimientos sociales populares. La apertura democrática en que terminó el gobierno militar ha sido quizás una de las más críticas de nuestra historia republicana, con muchas posibilidades abiertas y rápidamente trucas. Nuevos actores y nueva fuerza social se expresaron en los paros nacionales, en las movilizaciones y en las elecciones municipales, sin embargo, fracasaron al intentar convertirse en fuerza política a través de la alianza Izquierda Unida, que estallaba al finalizar la década. Los partidos políticos ocuparon el espacio institucional y canalizaron la acción de muchos ciudadanos, pero volvieron a quedar descolocados en 1990 tras fracasar al enfrentar la crisis económica y la violencia terrorista de Sendero Luminoso.

Acostumbrados a polarizar, los partidos políticos no fueron capaces de mirar un nosotros común en medio de una crisis que despedazaba el mínimo de seguridades que todo Estado debe brindar a la ciudadanía. No fortalecieron su institucionalidad ni su acceso a los medios económicos que garantizaran su autonomía, ni avanzaron en organización o en presencia en los ya decisivos medios

audiovisuales de comunicación. Recurrentemente, optaron por instalarse y conformarse con las «dádivas» que les ofrecieron los poderes fácticos para acceder a la televisión o financiar sus campañas y combatieron al lado de esos poderes fácticos iniciativas que hoy podían ser parte de la llamada franja electoral en televisión. Al Senador Rolando Ames poco faltó que lo calificaran de senderista por ese proyecto de ley. Ello, y probablemente la distancia entre gestos y hechos, hizo a Marcial Rubio escribir un libro en el que llamaba a la ley de partidos políticos «Las reglas que nadie quiso aprobar».<sup>16</sup>

En la perspectiva de una reforma hay que combinar cambios que acerquen el parlamentario al elector y transparenten la función de representación con el fortalecimiento de los partidos políticos. Un examen a fondo de la ley de partidos debe llevar por lo menos a asegurar que estos accedan a fondos públicos que, de manera transparente, financien sus principales actividades y el acceso a los medios de comunicación. Eso deberá hacerse con el mismo énfasis con el que se garantiza, también a través de órganos y reglas públicos, la democracia interna en la generación de candidaturas y en el liderazgo partidario. La facilidad con que se reproduce el caudillismo en esta sociedad hace que muchas veces nos encontremos con que se usa esta forma legal

---

<sup>16</sup> RUBIO CORREA, Marcial. *Ley de Partidos Políticos: las reglas que nadie quiso aprobar*. Fondo Editorial de la PUCP. Lima, 1997.

—a la vez que se predica contra ella— para encubrir simplemente a un caudillo con entorno, sin constituirse en canal de participación ciudadana. El examen ha incluido normas legales que afectan la estabilidad y funcionamiento de los partidos acentuando su debilidad institucional. Así se ha caracterizado la ausencia de normas sobre los parlamentarios que cambian de partido o lo abandonan y, facilitados por el reglamento, forman una bancada con los mismos derechos. Así, se hace generalizada en los partidos la idea de que el voto preferencial ha actuado en la misma dirección. Se ha examinado, incluso, la definición constitucional que equipara partidos políticos, movimientos y alianzas, y con ello se ha abierto cauce a una ambigüedad bien usada por posturas antipartido.

La investigación ha incluido el sistema de gobierno, pero solo en sus aspectos más generales. Se examinó la relación entre Ejecutivo y Parlamento junto con la de ambos en el proceso de descentralización en curso. Se proponen reformas puntuales en dos direcciones que alcanzaron rápido consenso en los eventos: fortalecer la función representativa del parlamento y las instancias equivalentes en los niveles regional y local sin afectar la gobernabilidad, y fortalecer la descentralización corrigiendo enfrentamientos inútiles entre niveles de gobierno con mecanismos representativos en vez de burocráticos.

Es una falacia imaginar la democracia representativa como democracia antipartido. Solo los autócratas han

insistido en imaginar las instituciones del estado democrático —como el parlamento— desligándolas de los partidos políticos que tienen que estructurar la participación ciudadana. Por eso, conviene revisar la experiencia de las autocracias y ver los extremos de caricatura a los que llegaron. Comenzaron denigrando a los partidos —los llamaban partidos tradicionales— y reclamaron en nombre de la participación directa limitar la democracia representativa. Terminaron imponiendo «a secas» la dictadura de una mayoría que ya no tenían. Pero muchas de las ideas que sembraron se repiten acriticamente y es necesario seguirlas enfrentando.<sup>17</sup>

No tengo duda de la importancia de crear modernos canales de participación ciudadana directa, pero es falsa la dicotomía que suelen plantearse algunos. La democracia representativa tiene que plantearse como tal: que los representantes representen, actúen de cara al electorado y le rindan cuenta, que funcionen los cuatro principios del gobierno representativo: elección de autoridades en forma periódica; deliberación previa a las decisiones más importantes; libertad política, que incluye la libertad de prensa y la de actuar (y encarar al representante); y el

---

<sup>17</sup> Remito al lector a dos de mis trabajos sobre la última autocracia: a) PEASE GARCÍA, Henry. *Así se destruyó el Estado de Derecho*. Lima: Congreso de la República, 2000 y b) PEASE GARCÍA, Henry. *La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado Mafioso*. Fondo Editorial de la PUCP. Lima, 2003.

margen de autonomía de este, que no lo hace un simple delegado, pero que en la renovación periódica vía elecciones tiene su punto límite. Es con estos principios que el gobierno representativo, tras años de confrontación con la democracia directa, ha constituido en la historia política, con todos sus defectos, no solo la menos mala entre las formas de gobierno, sino aquello que ha hecho avanzar la democracia en términos sustantivos, derechos humanos incluidos.<sup>18</sup>

Nuestra cultura política ha despreciado la deliberación y la competencia, ha cobijado caudillos y autócratas con disfraces que siempre evidencian su esencia vertical y burocrática. Gobernar es mandar, repetían militarmente los autócratas, al tiempo que los desfiles militares se convertían en centro de las actividades cívicas y desplazaban tantas y tan valiosas expresiones de nuestra diversidad cultural. Todo eso tiene que cambiar, como tiene que imponerse el diálogo y la capacidad de concertar en vez de la diatriba y el discurso insolente y a gritos. Ello toma años, porque esta dimensión es la más lenta en las sociedades, pero tiene que buscarse con prisa y sin pausa si queremos consolidar la democracia.

---

<sup>18</sup> Manín BERNARD. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial, 2006.

CAMBIOS INDISPENSABLES  
PARA LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

La apertura democrática, que todos identificamos con la Asamblea Constituyente de 1978 y las elecciones generales de 1980, fue parte de una transición a la democracia que comenzó en 1977 y se truncó en 1992, sin alcanzar la fase de consolidación. Esta no solo «es cuestión de tiempo o de número de comicios», pues tiene que ver con el asentamiento de las instituciones democráticas como reglas de juego aceptadas por todos o por la inmensa mayoría.<sup>19</sup> Aquí se necesitan varias aclaraciones.

Unas son parte de la historia y vienen al caso por los debates abiertos en torno a la transición y al rol que le cupo al gobierno que presidía el general Morales Bermúdez tras derrocar al general Velasco. Ningún militar nos regaló la democracia. La transición la impuso la movilización popular, especialmente con el paro nacional del 19 de julio de 1977, lo que vino antes y después. Sin esta iniciativa, impuesta en el tiempo más duro de la dictadura, no se entienden los acontecimientos. Papeles y palabras sobran porque la articulación de los acontecimientos muestra este

---

<sup>19</sup> Estas precisiones son parte de un debate ya zanjado. Las hice en el ya citado libro *La autocracia fujimorista*, en su capítulo final, al evaluar la nueva transición. Autores como Hungtinton, al simplificar el debate y limitarse a examinar la continuidad de procesos electorales, terminan en conclusiones contradictorias como las que allí examino.

curso político, lo que no niega que hubo militares como el general Morales Bermúdez, que jugaron un rol progresivo solo en la medida que actuaron en esa dirección de apertura democrática, a contrapelo con la práctica autocrática del régimen que integraban. No escribo esto por primera vez. Así lo hice en otro libro hecho al compás de los acontecimientos, donde también queda claro el tema que hoy incrimina al anciano general, y se establece que hay responsabilidad grave en ese gobierno, aunque quede por determinar la responsabilidad penal de cada persona dentro del mismo y, por tanto, la de su presidente que, como explico en el libro, era un presidente de «Junta», con menos poder que Velasco, aunque las formas fueran parecidas.<sup>20</sup>

Otras tienen que ver con los costos de la transición. No fue casual que tras la caída de Velasco pasaran cinco años antes de que los militares regresaran a los cuarteles. Sostuve y sostengo que el fruto fue una democracia tutelada, pues los militares lograron su objetivo de preservar una cuota de poder significativa en manos uniformadas. Eso ha sido un factor decisivo para entender el autogolpe del 5 de abril de 1992 y la autocracia que acabó con esa transición. Parte de ese producto fue la debilidad de los partidos políticos y la polarización política de la década de los ochenta. Incluso para todo analista acucioso de aquella

---

<sup>20</sup> PEASE GARCÍA, Henry. *Los caminos del poder. Tres años de crisis en la escena política*. Lima: DESCO, 1978.

década, la «sorpresa» ante la subversión terrorista de Sendero Luminoso y la tortuosa incapacidad de reacción de gobiernos y partidos tiene que ver con este proceso. Es que la democracia —como se ha comprobado en todo el planeta— es incompatible con el poder político de los militares. O se subordinan a las instituciones democráticas o no son demócratas ni hay régimen democrático posible. Eso han tenido que aprenderlo militares y civiles, pero ha sido un proceso lento que ciertamente se interrumpió con el fujimorato. Pero insisto en que este fue posible por los mecanismos institucionales que impusieron los militares de la transición y que sintetice como «democracia tutelada».<sup>21</sup>

Ahora, tras un nuevo tiempo de transición, debemos recordar que la consolidación democrática no es simple cuestión de tiempo, ni de repetición cíclica de procesos electorales bien hechos. Ambos aspectos son necesarios, pero lo fundamental es el asentamiento de las instituciones políticas democráticas, de las ideas y valores implícitos en este régimen político. A eso nos referimos al ver la debilidad

---

<sup>21</sup> Sobre el tema, escribí dos textos a principios de los ochenta: a) PEASE GARCÍA, Henry. «Perú: del reformismo militar a la democracia tutelada». En: *América Latina 80: democracia y movimiento popular*. Lima: DESCO, 1981 y b) PEASE GARCÍA, Henry. «La constituyente de 1979 en el proceso político peruano». En RUBIO M. y Enrique BERNALES. «Perú: Constitución y Sociedad Política». Lima: DESCO, 1981. En el libro *La autocracia fujimorista* —ya citado— dedico el primer capítulo a este tema.

de nuestra democracia representativa y la persistencia de autoritarismos en nuestra cultura política.

Sin duda, una mirada a las últimas décadas del siglo XX, incluyendo los momentos que vimos como barbarie, nos debe hacer comprender que la democracia no es el mejor régimen para imponer a secas nuestras ideas y proyectos. Eso lo intuye bien esa mayoría popular que —como muestra la encuesta del PNUD— desconfía de la democracia como orden. Pero tan o más rotunda es la realidad cuando nos muestra en Velasco y Fujimori el fracaso de la autocracia como alternativa. Porque la imposición —con todos los agravios propios del tiempo de su impulso inicial— no garantiza continuidad alguna, menos por sí misma. La apuesta democrática es una invitación a consensuar al máximo y en forma recurrente los cambios necesarios y por eso debiera ser alérgica a los dogmatismos y las simplezas de mucho del debate ideologizado de los últimos tiempos o de los años anteriores.

Los cambios que hagan sitio en el Perú a la mayoría de los peruanos siguen pendientes. No avanzaremos mucho en democracia si esos peruanos no encuentran espacio y son incluidos. Tampoco nos vendrá de regalo de ninguna coyuntura de grandes ingresos, porque desarrollo es incremento de capacidades y eso cuesta, requiere conducción, no es espontáneo ni proviene de ningún automatismo mágico. La reforma política no reemplaza este cambio estructural. Si priorizamos su propuesta es porque

«el camino condiciona la resultante». La importancia de profundizar en las instituciones democráticas es porque a través de ellas se democratiza el proceso de cambio, lo que tiene que ser el contenido esencial de la acción política: acabar con la pobreza, combatir la desigualdad tiene que ir de la mano con hacer que funcionen las reglas de juego democráticas. Es obvio que hay quienes actuarán en dirección contraria, por defensa de sus intereses o por razones ideológicas. La tolerancia funciona en reciprocidad, centrada en el respeto de las reglas de juego democráticas. Ese es el punto límite.

## CAPÍTULO 2

# Objetivos de la reforma política

La reforma política se propone, a partir del diagnóstico anterior:

### PARA CONSOLIDAR EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

La consolidación de la democracia supone el funcionamiento de sus instituciones, tanto estatales (división de poderes y ámbitos constitucionales, ejercicio de autonomías regionales y locales), como de la sociedad civil (partidos políticos, ejercicio de libertades y derechos constitucionales) y la afirmación de los valores y principios que les son inherentes. Progresivamente, tiene que ir cambiando la cultura política y haciendo que muchos de sus rasgos autoritarios sean desplazados. Consolidación no implica ausencia de crisis políticas, pero sí supone la existencia de soluciones institucionales a estas. Por eso, la alternativa de poder militar es incompatible con este proceso y lo es también cualquier pretensión de violentar, desde parte de la sociedad, sus reglas intrínsecas.

En el régimen político democrático, las fuerzas divergentes buscan alcanzar sus objetivos a través de una malla compleja de relaciones, donde hay pesos y contrapesos. Las reglas del juego se respetan y en cada nivel hay límites en el ejercicio del poder político y los derechos alcanzan progresivamente las demás dimensiones de la sociedad. En la transición es normal que frecuentemente, ante los límites de una de las instituciones, se amenace con cambiar las reglas del juego. Lo vemos en estos días ante una sentencia del Tribunal Constitucional cuando congresistas, dirigentes políticos o personajes de la prensa pretenden quitarle atribuciones al intérprete final de la Constitución porque no les gusta la sentencia sobre el FONAVI y usan la resolución del JNE —tan contraria a la Constitución como la famosa ley de interpretación auténtica— para reforzar su osadía. Un régimen consolidado puede atravesar una crisis, pero no romper las reglas, sea por afinamiento institucional que abre siempre espacios al diálogo, o porque es preferible perder algo puntual a sacrificar el sistema, idea asumida por casi todos.

Lo que no puede ocurrir, porque no es consolidable, es que las reglas operen siempre contra parte de la ciudadanía. Es lo que nos recuerda, en reciente columna del diario *La República*, Mirko Lauer, a raíz del mismo caso FONAVI. En el fujimorato, se asentó la idea de que no puede haber «perro muerto» del Estado hacia los poderosos, sean acreedores de la deuda externa o afectados por decisiones del Estado. Pero

ese criterio no se aplica a los que no tienen poder, como los tenedores de bonos de reforma agraria, los que aportamos décadas a la seguridad social, ahora a los fonavistas y a tantos peruanos para los cuales los derechos no son exigibles. Recuerda incluso cómo, desde el poder globalizado, se nos irán cobrando las acreencias que aquí no quisimos pagar a los peruanos que tenían derechos y derivaron inexigibles, por lo cual vendiéndolas a muy bajo precio alimentan a los nuevos acreedores. Esa inequidad termina atentando contra el sistema. La consolidación democrática tiene este punto límite y los países desarrollados han cuidado bastante que funcionen los mecanismos de compensación para garantizar la gobernabilidad del sistema.

### PARA MODERNIZAR LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

Todo régimen político requiere adecuarse a lo que va siendo la sociedad en la que está funcionando. Las instituciones democráticas tanto del Estado (Parlamento, Ejecutivo, Judicatura, organismos autónomos y gobiernos descentralizados, etcétera), como de la sociedad civil (partidos políticos, gremios empresariales, profesionales o laborales, las propias empresas en las que no hay que olvidar las reglas del buen gobierno corporativo de hoy), no pueden seguir funcionando en esta sociedad con mecanismos ahora anacrónicos tras la revolución en las comunicaciones y las características de la sociedad mediática. El siglo XXI marca con fuerza tanto

la velocidad del cambio social como la interconexión dinámica de todos los planos y ángulos de la sociedad a la vez. Convierte, por eso, en inútiles unos mecanismos y otros los muestra como caricatura, encubridores de la realidad.

El debate clásico en los parlamentos, cargado de recursos de la oratoria tradicional y esa brillantez propia del siglo XIX, no solo no atrae, sino que obliga a mirar en otra dirección. La gente no se regodea en el discurso y desconfía de las palabras porque se formó en una sociedad de imágenes. El parlamento tiene que cambiar en muchos aspectos, comenzando por su composición. El sistema proporcional, que fue clave en la construcción del poder de los partidos políticos y en homogeneizar la representación nacional, termina alejando a los partidos y al parlamento del electorado, que no se siente representado si no interviene en definir quiénes son los candidatos y si no establece una relación más directa y personalizada con los representantes. La sociedad de masas, graficada en las polarizaciones partidarias europeas de la postguerra, se ha hecho más compleja, se ha fragmentado en intereses e ideas, propuestas y políticas. Se abandona el blanco negro y la política adquiere a la vez todas las tonalidades del gris. En ese contexto tienen que navegar las instituciones políticas de este siglo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ver los cuadros del Anexo 4 hechos desde los textos citados de B. MANIN y J. ABAL MEDINA, para examinar la evolución de las instituciones del gobierno representativo según los cambios en la sociedad.

Todo poder ejecutivo se descentraliza en la actualidad y las ciudades se autogobiernan cada vez en más dimensiones. No obstante, no es solo descentralización, sino transparencia y rendición de cuentas lo que caracteriza la política actual. La tradicional cultura del secreto tan cara a la burocracia es una bomba de tiempo para cualquier gobierno. La reacción ciudadana ante la corrupción es parte de una respuesta defensiva formada por acumulación de agravios que quita muy rápidamente la legitimidad al gobernante. Este es el eje de las reformas que hay que hacer en el Poder Ejecutivo y los gobiernos descentralizados, pero también es la base de la reforma del Poder Judicial. Los jueces tienen que comenzar por cambiar su lenguaje, esa estupidez anacrónica que hace imposible que una sentencia sea entendida por quien no es abogado litigante (porque me consta que muchos con título tienen que preguntar). No será fácil que en el Perú se llegue a una justicia con jurados legos, pero no dudo de que esa es una de las bases de la confianza que los norteamericanos tienen en sus jueces y la sociedad actual no tolera vendas en los ojos ni trapos para ocultar nada.

El mismo derrotero veremos en las instituciones de la sociedad civil. Es difícil respetar un partido que es solo el entorno clientelar de un caudillo o una argolla autogenerada con simples seguidores. Más difícil será que haya ciudadanos interesados en dedicar su tiempo en ellos cuando tienen muchas otras alternativas de participación.

Sin democracia interna es muy difícil que los partidos se constituyan en canales de participación ciudadana, formadores de nuevos cuadros políticos y articuladores de intereses ciudadanos diversos. Muchas de las exigencias de transparencia que señalamos en el Poder Ejecutivo se aplican a las instituciones de la sociedad civil porque son cambios que forman parte de la sociedad en la que todos interactuamos.

### PARA ACABAR CON LA EXCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Sin salir del ámbito de las instituciones, debo recordar que este derrotero es elemental en el régimen democrático desde las revoluciones francesa y norteamericana. Aunque la igualdad ciudadana solo avanzó a trompicones y muchas veces fue negada por impulsores de la democracia representativa, esta solo se ha consolidado acabando con la exclusión. Cuando un hombre negro y una mujer disputan hoy la candidatura demócrata en los Estados Unidos de Norteamérica, no podemos negar que la historia de la idea democrática es tortuosa y llena de contradicciones, pero tampoco podemos negar que la tendencia que se ha ido imponiendo es la de incluir y no la de la exclusión. En la misma dirección sostenemos con la historia del Estado de Bienestar europeo que sus democracias no se hubieran consolidado si, tras el horror de nazismos y fascismos, no se hubiera impuesto la necesidad de compartir, sobre

las conciencias de sus burguesías y las demandas de sus trabajadores.

Nos parece que, desde aquí, desde la hondura de las desigualdades en los países latinoamericanos, desde una sociedad peruana que es excluyente y mayoritariamente pobre, vale la pena apostar por un régimen democrático que se define contra toda exclusión y forja instituciones políticas con capacidad de integrar.

No hay que esperar la igualdad económica para construir la igualdad política. Si todo ciudadano tiene acceso al sistema político no le podrán impedir que allí exprese sus intereses y este tendrá que defenderlos o será cuestionado. Sin embargo, lo que se aplica al individuo tiene que funcionar para los individuos asociados, eso es condición de la democracia en todos los planos. Lo importante es, pues, que la lucha por la igualdad y la integración social, la lucha contra la pobreza y los cambios que hagan espacio a todos en la economía peruana, se hagan desde las instituciones democráticas y fortaleciéndolas.

En esta dirección proponemos los tres objetivos de la reforma política.

**OBJETIVO 1:** *Que la representación represente y la ciudadanía vea su voz en ella*

Los representantes tienen una función consustancial a la democracia representativa: establecen una relación directa con el ciudadano elector, se comunican con él, llevan

y traen sus demandas, sentimientos, críticas y propuestas, contribuyen a formularlas (las demandas, las críticas, las propuestas), es decir, son parte importante en la construcción de la agenda y los hechos políticos. Esta actividad mimetiza al representante y al partido político: si es fuerte la ligazón, los dirigentes partidarios nacen de allí y no son meros burócratas. La actividad política de los representantes renueva y refresca la vida partidaria y las demás instituciones políticas.

Esta es una función de comunicación política y se da no solo a través de los medios de comunicación, requiere una actividad directa. Eso se adapta a la conformación de diversos distritos electorales. Es una negación, por eso, el parlamento de distrito único, sobre todo, si se trata de sociedades amplias y diversas en sus compartimentos.

Es más fácil de entender la función de representación en los regímenes parlamentarios, porque el representante no gobierna de manera directa y el Ejecutivo tampoco es elegido directamente. Nadie discute allí que el representante es el que monopoliza la legitimidad: no hay legitimidad dual ni división de poderes. Cumple su función al elegir al gobierno y este asume una identidad distinta de la que vincula a cada representante con su distrito electoral, aunque pertenezca al mismo partido. Para el gobierno queda claro que los representantes reunidos son sus electores y se debe a ellos. Cada representante administra en su distrito electoral esa relación contradictoria entre su ámbito local

y su ámbito general. Los partidos se especializan en dar sustento a esa relación, ganan y pierden en esa batalla.

El Perú, como Latinoamérica, es y será presidencialista. Hay una fuerte tradición constitucional en la combinación de mecanismos propios de regímenes parlamentarios que se expresan en la figura del Presidente del Consejo de Ministros, que todos llaman *Premier* y muchos confunden con Primer Ministro, que es la denominación más común de los que solo son jefes de Gobierno sin ser jefes de Estado. A pesar de esta tradición, por razones explicadas en el capítulo 1, aquí no se ha afianzado la democracia representativa. Lo que propongo es enfatizar el ejercicio de la función representativa dentro de los límites de un régimen presidencialista.

La función del representante es representar: traer al sistema político los sentimientos, demandas, críticas y propuestas del elector y llevar hacia este las respuestas e iniciativas que surgen del conjunto de instituciones políticas, su partido incluido. Por ser representante es legislador y fiscalizador (en su nivel de gobierno). Esta es su función principal, aunque hoy no lo vean así los congresistas.<sup>2</sup> Es preferible simplificar el ejercicio de algunas funciones parlamentarias, pero hay que dejar más tiempo al trabajo

---

<sup>2</sup> Ver Anexo 2: «Encuesta a los parlamentarios sobre representación política». La mayoría (34%) considera que su primera función es legislar, relegando la función representativa al segundo lugar.

de representación. La comunicación entre ciudadanos y representantes tiene que ser fluida, por todos los correos existentes, pero no debe dejar de tener escenarios directos y frecuentes. El representante tiene que sentir que se debe a ese elector y que tiene que rendirle cuentas, tiene que separar su demanda del acto de gobierno, explicar las mediaciones y a veces las distancias. Tiene que asentar allí su cuota de poder y su margen de iniciativa en su partido y en su cámara.

Lo importante en la representación es la comunicación. Los liderazgos partidarios tienen que articular las contradicciones en estos planos. Por eso es que en los países de democracia consolidada muchos representantes cuyos partidos pierden se mantienen en sus curules. Esto ayudará a comprender el rol legitimador del representante. Eso tiene que influir en la creación de capacidades de concertación al atender a lo que sus intervenciones están expresando sobre la ciudadanía.

Estamos planteando una reforma que no es simplemente formal: necesitamos más tiempo para esta función, necesitamos que esté plenamente financiada en los tres niveles de gobierno. Nos preocupa más el ejercicio de la función representativa que cuánto poder tiene cada representante para que lo que propone sea decisión tomada. Vayamos a una municipalidad. Hoy cada regidor quiere ser un alcalde en versión pequeña, en obras, en actividades culturales, en deportes. Nos interesa que cada regidor

exprese a su distrito o a su barrio, que escuche, lleve y traiga lo que su gente demanda, propone, critica, etcétera. Que diga abiertamente cuando la gente cree que aquí o allí están robando, o peor: «le están robando». Que ponga en problemas al funcionario o al alcalde que actúa de espaldas a lo que la gente piensa siente o pide. No sirve para nada que ese regidor esté compitiendo con el gerente municipal o cualquier funcionario.

La reforma política es, por definición, una reforma intelectual y moral. El representante es una categoría especial en una democracia representativa, por eso está por encima de toda autoridad, salvo del Presidente de la República.<sup>3</sup> Legislar y fiscalizar son tareas importantes si se derivan de la representación, porque así es el pueblo el que legisla o fiscaliza. Nuestra historia republicana está plagada de leyes antidemocráticas —y legisladores autócratas— y ha hecho comedia de muchas acciones de fiscalización. Eso, para cambiar, tiene que redefinir al parlamentario y su equivalente en otros niveles de gobierno. He conocido muchos representantes que ni creen ni respetan al ciudadano elector, que creen menos en la función de representar y consideran una inocentada todo lo que no sea un mecánico esfuerzo por acumular poder. Eso es tan corrupto en este sistema como sobornar lo es en la administración de fondos.

---

<sup>3</sup> Ver artículo 39 de la Constitución.

**OBJETIVO 2:** *Partidos políticos poderosos porque son canales democráticos de participación ciudadana*

No conocemos democracia consolidada sin partidos políticos poderosos, entidades centrales en el sistema político, capaces de interactuar dentro de las reglas del sistema democrático. Los grupos de poder han buscado siempre subterfugios basados en la prédica autocrática (de funcionarios, militares) y muchas experiencias del caudillismo en los partidos alimentaron últimamente los resquemores ciudadanos. La legislación debe combinar radicalidad en la exigencia de democracia interna y en la transparencia de las acciones de formulación de propuestas, de administración y finanzas y de elección de dirigentes y candidatos. Junto con ello deben destinarse recursos públicos al cumplimiento de funciones que son públicas por definición.

**OBJETIVO 3:** *Sincerar o hacer transparentes las instituciones políticas como condición de la gobernabilidad democrática*

**Sobre las funciones ejecutiva y jurisdiccional:** para que la democracia no defraude y el ciudadano no se sienta estafado

En la sociedad peruana del siglo XXI, la gobernabilidad democrática solo puede estar asociada a la transparencia de la función pública y a la rendición de cuentas de cada nivel de gobierno. El régimen democrático combina tres niveles de gobierno y un Poder Ejecutivo, que es tal porque es el «ejecutivo de la ley» dada por el Parlamento, solo

la ley se sitúa sobre los tres niveles de gobierno que tienen autonomía constitucional. Ella es vinculante.

La reforma política se asienta sobre el proceso de descentralización. Hay que afianzarlo y enfatizar la necesidad de hacer transparente la gestión pública y la rendición de cuentas de cada nivel de gobierno. Será necesario desarrollar mecanismos de participación ciudadana en cada nivel de gobierno que viabilicen esta transparencia y esta comunicación. Sin embargo, debe entenderse que ninguno de estos mecanismos puede competir ni menos obstaculizar las instituciones propias de la democracia representativa y sus reglas de juego.

Se tiene que gobernar de cara a la opinión pública, sin miedo a ella ni a quienes contribuyen a forjarla. Así, se debe asegurar que en la asignación de recursos los tres niveles de gobierno dialoguen y acepten reglas públicas para su definición y utilización.

Regreso a los ya citados principios del gobierno representativo, cuya práctica impulsó el desarrollo de la democracia en el planeta a pesar de las vacilaciones de todos los tiempos. El pueblo peruano goza eligiendo. Ha experimentado la elección de autoridades y se afianzó la democracia electoral con ello. No ocurre lo mismo con el segundo principio, la deliberación antes de decidir. Medidas como las propuestas contribuirán a acercarla a la ciudadanía y a darle prestigio. Siempre será combatida por los autócratas. La libertad política tiene hoy una amplitud

grande y entre ellas la libertad de prensa es, entre nosotros, estimada por la ciudadanía. Se ha vuelto a mostrar que, a pesar de limitaciones y errores, es arma sustantiva de la democracia. Las reformas propuestas presuponen la existencia y la defensa irrestricta de esta libertad. Suponen que su ejercicio incluye el acceso de todos al ejercicio de esas libertades, más compleja en los modernos medios que en la prensa escrita y apuestan a conseguirla en plena libertad. El margen de autonomía del representante es a veces lo que menos comprenden los electores en nuestra experiencia histórica. Pero aceptarlo es inherente a este sistema y la regulación de plazos relativamente cortos entre elección y elección así como la separación de las elecciones del Presidente y el Parlamento es un camino para que la legitimidad siempre pueda ser reconquistada cambiando al representante.

### CAPÍTULO 3

## Reformas en el sistema electoral y sus normas

Buscamos acercar el representante al elector y que en lo posible el representante sienta que se debe a este. Las tres últimas constituciones del Perú nos anclaron en el sistema proporcional.<sup>1</sup> Este sistema se expandió a lo largo del siglo XX y se ha identificado con el fortalecimiento de los partidos políticos. Era el más adecuado en los tiempos de la segunda postguerra del siglo XX, en el auge de la nueva revolución industrial y el Estado de bienestar. Pero nuestras sociedades son mucho más fragmentadas. Esto, junto con las otras características de la sociedad mediática, hace recomendables sistemas mixtos donde se personalice más el sistema electoral. El sistema proporcional aplicado como el único tiende a alejar al representante del elector, sobre todo en circunscripciones grandes que eligen a muchos y al final nadie sabe quién es su representante.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> El artículo 187 de la Constitución vigente (1993) establece que en las elecciones pluripersonales hay representación proporcional.

<sup>2</sup> Recomiendo revisar el Anexo 4, sus cuadros y comentarios que analizan esta evolución.

## UN SISTEMA MIXTO Y MÁS PERSONALIZADO

Proponemos que la mitad de la Cámara de Diputados sea elegida por mayoría en distritos uninominales. Si mantenemos el número actual serían 60 distritos electorales en los cuales deberíamos dividir a los catorce millones de electores. Son distritos que no tienen que corresponder con la división territorial del país y sería mejor si esto se hiciera aumentando ligeramente el número de representantes para conformar 75 distritos electorales que elegirían cada uno un diputado.<sup>3</sup> La otra mitad de los diputados debe seguirse eligiendo por el sistema proporcional, de base departamental, aunque con algunas reducciones que acerquen a los parlamentarios al electorado.

En ambos casos, la elección proviene de los partidos políticos. No se debe aceptar que listas «independientes» lancen candidatos a representantes. Estos son el eje del sistema representativo que incluye a los partidos políticos como institución fundamental. Puede pensarse que el representante por distrito uninominal será identificado por el ciudadano-elector con más facilidad y se desarrollará una relación más intensa, que no tiene por qué no darse construyendo la estructura partidaria del lugar. Pero es posible que tengan ventajas comparativas en esta elección ciudadanos más vinculados a actividades que no

---

<sup>3</sup> Esta es una idea que propuso Fernando Tuesta en su libro.

se limitan al ámbito partidario y generan liderazgos que complementan la entrada más tradicional de los partidos. De lo que se trata es que una sociedad mucho más diversa y compleja pueda encajar en esta institucionalidad.

#### DIVIDIR EL DEPARTAMENTO DE LIMA EN TANTO CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL

Hoy, el departamento de Lima, por tener entre sus provincias la capital de la República con una población que se acerca a la tercera parte del país, elige 35 representantes que, obviamente, se concentran en la provincia de Lima y han dejado a las demás provincias del departamento sin posibilidad de elegir representantes. La protesta de los ciudadanos de estas nueve provincias (que hoy constituyen un gobierno regional, pero no tienen representantes en el Congreso) no ha sido suficiente para que una ley corrija este error. No se puede dejar a una parte de la ciudadanía sin representación.

Pero el problema no es solo de esas provincias. La magnitud de la ciudad de Lima Metropolitana, que es provincia y tiene gobierno regional en su Municipalidad Provincial, hace que sus representantes se vean a sí mismos y sean vistos como políticos «nacionales», lejanos a la gente concreta. Lima Norte, Lima Sur, Lima Este son verdaderas ciudades que se diferencian social y urbanísticamente del conjunto de distritos más ligados al casco urbano tradicional.

Ciudades construidas por iniciativa popular, con mucho esfuerzo y vidas dejadas en el camino, son ejemplo de pujanza y progreso. Hay que acercar la política a su vida cotidiana, a sus organizaciones y características propias.

Cinco distritos electorales reemplazarían al departamento de Lima en la elección de diputados. De esta manera, además, habría distritos de tamaño más parejo entre los que usan como circunscripciones la división territorial y aplican el sistema proporcional.

#### REVISAR LAS CIRCUNSCRIPCIONES DONDE EL ELECTORADO SE HA CONCENTRADO EN LA CAPITAL DE DEPARTAMENTO

Pero, además, hay necesidad de revisar los casos donde, por un exceso de concentración de electores en la provincia capital de departamento, la ciudadanía de las otras provincias ve que sus candidatos locales no tienen posibilidades reales de resultar elegidos. En tal caso, como se ha hecho con Lima, habría que diseñar una separación de distritos electorales. Este parece ser el caso de tres provincias capitales de departamento: Arequipa, Trujillo y Chiclayo.

#### ROMPER LA SIMULTANEIDAD PERFECTA QUE EXISTE ENTRE LAS ELECCIONES PRESIDENCIAL Y PARLAMENTARIA

Cada cinco años elegimos un Presidente y 120 parlamentarios que comienzan y terminan su mandato constitucional

el mismo día. Esto afecta mucho la legitimidad del Congreso que, evidentemente, no soporta los avatares políticos de cinco años. El parlamento se convierte en una de las fuentes de ilegitimidad del sistema conforme avanza el periodo de gobierno. La elección concentrada hace —además— que la elección de representantes sea un acto secundario dentro del proceso electoral, pues la atención se centra en las candidaturas presidenciales y en sus propuestas, no en las candidaturas parlamentarias y menos en sus propuestas. Se ha hecho popular la frase que dice que los candidatos presidenciales son las locomotoras y sale elegido el parlamentario que supo «colgarse bien del saco» de su candidato presidencial. Esta es una de las herramientas que hace que se reproduzca el caudillismo en la relación entre el Presidente y su bancada, que suele tener muchos ejemplos que muestran esta distorsión.

Para asegurar que funcione el balance de poderes y mejorar la calidad del parlamento es fundamental que —al menos en parte— se diferencien las elecciones. Hay dos caminos, la reducción del mandato parlamentario es el que considero más adecuado. Pero también puede ser la renovación de la mitad de los congresistas a la mitad del período. Con cinco años no cabe pensar en renovación por tercios.

Esto es una necesidad sentida, tan así que en estos días se vuelve a abrir un arduo debate sobre la revocatoria del mandato de los congresistas. Eso no es posible si se mantiene

un sistema de elección proporcional, en el cual los parlamentarios acceden a un escaño con votaciones muy disímiles y siempre terminarían revocados los que fueron elegidos por minoría. Yo intenté formular un proyecto de ley en esa dirección, pero falló porque es un sistema que prioriza el partido, no la persona, mientras que la revocatoria siempre es personalizada. Tengo la impresión de que cuando, insistentemente, importantes políticos proponen la revocatoria es porque algo los ha hecho perder el temor al ridículo, probablemente sea porque lo que quieren es que acabe la posibilidad de revocatoria a alcaldes y presidentes regionales. Pero su propuesta no resiste ningún análisis serio.

Otra evaluación es la que requiere la revocatoria como tal, puesta en la Constitución básicamente a las autoridades ejecutivas de elección individual, pero limitadas al nivel regional y municipal en la ley. He sido uno de los que propuso esta normatividad y me parece saludable, pero estoy desilusionado de lo que veo: se incentiva la enorme propensión que existe en nuestra sociedad para «tirarse abajo» a quien logró subir bien alto. Es muy fácil conseguir firmas para esto y hay demasiadas personas que les encanta hacerlo. No siempre es constructivo. Es preferible acortar el mandato. Es cierto que en autoridades ejecutivas eso trae problemas de continuidad de obras y políticas, pero también es cierto que los alcaldes de tres años aparecían más legítimos que los de cuatro o cinco y, si eran muy buenos, resultaban reelegidos.

Pero para las autoridades que no tienen poder ejecutivo, parlamentarios, consejeros regionales y regidores, no tiene sentido la revocatoria. Es preferible reducir los plazos y dejar abierta la posibilidad de reelección que en el caso de autoridad ejecutiva debe ser limitada a no más de un período adicional.

*Reducir el mandato en la Cámara de Diputados a la mitad*

Insisto en que la legitimidad del parlamento no dura normalmente cinco años. Una abrumadora mayoría (70,5%) reclama reducir el mandato a tres años en la encuesta ya citada del PNUD. La encuesta del Instituto de Opinión Pública de la PUCP confirma esta tendencia en julio del 2007. Aunque menor, un contundente 59,2% reclama renovar el congreso cada dos años o cada dos años y medio.<sup>4</sup> La mejor propuesta sería que un mandato de dos años y medio o tres años permitiera diferenciar las elecciones parlamentarias también en la duración del mandato. En Estados Unidos, por ejemplo, los representantes se eligen por dos años. Eso no significa que no se aproveche la experiencia: los buenos parlamentarios son varias veces reelegidos y luego pasan al Senado. Pero lo que sí significa un período corto es que el representante tiene la cabeza puesta en sus electores y eso es importante para fortalecer el sistema representativo.

---

<sup>4</sup> Ver en Anexo 1 esta información de la encuesta PUCP.

Esta propuesta será cuestionada en nombre de la gobernabilidad. Es cierto que la tendencia normal será que en las elecciones —a mitad de su gobierno— el Presidente pierda la mayoría en una cámara. Pero ¿es ingobernable un país por no tener mayoría absoluta en ambas cámaras? ¿Cuál es la experiencia peruana de los parlamentos con mayoría absoluta, por ejemplo, en la década de los 80? Pongo en duda que solo se pueda gobernar por imposición en todos los terrenos y en todos los momentos. ¿Dos años y medio o tres años no es un buen tiempo para fijar el rumbo? ¿Acaso es preferible gobernar a contracorriente respecto de lo que piensa la ciudadanía? Este es un tema enteramente discutible sobre el cual volveremos.

*Renovar la mitad de la Cámara de Diputados  
a la mitad del período presidencial*

Una alternativa más conservadora, que no debe confundirse con la revocatoria, es renovar la mitad de los diputados a la mitad del período presidencial. Todos los diputados tendrían un mandato de cinco años, la mitad serán elegidos junto con el Presidente de la República y la otra mitad dos años y medio después. Una norma transitoria regularía el primer quinquenio. Esto permite que un cambio en la opinión política de la ciudadanía se refleje en el Congreso, quizás de manera menos dramática. No obligaría necesariamente al gobierno a negociar con la oposición, pero debiera, al menos, influir en sus actitudes.

LA PROPUESTA DE ELEGIR A LOS PARLAMENTARIOS  
EN LA SEGUNDA VUELTA DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES

En las elecciones generales de 1990, 2001 y 2006 el Presidente de la República solo pudo ser elegido en segunda vuelta electoral. En las elecciones generales de 1980 no existía —por excepción de la Constitución— este sistema. En las elecciones de 1985, la renuncia de la lista de Alfonso Barrantes evitó la segunda vuelta que los resultados obligaban. Las elecciones durante el fujimorismo no vienen al caso porque quedaron encuadradas en un régimen autocrático. Es decir, podemos ver que en toda esta época la segunda vuelta es la que elige al Jefe del Estado y titular del Poder Ejecutivo. Solo en 1985 la magnitud de resultados de la primera vuelta fue tal que el partido aprista con pocos aliados logró tener mayoría absoluta en el Congreso. Ni Fujimori, ni Toledo ni García en el año 2006 han tenido esa mayoría absoluta.

Esta experiencia ha llevado especialmente al partido aprista a insistir en la necesidad de que las elecciones del Parlamento se realicen junto con la segunda vuelta electoral. El tema debe analizarse desde varios lados. Puede distorsionar la elección de los representantes porque se hace en el contexto de la polarización blanco-negro entre los dos candidatos presidenciales más votados. Su efecto puede ser más drástico que el de la valla electoral reduciendo los partidos presentes en el parlamento y rápidamente

esa representación puede quedar deslegitimada ya que importantes segmentos de la población se sentirían excluidos del nuevo escenario. Si en vez de coincidir con la fecha de la segunda vuelta, las elecciones parlamentarias fueran totalmente separadas, pero en fecha cercana —por ejemplo, tres o cuatro meses después de haber asumido la presidencia—, la distancia permitiría una mejor ponderación de alternativas. Podría tender a darle al Presidente una mayoría holgada si se ve en la oposición un ánimo obstruccionista o, viceversa, graduarla para propender a una concertación de voluntades. El defecto de la segunda vuelta es que no impulsa a los partidos a hacer alianzas en el parlamento. Son los electores los que unen sus votos, aunque luego los representantes pueden seguir enfrentados o realizar alianzas diferentes. ¿Y si la ley exigiera la conformación de alianzas partidarias abiertas como paso previo a la votación en segunda vuelta? Si reviso nuestra historia política, tengo mis dudas sobre si el electorado habría apoyado una alianza como la que tuvieron el partido aprista y el partido del dictador Odría en el Congreso, o si una alianza explícita entre el partido aprista y Unidad Nacional hubiese hecho posible la segunda elección de Alan García el 2006. Las instituciones políticas funcionan a veces justamente por sus zonas de penumbra, pero es allí donde el juego depende de habilidades complementarias como la flexibilidad de las propuestas y la capacidad de concertación.

Lo que sí debemos advertir es que hay límites a cualquier pretensión de manipular la conformación de la representación. Medidas como la que comentamos pueden vaciar de legitimidad el sistema por darle una forzada conformación en nombre de la gobernabilidad. Esta también puede lograrse reajustando poderes y competencias de las instituciones. Es preferible tentar por allí, por ejemplo.

Nuevamente, se debe centrar el análisis en la manera de gobernar. ¿No existe un espacio para la concertación de políticas solo porque una de las dos cámaras tiene que negociar y buscar consensos o alianzas? La experiencia reciente no es tan mala en los parlamentos desde el 2001. Ciertamente, en reforma constitucional (que requiere votaciones calificadas de 2/3), solo tenemos exitosa la reforma del año 2001 en el capítulo de descentralización. Pero esa no es la unidad de medida para evaluar un parlamento ordinario porque siempre el cambio de las reglas de juego tiene que exigir consensos que atraviesen a varias fuerzas políticas. En el siglo XX hubo peores experiencias por falta de mayoría absoluta en el parlamento, especialmente en el primer gobierno de Belaunde y se retrotraen hasta allí los resquemores de hoy. La Constitución de 1979 usó esa experiencia para reajustar más bien las competencias y reguló mejor la censura ministerial, por ejemplo. La legislación —sin embargo— fue más allá y acabó con mucho de la razón de ser y la legitimidad de los Concejos municipales, primero, y de los Consejos regionales después al convertirlos

en un remedio de democracia representativa, pues si la lista encabezada por el ganador del cargo ejecutivo —presidente o alcalde— gana por poca diferencia ya tiene mayoría absoluta en el Consejo. Eso impide hasta la fiscalización y el debate, vacía de razón de ser esa institución y hace que las demandas y cuestionamientos se trasladen a otras instancias como el Congreso. Sería más lógico reducir atribuciones administrativas a los consejos y que cumplan bien una función deliberante. Lo contrario es no comprender los principios del gobierno representativo.

#### RECUPERAR LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN LOS CONSEJOS (REGIONALES Y MUNICIPALES)

Hay que eliminar la ley que otorga mayoría absoluta en el Consejo a la lista que encabeza el Presidente regional o el Alcalde, al margen de los votos que ha obtenido y hay que exigir más bien que solo sea elegido alcalde aquel candidato que haya obtenido más de la mitad de los votos válidos. Puede reducirse esta exigencia, como se ha hecho en otros países, a un 40% —si el siguiente candidato está a suficiente distancia—, pero la composición del consejo regional o municipal debe ser sobre la base de los votos obtenidos. En lo posible hay que separar también en las municipalidades grandes las funciones de alcalde de las de Presidente del Consejo. Deberían estudiarse las experiencias de los Consejos deliberantes en otros países, por

ejemplo, Argentina y Colombia, donde da buen resultado la total separación de atribuciones y hasta de local. Las mejores innovaciones deberán ser fruto de una descentralización legislativa en el campo municipal. Una segunda vuelta debe elegir al Presidente Regional o al Alcalde que no alcanzó la votación dispuesta por la ley y no debe forzarse la conformación de los consejos. Sin embargo, puede la ley propiciar que se formen alianzas entre partidos para darle mayoría al Presidente o al Alcalde.

#### LA GOBERNABILIDAD ¿DEPENDE DE LA MAYORÍA ABSOLUTA?

Vuelvo al mismo tema para insistir en que, si se piensa así, hay que revisar las competencias del Ejecutivo y del órgano colegiado. Las atribuciones de este no deben poner en cuestión la función ejecutiva y el Presidente Regional o el Alcalde no pueden poner límite a la función fiscalizadora de los Consejos. La decisión presupuestal —en particular decidir qué obra se hace, qué servicio se prioriza, qué monto total se gasta— no puede ser decisión del Presidente Regional o del Alcalde; es atribución propia del Consejo y debe progresivamente ser del ciudadano a través del sistema de presupuestos participativos. Pero no se debe incluir en sus atribuciones pasos o supuestos que puedan permitir interferir en la función ejecutiva. Para fiscalizar bien hay que tener las manos libres de responsabilidad ejecutiva.

Es preferible simplificar funciones, pero garantizar la función deliberante. No tiene sentido seguir teniendo consejeros o regidores que aspiran fundamentalmente a ser ejecutivos de parte de las funciones que concentra el presidente regional o el alcalde. Pero esto nos lleva a otros cambios.

#### AFINCAR A LOS REPRESENTANTES EN SUS ELECTORES

Hoy elegimos congresistas que a partir de su elección se mudan a vivir a Lima y la mayoría de las veces ya no regresan a vivir a su departamento. Elegimos consejeros regionales que se irán a vivir a la ciudad capital de la región y elegimos regidores que pueden residir en cualquier parte de la provincia o del distrito. Los parlamentarios solo tienen que buscar los votos de su departamento, pero los consejeros regionales representan a una provincia ante el Consejo regional. Ello, aunque son elegidos por los votos de todas las provincias que integran la región. En la práctica, son elegidos por los votos de quien preside la lista. Lo mismo ocurre en las municipalidades y no centran, por tanto, su función de representación en un ámbito más directo.

Proponemos afincar al Consejero regional en la provincia: al Regidor provincial en el Distrito y al Regidor distrital en el barrio o caserío. Ese debe ser su lugar de residencia no solo para ser candidato, sino para mantenerse

en el cargo. Ese es su electorado, al que debe representar, es el portavoz de sus problemas, demandas e intereses en el respectivo Consejo. Asimismo, se tienen que presupuestar los recursos que hagan operativa su función y las sesiones de los órganos deliberantes deben adecuarse a sus desplazamientos.

La complejidad de las funciones del Congreso Nacional y la existencia de las instancias intermedias y local de gobierno y de representación permiten que el representante nacional no sea obligado a residir durante todo su mandato en su circunscripción electoral. Sin embargo, regular que una semana de cada mes no sesione el Congreso y el representante tenga obligación de desplazarse a su circunscripción sería sano y necesario, como también lo sería reducir el número de meses en que el Parlamento sesiona cada año.



## CAPÍTULO 4

# Medidas para fortalecer los partidos políticos

Buscamos partidos políticos enraizados en la sociedad peruana. Legítimos porque practican la democracia interna y constituyen, por eso, canales de participación ciudadana en los asuntos públicos, base fundamental del sistema democrático.<sup>1</sup>

### PRIMARIAS ABIERTAS O VOTO PREFERENCIAL

Compartimos la crítica que hacen muchos partidos al voto preferencial, que los ha debilitado e impulsado la indisciplina interna. Pero valoramos el derecho de los ciudadanos a proponer y seleccionar sus candidatos dentro del sistema de partidos. Proponemos, por ello, que la ley regule elecciones primarias abiertas para los candidatos a cargos de elección popular como una alternativa

---

<sup>1</sup> En la redacción del libro enfatizamos las propuestas, por eso no reproducimos elementos importantes de las consideraciones y la situación actual. Ver en el Anexo 3 uno de los documentos previos.

al uso del voto preferencial. Esas elecciones se harán en una fecha única para todos los partidos y las organizará y financiará la ONPE. Los partidos que no opten por este sistema seguirán usando el voto preferencial en las elecciones parlamentarias.

#### VACANCIA AUTOMÁTICA DE QUIEN DEJA DE PERTENECER AL PARTIDO QUE LO LLEVÓ AL CONGRESO O AL CONSEJO REGIONAL MUNICIPAL

El representante lo es solo dentro de la lista que lo presentó al electorado y esta pertenece a un partido. Rota esa relación desaparecen las condiciones que permitieron la elección, y por tanto se vaca en el cargo.

Este razonamiento ha tenido un contundente apoyo en la encuesta de la PUCP. Por la forma en que se preguntó, se aplica a todo tipo de ruptura entre el representante y su partido, no como aducen estos solo a los que se afilian a otro partido.<sup>2</sup>

Debe regularse que una autoridad elegida por el pueblo, durante su mandato, solo puede ser expulsada del partido por la decisión de su bancada (parlamentaria,

---

<sup>2</sup> Un contundente 87,3% piensa que los tráfugas deben vacar en el cargo. Ver Anexo 1. La pregunta en la encuesta no usó «tráfuga», que es la forma en que se les conoce, pero que es subjetiva. La rotundidad de la respuesta muestra que los entrevistados comparten el razonamiento expuesto.

regional o municipal). Y solo por causales muy precisas, una de las cuales debe ser el actuar contra sus acuerdos explícitos en las decisiones fundamentales del órgano que integra.

En el caso de la alianza electoral, el derecho se origina por extensión, pero debiera quedar claro que el pacto tiene que durar por el periodo de gobierno y ver en qué casos persisten derechos a las partes.

#### SOLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS PUEDEN TENER BANCADA

Se debe acabar con la permisividad reglamentaria que facilita la existencia de bancadas formadas por tránsfugas de los partidos que los llevaron al Congreso. Solo pueden constituir bancada o grupo parlamentario y recibir el apoyo del Congreso los partidos políticos que lograron parlamentarios y tienen seis o más de seis congresistas. Los que tienen menos de seis pueden unirse entre ellos como única bancada mixta. Puede estudiarse, al respecto, la legislación de España.

#### LA VALLA EN 5%

La valla electoral debe mantenerse en 5%, como está ya legislado, ya que es un freno a la multiplicación de partidos y su dispersión en el Parlamento.

## MODIFICAR EL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN

Debe revisarse y precisarse el artículo 35 de la Constitución que, equívocamente, iguala las definiciones de partido político, movimiento y alianza. Crea problemas y ambigüedades a la hora de legislar. La ley debe regular las alianzas y definir lo que ocurre si se rompen a mitad de camino.

## PARTIDOS REGIONALES

Existe una demanda importante que no puede dejar de escucharse, la existencia de partidos de base regional. Hay ciudadanos que se sienten excluidos por este aspecto. Pero hay que tener en cuenta, por lo menos, dos cuestiones: los requisitos para todos los partidos políticos tienen que ser iguales y no se puede promover la dispersión partidaria. Obviamente, los requisitos pueden diferenciarse según se trate de una elección nacional, regional o local. Con estos límites, y entendiendo que es la votación alcanzada lo que al fin de cuentas decide la existencia de un partido, este es un tema que requiere un esfuerzo para construir consensos.

## MEJORAR LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

Esta es una buena ley, por mucho tiempo esperada. Requiere reajustes y en particular una revisión que impida que se burlen muchas de sus disposiciones.

## MENOS FIRMAS, MÁS INDICADORES OBJETIVOS

Son los votos los que sostienen a fin de cuentas la inscripción de un partido. Un candidato presidencial del año 2006 obtuvo menos votos que las firmas que tuvo que presentar para la inscripción de su partido. Es un indicador más de que los peruanos firmamos muy fácilmente o que las firmas las falsifica cualquiera. Hay que encontrar indicadores más objetivos para acreditar, no solo la existencia, sino la actividad política de los partidos entre la inscripción y la primera elección general, pues tras esta todo depende de los votos obtenidos. Cuando se puso un número de comités no se pensó que se fundamentaran ni en firmas ni en locales. Simplemente se debía buscar un mecanismo que deje constancia de la existencia de actividad política pública.

## GARANTIZAR LA DEMOCRACIA INTERNA EN SUS ACTIVIDADES

La ley ya regula las elecciones internas y otras actividades que deben garantizar los derechos de los afiliados. Un partido político tiene que distinguirse del caudillismo tradicional con entorno clientelar. Su legitimidad se juega en el ejercicio de la democracia interna porque solo ella lo convierte en canal de la participación ciudadana.

### TRANSPARENCIA EN EL MANEJO DE FONDOS Y SU ADMINISTRACIÓN

La ley debe garantizar mecanismos para la transparencia en el uso de fondos y en su administración, trátase de recursos públicos o privados. El manejo de fondos y la fuente de estos deben ser públicos y el incumplimiento de la ley debe conllevar la pérdida de la inscripción. Pero no hay que atenazar a los partidos con mil procedimientos y trámites. Hay actualmente medios de transparencia muy simples.

### FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Quienes se oponen al financiamiento público de los partidos no entienden lo que es una democracia representativa. O están actuando con un doble estándar que exige con una mano y otorga con otra, lo que solo ocurre cuando en realidad alguien oculta su oposición a lo que se está defendiendo.

En toda democracia representativa los partidos cumplen función pública y defienden los intereses públicos. Esa función pública puede tener financiamiento privado, pero eso depende de cuán distribuida está la riqueza en esa sociedad. En el Perú, estamos muy lejos de tener bien distribuida la riqueza y, por tanto, no habrá democracia representativa legítima si no hay financiamiento público.

Obviamente, todo en un país como el nuestro se tiene que hacer con austeridad y hay que regular contra el dispendio, pero para todos, no solo para el que no tiene riqueza.

La ley de partidos tiene ambigüedades introducidas por el miedo de congresistas que dependen de elecciones cercanas ante el flagelo de más de un medio de comunicación. No es mala la apuesta de financiar directamente, desde el órgano electoral, la presencia en televisión y radio y de dar financiamiento directo solo para formulación de programas de gobierno y capacitación de cuadros. Ese es el punto de partida para exigir calidad en la dirigencia política y no tiene tantos costos. Este es un terreno en que se debe sincerar la política y decirle a quienes plantean la «condición imposible» (que se haga algo sin financiamiento o entregándose a los intereses de los grupos de poder lícitos o ilícitos) que hacerlo solo sirve para crear condiciones de ingobernabilidad democrática.



## Reformas en el sistema de gobierno. Un presidencialismo atenuado en un Estado descentralizado

El Perú ha tenido, tiene y tendrá un sistema presidencialista. No sería realista intentar cambios hacia un parlamentarismo que solo opera con sistemas de partidos muy consolidados y tradiciones muy lejanas al caudillismo profundamente presente en nuestra historia política. He sostenido que las instituciones puntuales del régimen parlamentario introducidas en nuestra tradición constitucional han fortalecido el caudillismo presidencial en vez de atenuarlo.<sup>1</sup> Nos parece posible y deseable atenuar lo que hay de exagerado en los poderes presidenciales por la vía de institucionalizar el Poder Ejecutivo y revisar el blindaje constitucional que lo hace peligrosamente irresponsable (al Presidente de la República) y fortalecer al Presidente del Consejo de Ministros al convertirlo en jefe del corto plazo, pero no jefe de gobierno. El Presidente del Consejo

---

<sup>1</sup> PEASE GARCÍA, Henry. *Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*. Fondo Editorial de la PUCP. Lima, 1999.

de Ministros es una figura clave construida paso a paso en nuestra historia constitucional y puede tener un rol muy importante cuando hay que articular tres gobiernos políticamente autónomos.

### INSTITUCIONALIZAR / DESPERSONALIZAR EL PODER EJECUTIVO

Cada cinco años elegimos un Presidente de la República, pero si revisamos la forma en que la Constitución define sus atribuciones y la irresponsabilidad casi absoluta que lo blinda, pareciera tratarse de un rey. Él administra la hacienda pública, él negocia los empréstitos, él dirige la política exterior, él es el jefe supremo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, etcétera. Para institucionalizar el Poder Ejecutivo y reducir el margen de poder arbitrario que aún subsiste, será importante legislar de otra manera, estableciendo ámbitos específicos que corresponden a los ministerios, a los ministros y al Presidente del Consejo. Esto no anula la función conductora que corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado que dirige la política general del gobierno ni menos afecta el carácter deliberante que corresponde al Consejo de Ministros en la articulación del Poder Ejecutivo.

## REVISAR LA RESPONSABILIDAD PRESIDENCIAL

Una investigación reciente del constitucionalista Francisco Eguiguren deja en claro que el blindaje total que otorga la Constitución al Presidente de la República no puede continuar en un funcionario que ostenta tanto poder en el Estado.<sup>2</sup> El trabajo tiene la virtud de realizar un análisis comparado de las reglas vigentes en Europa y los EEUU, lo que ayudará a una reforma más equilibrada. Porque no se trata simplemente de lograr que sea fácil acusar al Presidente de cualquier hecho, sino de impedir que tanta protección termine haciendo de su actuar un ejercicio arbitrario, es decir, ajeno, si no contrario a la ley.

## HAY TRES GOBIERNOS CON AUTONOMÍA POLÍTICA, ECONÓMICA Y ADMINISTRATIVA EN UN ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO

El proceso de descentralización impulsado por la reforma constitucional del capítulo XIV de la Carta vigente realizada el 2001 (y desarrollada en la legislación del quinquenio 2001-2006) está llevándonos a que el Estado peruano se descentralice y opere con tres gobiernos elegidos por

---

<sup>2</sup> EGUIGUREN PRAELI, FRANCISCO. *La responsabilidad del Presidente. Razones para una reforma constitucional*. Fondo Editorial de la PUCP. Lima, 2007.

la ciudadanía que tienen constitucionalmente autonomía política, económica y administrativa. Es cierto que falta mucho por hacer aún pero hay que hacerse a la idea de lo que significa la existencia de tres gobiernos con autonomía en un Estado que es unitario y descentralizado.

Algunos concluyen apresuradamente que ya no hay un Poder Ejecutivo, que solo hay un gobierno nacional para las competencias que le reserva la Constitución y la ley. Se olvida, sin embargo, algo esencial. Cada gobierno tiene autonomía política en tanto se origina en elección popular y así lo reconoce la Constitución. También esta les otorga autonomía económica y administrativa, pero estas están en construcción, es un proceso. Sin embargo, nadie es autónomo de la ley. Cada ley de la República es vinculante en todo el país. El Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo Nacional es el que tiene la atribución constitucional de reglamentarla y de cumplirla y hacerla cumplir. Ese es el ámbito irrenunciable y nacional del Poder Ejecutivo, cumplir y hacer cumplir la ley.

Es un error —y se encuentra señalado en la ley orgánica del Poder Ejecutivo— sostener que las políticas nacionales y sectoriales las fija el Poder Ejecutivo y las tienen que obedecer y aplicar los gobiernos regionales y locales. Solo si es la ley la que fija una política nacional todos tienen obligación de cumplirla. Allí nace el Poder Ejecutivo que la reglamenta, que exige su cumplimiento y que da cuenta al Parlamento sobre ese cumplimiento.

Por decreto supremo se dispuso la evaluación de todos los maestros del Perú y por decreto un presidente regional prohibió a los de su departamento asistir a la evaluación. No se trata de emprender batallas burocráticas y políticas que hagan más complicado el Estado, sino de usar los caminos adecuados. Las políticas nacionales y sectoriales debieran ser tema prioritario del debate parlamentario y hacerse por ley a propuesta solo del Poder Ejecutivo. Los ministerios que han descentralizado sus competencias ejecutivas a los gobiernos regionales y/o locales deben reconvertirse y fusionarse si es preciso, para especializarse en el seguimiento de las políticas nacionales y sectoriales cuya evaluación debiera ser tema preferente de la comisión respectiva del Congreso. Eso, además, serviría para poner la atención en lo esencial y no en lo anecdótico de cada sector.

HAY UN JEFE DE ESTADO Y ES EL TITULAR  
DEL PODER EJECUTIVO.

NINGÚN GOBIERNO ES AUTÓNOMO FRENTE A LA LEY

### **La conducción nacional del Presidente y el CEPLAN**

Ratificando esta realidad, ya legislada, creemos que hay que enfatizar en el ejercicio de la Presidencia de la República las funciones de Jefe del Estado, que se refieren a la unidad nacional y a la conducción general de las instituciones

públicas así como a hacer cumplir las leyes. Desde allí, el Presidente de la República puede construir en el CEPLAN un instrumento formidable de concertación y previsión del futuro, que lo ayude en las tareas de conducción, fijando el rumbo y creando los instrumentos para evaluar planes y políticas debidamente concertadas.

El cortoplacismo que se ha impuesto en el Estado peruano desechó incluso esa antigua fábrica de proyectos que fue el Instituto Nacional de Planificación (INP) para hundirnos en el más tonto e inútil activismo, incapaces de mirar lejos y sumar esfuerzos públicos y privados. Ningún estado trabaja así y la persistencia en no dar el paso que significa contar con un sistema institucionalizado de planeamiento estratégico y situarlo en la Presidencia de la República condena a la política y los políticos, así como a los funcionarios públicos, a una recurrente mediocridad.

Si esta entidad funciona y abre espacio para concertar entre Estado y sector privado, entre poderes del Estado e instituciones autónomas y entre niveles de gobierno también autónomos, mucho del gobierno del corto plazo puede darse a través del Presidente del Consejo de Ministros. Se trata de hacerlo políticamente responsable de lo que el gobierno se comprometió a hacer ante el Parlamento y el país, que se expresa en el Presupuesto Público, plan de corto plazo —que ojalá derive en bianual—, y que desde allí sincronice la acción de los ministros sin retirar

la conducción general al Presidente. Este último la tiene porque los nombra y remueve y debe fijar, al nombrarlos, la política que el Premier expondrá ante el Parlamento y el gabinete aplicarán luego.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS,  
JEFE POLÍTICO DEL CORTO PLAZO Y RESPONSABLE DE LA  
RELACIÓN CON EL PARLAMENTO Y LOS GOBIERNOS  
REGIONALES

Reforzar el papel del Presidente del Consejo de Ministros se corresponde con la tradición constitucional peruana y se debe hacer responsabilizándolo ante el Parlamento y el país del cumplimiento de la política del corto plazo y del Presupuesto Público correspondiente, incluyendo en sus plazos las obras e inversiones que le conciernen. No tiene sentido el artículo 130 de la Constitución cuando dispone que, al comienzo de su gestión, el Presidente del Consejo de Ministros expondrá ante el Congreso la política general del gobierno. Eso lo hará siempre el Presidente de la República el 28 de Julio. El Presidente del Consejo de Ministros debe llevar el plan de corto plazo, lo que hará el gobierno en uno o dos años, encuadrado por el Presidente al nombrarlos. Eso podría tener ya las cifras básicas del presupuesto del periodo y eso es lo que debería debatirse. Es el compromiso del gobierno con el país de ese momento.

## UNA DIGRESIÓN SOBRE EL VOTO DE INVESTIDURA

La Constitución de 1993 introdujo el voto de investidura, tras la exposición y debate de la política general de gobierno hecha por el recién designado Presidente del Consejo de Ministros. Antes, la exposición y el debate se realizaban y no cabía luego voto alguno. En efecto, en el régimen presidencialista es solo el Presidente el que inviste a los ministros con la legitimidad que ha recibido directamente del voto popular.

Ya he sostenido que esta reforma promueve, en primer lugar, un esfuerzo por hacer cumplir los principios de la democracia representativa y por eso he cuestionado distorsiones que se han hecho a la conformación de la representación. Los angustiados por la gobernabilidad democrática (que muchas veces la entienden simplemente como imponer su voluntad, intereses y prejuicios incluidos) deben restringir las competencias de los órganos deliberantes antes que distorsionar su conformación manipulando el momento de la elección (solo junto al presidente) o el sistema electoral. En este caso es preferible que no haya voto de investidura a que el Parlamento pierda legitimidad en su representación. Algunos parecen creer que una mayoría que llega al Congreso solo porque acompaña al candidato presidencial, es decir, una mayoría que gana —sin legitimidad propia, conquistada en las urnas en tiempos y espacios separados— le agrega algo a

la legitimidad que tiene el Presidente. Cada vez eso será más difícil y durará menos.

Pero esta digresión no me aleja de mi apuesta de un presidencialismo atenuado por la descentralización efectiva y los mecanismos parlamentarios. Yo mantendría el voto de investidura, pero como atribución del Congreso, con las dos Cámaras reunidas y asociado a un plan de corto plazo que incluye lo fundamental del presupuesto anual o bianual con sus obras e inversiones principales. El voto de diputados y senadores, estos últimos expresando representación de las regiones constituidas, deberían consagrar un compromiso del gobierno con el país cuya evaluación podrá llevar a la Cámara de Diputados, la Cámara fiscalizadora, a aplicar la censura ministerial. La cabeza del Presidente del Consejo de Ministros garantiza ese plan; la pedirían por incumplimientos básicos no por simples tonterías o como reemplazo del agobiante esfuerzo por hacerse notar que tienen algunos congresistas. Es posible que el país aún no esté preparado, que persistan los que creen que democracia es que se cumpla su voluntad y que gobernar es mandar solo con ella como norte. Sin voluntad y disposición de concertar, competir y convencer no se avanza en democracia. Pero si estamos retrasados es preferible que se elimine el voto de investidura, que solo se dé la exposición y el plan del Presidente del Consejo de Ministros, pero no se vote antes de que se siga manipulando la conformación de la representación

para tener mayoría absoluta sin haber tenido los votos para ello.

UN PARLAMENTO QUE ES EL CENTRO ARTICULADOR  
DEL SISTEMA POLÍTICO: MÁS CERCA DEL CIUDADANO,  
ORGANIZADOR DE LA DELIBERACIÓN PÚBLICA

Algunos piensan que el poder político solo se mide por la imposición de la voluntad propia. Pero en democracia no solo pesan los procedimientos, llegan a tomar valor los contenidos. Solo entiendo la tesis de que el parlamento es el primer poder del Estado si supone contenidos y procedimientos, porque la función del parlamento es esencialmente relacional y articuladora. Las propuestas que hacemos sobre cambios en la forma de elección de congresistas y la bicameralidad que proponemos, con dos cámaras diferenciadas en sus funciones y conformación, es parte de un esfuerzo que busca acercar el parlamento a la ciudadanía, privilegiar esta relación que es la base de la representación y diferenciarla de la acción de gobierno.

Con una composición más cercana a los electores, la Cámara de Diputados debe simplificar sus procedimientos, privilegiar la función fiscalizadora y simplificar la función legislativa, concentrar su atención en la función de representación. De eso trataremos en el capítulo siguiente.

EL SENADO Y MI PREFERENCIA  
POR LA REPRESENTACIÓN REGIONAL

El Senado debiera ser una Cámara donde estén representadas fundamentalmente las regiones. Obviamente, no estoy hablando de los 24 departamentos, una Provincia constitucional y la Capital de la República. Podría buscarse una fórmula provisional que no sea el distrito nacional único, por ejemplo, departamentos agrupados buscando poblaciones sumadas equivalentes y con el único requisito de que sean colindantes, pues es el único requisito que está en la Constitución. Obviamente, tras constituirse cada región por decisión popular se corregiría la representación en las elecciones siguientes.

No sostengo que sea negativo el distrito nacional único *per se*. Lo es ahora porque muchos peruanos ven en eso un reflejo del viejo centralismo; creen que se llenará de limeños cuando no necesariamente será así. Si me parece necesario combinar el criterio territorial con el de población. Se ha tomado la costumbre de «castigar» al ciudadano de Lima en nombre del descentralismo y eso deslegitima todo el sistema.

El Senado debe ser la Cámara de la calidad legislativa. Ve las leyes principales, en unos casos por enumeración constitucional, y en otros porque las elige de las ya aprobadas en la colegisladora. Desarrolla a plenitud el debate técnico: allí no caben votaciones con mecanismos

simplificados (Sí/No). Debe realizar los concursos y ratificaciones de altos cargos estatales y tener un espacio para discutir grandes políticas nacionales. Debe participar en la presentación de cada nuevo gabinete y en el voto de investidura, pero no en los mecanismos de interpelación y censura que son privativos de la otra Cámara. La Cámara de Diputados debe tener especialización en la fiscalización y control político y ambas deben participar en iguales condiciones en la formulación y aprobación del presupuesto público. El Senado debe tener un rol principal en el seguimiento del proceso de descentralización y la resolución de conflictos institucionales al respecto.

## Para que la representación funcione en los tres niveles de gobierno

El parlamentario es, primero, un representante y solo a partir de ese hecho es un legislador y un fiscalizador del gobierno y las instituciones públicas. La misma definición se extiende a los consejeros regionales y a los regidores municipales, con las obvias adaptaciones a su instancia de gobierno.

### PRIORIZAR LA FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN

El parlamento tiene que priorizar la función de representación en todas sus dimensiones. No puede entenderse, como ahora, subordinada a la prioridad de legislar o fiscalizar o encuadrada solo dentro de la práctica individual y casi personal del representante. La actividad que este realiza para comunicarse con su electorado, la actividad de relación directa en su circunscripción para informar, rendir cuentas, etcétera, es actividad del parlamento. No es separable del representante.

Los tiempos del parlamento se tienen que adecuar para que el representante pueda pasar más tiempo con sus electores, en su circunscripción electoral. Si es preciso reducir las legislaturas, especialmente las extraordinarias, hay que hacerlo. Aquí tiene prioridad la función de representación en la Cámara de Diputados. Es posible que el Senado sesione en funciones de concurso o ratificación de altos cargos o en debates de políticas nacionales que le son propios mientras la Cámara de Diputados no sesiona para que sus miembros estén con su electorado.

### COMUNICACIÓN: POLÍTICA CARA A CARA

La representación es una función de comunicación política cara a cara, se complementa con los medios de comunicación de diverso tipo, pero estos no reemplazan el contacto directo entre elector y representante. Siempre existirán pedidos y gestiones particulares; sin embargo, el representante tiene como parte de su responsabilidad la legitimidad política de su partido y la institución que integra el Parlamento. Por eso tiene que explicar lo que pasa allí, lo que hace el gobierno; tiene que escuchar lo que siente, piensa y demanda su electorado y tiene que comunicarlo a su partido y al parlamento. De la misma forma, tiene que transmitirlo a ministros y funcionarios del gobierno. Su elector tiene que ver en esa relación no una simple acción de delegado que mecánicamente dice

lo que él quiere, sino el rol de un político que reinterpreta, explica, reajusta hasta la propia opinión.

Esta función de comunicación es fundamental para construir la legitimidad de un sistema político. Gobernar no es solo hacer obra física o cumplir metas y logros ofrecidos. Justamente esta comunicación es arma fundamental cuando hay que entender por qué no salen las cosas como uno quiere o en el momento en que lo demanda.

En el Perú ha decaído en las últimas décadas la actividad política: los partidos y los representantes son el personal que tiene el sistema para impulsar esa actividad, no pueden evadirla ni confundirla con el clientelismo. La rendición de cuentas es parte esencial de la democracia representativa.

#### EL PARLAMENTO NO DEBE SESIONAR UNA SEMANA AL MES

Una semana de cada mes, por lo menos, los representantes deben radicar en su circunscripción electoral y no solo la capital de esta. Por lo menos la Cámara de Diputados tiene que adecuar su agenda a este espacio para la función representativa.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Un contundente 83,7% de los parlamentarios estaría de acuerdo con esta medida. Ver Anexo 2. Se aplica en Chile, me la explicaron en la visita que hice el año 2004 y tenía bastante consenso entre mis interlocutores de ese Congreso.

Ese tiempo permite programar conferencias, asambleas, visitas a partes de su circunscripción, audiencias especializadas, etcétera. Permite, además, estar a disposición de su electorado en oficina *ad hoc*, permite conocer de las autoridades locales los problemas que se viven, las gestiones que se demandan y dar cuenta de los resultados de las gestiones encomendadas.

### UNA OFICINA DE APOYO PARLAMENTARIO EN CADA CIRCUNSCRIPCIÓN

El Congreso tiene que gastar en hacer viable una relación cercana entre parlamentarios y ciudadanos. En cada circunscripción (hoy capitales de departamento) debe haber una oficina del Congreso, para dar apoyo a todos los parlamentarios que estén en esa circunscripción. Se trata de apoyo de secretaría, de correspondencia, de sala de reuniones, de computadoras y sistema de comunicación, de movilidad, de operación de la dirección de participación ciudadana. Esto no funcionó porque muchos parlamentarios quisieron imponer un sistema de individualización de las oficinas que hacía inmanejable el gasto e imposible el control de los abusos. No tuve más remedio que cerrarlas cuando fui Presidente del Congreso porque hubiera sido peor el escándalo y la malversación de recursos que se hacía posible. Pero la idea por la que tanto trabajaron Pedro Planas y Alberto Adrianzén era sabia y necesaria.

Hay que separar lo que es un lugar de encuentro y pool de servicios con lo que puede ser la oficina individual que tendrán los parlamentarios que quieran tenerla, pero no hay que confundir la entidad con las particularidades.<sup>2</sup>

### PERSONAL DE APOYO EN SU CIRCUNSCRIPCIÓN

Cada congresista requiere tener personal de apoyo en su propia circunscripción que enlace con su oficina parlamentaria en Lima. Debe tener libertad de disponer la distribución de su equipo y las funciones que tienen que cumplir. Es cierto que hay parlamentarios que han lucrado a costa de estas plazas y eso tiene que castigarse drásticamente y controlarse. Pero en vez de reducir recursos hay que ampliarlos y combatir las críticas que sostienen que eso es tarea particular que cada uno hace para la campaña electoral y que debe financiarla de su peculio. Se olvida que son representantes y su trabajo es la comunicación con el elector y su servicio a este. En los Estados

---

<sup>2</sup> Recuerdo a un congresista amenazando con la toma de los locales de las Oficinas Descentralizadas si no se aceptaba la presión por tener oficinas individuales. Ocurrió en una de las reuniones para asuntos administrativos que convocaba el Presidente Ferrero, a la cual no asistían periodistas. Por esta razón nunca las convoqué en mi presidencia. Ni siquiera los que pertenecían a un mismo partido querían estar en la misma oficina y aducían que el voto preferencial los convertía en competidores. ¿Desde cuándo la competencia hace imposible compartir espacios?

Unidos, el personal de los representantes se dedica hasta a contestar la carta de cada elector antes que a especializarse en hacer leyes, para eso está otro personal que no es parte de la oficina del representante. Hay que reformular servicios del Congreso en esta perspectiva y priorizar gastos a contracorriente de la maledicencia que siempre anula la iniciativa. Como parte de su rendición de cuentas el representante debe mostrar las actividades que ha organizado, las gestiones que ha realizado y los resultados de las mismas.

### POTENCIAR LA DIRECCIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Esta dirección del Congreso debería potenciarse hasta convertirse en el auxiliar y asesor de cada congresista para la comunicación informatizada con su electorado, comenzando por la construcción de su base particular de datos. Muchas de sus inteligentes iniciativas solo tienen sentido a través de los parlamentarios: debates virtuales, acopio de iniciativas ciudadanas, etcétera. Pero hay que romper con los compartimientos estancos. Hay muchos congresistas que piensan que solo pueden trabajar con técnicos de su partido, que todos los demás los van a utilizar para sus intereses. No es así, he trabajado con gente de calidad, de muy diferentes posturas políticas. El técnico hace su trabajo y uno pone los límites. Esta área podría potenciar mucho del trabajo de representación parlamentaria.

APOYAR FINANCIERA Y ADMINISTRATIVAMENTE  
LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA DE CONSEJEROS  
REGIONALES Y REGIDORES MUNICIPALES

Todo lo dicho para los parlamentarios debe desarrollarse para los representantes de los niveles regional, provincial y distrital. Pero allí hay que comenzar reformando la mentalidad. Por lo general los parlamentarios están al menos preocupados por la función de representación y cada uno hace lo que puede. En las municipalidades prima la idea de introducirse en la gestión ejecutiva, aunque sea en un sector de ella. Se compite con los funcionarios y salen frustrados.

Siguiendo el ejemplo de lo hecho en los Consejos Regionales, hay que separar la presidencia de los mismos de quien ejerce la autoridad ejecutiva. El alcalde no debe presidir el Consejo a menos que se trate de municipalidades grandes, las que le pagan sueldo. Los Consejos tienen que tener su propio presupuesto y deben financiar las actividades de sus miembros tanto para comunicarse con los vecinos, reunirse con ellos, expresar sus demandas, rendir cuentas, como para la fiscalización y el control político que incluye la deliberación pública como actividad central. Los presidentes que anualmente elija cada Consejo deben administrar esos recursos y defender que todos sus miembros ejerzan su función y hagan buen uso de ellos.

## VACANCIA AUTOMÁTICA ANTES QUE ESCÁNDALO

La función representativa no resiste el escándalo y hoy, en una sociedad mediática, este es fácil de armar. Por eso es importante que el representante no cumpla función administrativa y que se limiten hasta el extremo las funciones que lo convierten en juez de sus pares. Un camino puede ser la existencia de un Código de Ética, estricto, que define lo que puede y lo que no puede hacer un representante en el ejercicio de la función, actualizado antes de cada proceso electoral y desvinculado de las normas legales en el sentido de ser una norma que se aplica por sí misma y no en función de las demás. Es cuestión previa: no se requiere que se trate de un delito, basta que un parlamentario haga lo que allí se prohíbe al representante para que sea sancionado con la exclusión. Lo sabrá expresamente al comenzar sus funciones.

Para usar un ejemplo simple. No puede nombrar ni intervenir en el nombramiento de ningún empleado, ni de su entorno. Si lo hace, vaca automáticamente, sin proceso alguno y al margen de la implicancia penal o administrativa. Lo decide directamente el JNE o un ente *ad hoc* no integrado por parlamentarios. No cabe, en tal sentido, que «recomiende» porque tiene que ser público y notorio que eso no es posible; un alto funcionario tiene que ser el responsable de hacerlo, previo concurso, y el representante se limita a pedir el servicio y devolver el empleado si no

sirve para la función. El escándalo daña las instituciones y hay que defenderlas. Las formas legales requieren un diseño más fino, pero este es el derrotero.

#### A MODO DE CONCLUSIÓN

Las propuestas que hacemos, largamente pensadas, debatidas en cuatro talleres y en el seminario de Reforma del Estado de la PUCP son un todo, con objetivos explícitos. Se han hecho para ser discutidas con la finalidad de abrir brecha, crear conciencia de los cambios necesarios e impulsarlos de la mejor manera posible. En política y en democracia el camino hace la resultante. Por tanto, es importante la discusión porque deliberar es la manera de construir consensos y crear condiciones democráticas.

La reforma política es también una reforma intelectual y moral porque tiene que asumirse en serio. Una democracia no es posible si no se respeta a cada ciudadano y se le debe representar poniéndose a su servicio y asumiendo la función de expresarlo. He visto a muchos que se llenan la boca hablando de democracia todo el tiempo y desprecian al elector o al ciudadano más humilde. Muchos más se creen muy vivos cuando lo esquivan o engañan, desnaturalizando su función representativa. El poder atrae y es un becerro de oro frente al cual muchos convierten la representación en simple manipulación. Esa es la raíz que explica por qué tantos ciudadanos ven la política y

al político como algo sucio, lleno de mentira y de bajas pasiones, donde cada uno solo busca enriquecerse y dominar a los demás.

Consolidar la democracia es también afirmar un conjunto de valores que son inherentes al régimen y son incompatibles con los extremos (que en todas partes se dan, pero que entre nosotros han encarnado las dictaduras más corruptas). Hay quienes en democracia repiten esos antivalores y se acercan a los extremos de la corrupción, pero la comparación cotidiana nos permite ver los parecidos y denunciarlos. Lo que sí es claro es que no hay duda de la superioridad moral de los valores democráticos sobre los encarnados por los autócratas que nos han gobernado.

### SOBRE EL VOTO VOLUNTARIO O FACULTATIVO

Hay un creciente número de personas que proponen que el voto deje de ser obligatorio. La tesis tiene fundamentos teóricos en el pensamiento liberal más reciente. Probablemente por mi formación y convicción cristiana, yo siempre he asociado derechos y deberes, no imagino unos sin otros. Hoy la democracia establece un conjunto de derechos, como personas, como comunidad o colectividad, como ciudadanos. A esos derechos se asocian necesariamente deberes como votar para elegir autoridades o decidir en un referéndum algo importante, o pagar impuestos.

Pero no se trata aquí de profundizar en la filosofía del asunto sino en sus efectos sociales y políticos. Allí están mis preocupaciones centrales. El voto voluntario o facultativo nos viene de Europa y los Estados Unidos de América, las sociedades más desarrolladas, verdaderos reinos de la abundancia material en el siglo XXI. Allí, los ciudadanos están plenamente integrados al mercado —empleo, seguro de desempleo, consumo de distintos niveles— y el Estado y la política los integra con servicios tangibles en materia de salud, educación, seguridad social y hasta recreación. Nadie «patea el tablero» porque sabe que pierde mucho más. Claro que hay marginales y evasiones, pero son otras proporciones que pocos definen como problema social. Allí, el mercado y los servicios universales del Estado constituyen el principal factor de integración al sistema.

En el Perú, el voto termina siendo una forma de integración. Que todos voten obliga a los políticos a no excluir ni a los más pobres de sus campañas y actividades. Siempre he visto las elecciones como un momento en que la gente «va con gusto» a votar. Es un instante en que se sienten incluidos. En una sociedad donde casi la mitad de la población está bajo la línea de pobreza, donde tantos peruanos no tienen acceso ni al mercado ni a servicios elementales, podemos extender la inclusión al dar este paso, hacerla aún más consistente.

También hay que pensar en términos políticos. Es tan fácil que un gobierno que ganó con el 40% del padrón electoral, votando o más bien con la mayoría absoluta de ese 40%, sea luego definido como ilegítimo, y ya imagino a promotores del «no voto» en más de una ocasión volteando luego a esta campaña.

Sería bueno abrir este debate y que cada uno explique sus razones. Algunas que he escuchado ya tienen un tufillo despectivo respecto de los que no votan sino por obligación, que comprende poco las dificultades de desplazamiento y lo que significa la vida de las mayorías empobrecidas. ¿Llegaremos a ver a algunos frotarse las manos porque así esos «cholos brutos e ignorantes» no influirán en las elecciones? Supongo que no, sin embargo, no será por que no piensen así (con estos u otros calificativos), sino porque el racismo y la exclusión social sigue presente en muchas personas, pero se cuidan de no expresarlo para no quedar mal.

Es insensato ahondar distancias entre los peruanos, casi tanto como lo ha sido y lo será promover la violencia terrorista en cualquier momento. Hay algunos que no han comprendido todavía que la exclusión y la violencia son hermanos de sangre.

## BIBLIOGRAFÍA

ABAL MEDINA, Juan

2004 *Muerte y resurrección de la representación política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

ALCÁNTARA, Manuel

2004 *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.

2006 «La agenda política desde la perspectiva de los diputados: los problemas de la vida política cotidiana». En *Políticos y Política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina. 424 págs.

AMORÍN NETO, Octavio y Gary COX, W.

2005 *Instituciones electorales, estructura de clivajes y número de partidos*. Madrid: Zona Abierta N° 110/111.

BLANCO VALDÉS, Roberto L.

1997 «Partidos, Estado y Sociedad: nueve tesis para el debate». En *Leviatán* N° 68 Madrid.

CACIAGLI, Mario

2004 «La importancia de las elecciones para la democracia desde el punto de vista comparado». En MOLINA, Joaquín y Pablo OÑATE, *Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel*. Madrid: Centro de investigaciones sociológicas (CIS), pp. 9-22.

CAVAROZZI, Marcelo (compilador)

2002 *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.

COLOMER, Joseph M.

2001 *Instituciones Políticas*. Barcelona: Ariel

2005 *Sobre los orígenes de los sistemas electorales y los partidos políticos*. Madrid: Zona Abierta N° 110.111.

COLOMER J, M. MONTERO JR., y LAGO I.

2005 *Glosario básico de sistemas electorales*. Madrid: Zona Abierta. N° 110-111.

COTLER, Julio

1995 «Political Parties and Problems of Democratic Consolidation in Perú». En *Building democratic Systems in Latin America*. Stanford University Press: Mainwaring editors, pp. 323-353.

DAHL, Robert A.

2003 *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* Fondo de Cultura Económica. San Diego, Ca. 187 págs.

DUVERGER, Maurice

2005 *La influencia de los sistemas electorales sobre la vida política*. Madrid: Zona Abierta, N° 110/111m.

FARELL, David y WEBB, Paul

2004 *Los partidos políticos como organizadores de campañas*. Madrid: Zona Abierta, N° 108/109.

GARGARELLA, Roberto

1995 *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.

GOODIN E., Robert

2003 *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Editorial Gedisa.

GUNTHER, Richard, José RAMÓN MONTERO y Juan LINZ  
*Political Parties. Old Concepts And New Challengers*. Oxford: Oxford University Press.

KATE. RICHARDS Y MAIR, Meter

2004 *El Partido Cartel La transformación de los modelos de partido y de la democracia de partidos*. Madrid: Zona Abierta, N° 108/109.

KOOLE, Ruud

2004 *Partido de cuadros, match o cartel. El concepto de partido cartel*. Madrid: Zona Abierta, N° 108/109m.

LAGO, Ignacio y José RAMÓN MONTERO

2005 *Todavía no se quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español*. Madrid: Zona Abierta, N° 110/111.

LINZ, Juan J.

1993 *Los peligros de presidencialismo en Relaciones Ejecutivo Parlamento. Comisión Andina de Juristas*. Lima: Lecturas Constitucionales Andinas.

- LINZ, J.J. y A. VALENZUELA (editores)  
1998 *La crisis del presidencialismo. El caso de Latinoamérica*. Madrid: Alianza Editorial.
- LANZARO, Jorge (compilador)  
2001 *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS N° 28094. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PERÚ 2003.
- LIPHART, Arent  
2005 *Las consecuencias políticas de las leyes electorales 1945-1985*. Madrid: Zona Abierta, N° 110/111.
- LYNCH, Nicolás  
1999 *Una tragedia sin héroes: la derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú 1980-1992*. Lima: Fondo Editorial UNMSM.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, Sinesio  
2006 «Democracia y gobernabilidad: actores, instituciones y condiciones». En *Cuadernos Descentralistas*, N° 20. Lima: Propuesta Ciudadana, pp. 13-33.
- MACCLINTOCK, Cynthia  
1994 «Presidents, Messiahs and Constitutional Breakdown in Perú». En *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives* (Juan LINZ and Arturo VALENZUELA editores). Baltimore and London: The John Hopkins University Press, pp. 283-333.

- MAINWARING, Scout y SHUGART, Mathew S. (compiladores)  
1992 *Presidencialismo y Democracia en América Latina*.  
Buenos Aires: Paidós.
- MAINWARING, Scout, SHUGART, Mathew S. y LINZ J.  
1994 «Presidencialismo y Democracia: una revisión crítica». En *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales. Buenos Aires, vol. 34, N° 35, pp. 297-319.
- MAINWARING, Scout y SCULLY, Y., TIMOTHY (editores)  
1996 *La construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- MANÍN, Bernard  
1992 «Metamorfosis de la representación». En *¿Qué queda de la representación?* Buenos Aires: Dos Santos, CLACSO, pp. 12-40.  
1998 *Los principios el gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.  
2006 *Los principios el gobierno representativo*, Versión en castellano de Fernando VALLESPÍN. Madrid: Alianza Editorial.
- MARENGHI, Patricia y Mercedes GARCÍA MONTERO  
2006 «El rompecabezas de la representación. Qué intereses defienden y cómo se comportan los legisladores latinoamericanos». En ALCÁNTARA, Manuel (editor) *Políticos y Política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina, pp. 27-81.

MARTÍN SALGADO, Lourdes

2006 «Elecciones y medios de comunicación». En MOLINS, Joaquín y Pablo ÑATE, *Elecciones y comportamiento electoral en España multinivel*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

MELÉNDEZ, Carlos

*Presencia de los partidos nacionales en las regiones*. Borrador para discusión.

MELÉNDEZ, Carlos y Sofía VERA

2006 «Si todos perdieran, ¿quién ganó?». En *Argumentos. Coyuntura Electoral*, Año 1 N° 8. Instituto de Estudios Peruanos. Lima, diciembre de 2006.

MONTERO, José Ramón e Ignacio LAGO

2005 *La investigación de los sistemas electorales: cinco debates y una colección de artículos*. Madrid: Zona Abierta, N° 110/111.

MONSALVE, Sofía y Susana SOTTOLI

1998 «Ingeniería Constitucional versus institucionalismos histórico-empíricos». En *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación N° 10, pp. 15-27.

NOHLEN, Dieter

1993 «Sistema de gobierno. Perspectivas conceptuales y comparativas». En *Relaciones Ejecutivo-Parlamento Comisión Andina de Juristas*. Lima: Serie Lecturas Constitucionales 2.

- 1994 *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- 1997 «La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral mi sistema de partidos». En *Apuntes para una reflexión sobre la democracia. Tres ensayos. Cuadernos de CAPEL*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. N° 197.
- NOHLEN, Dieter y Mario FERNÁNDEZ (editores)  
1998 *El presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad.
- O'DONNELL, Guillermo  
1992 *Delegative Democracy*. Working paper N°171, Kellogg Institute, marzo.
- ORTEGA, Carmen  
2004 *Los sistemas de voto preferencial: un estudio de 16 democracias*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- PEASE GARCÍA, Henry  
1999 *Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- 2003 «Debilidad estructural y crisis de los partidos políticos». En *La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Capítulo 2. Lima: Fondo Editorial de la PUCP y Fondo de Cultura Económica, pp. 41-92.

- 2006 *Por los pasos perdidos. El parlamento peruano entre el 2000 y el 2006*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.
- PENADÉS, Alberto  
 2005 *La elección de los sistemas electorales en las primeras democracias 1890-1940*. Madrid: Zona Abierta, N° 110/111.
- PERUZZOTTI, Angelo  
 1998 «La naturaleza de la nueva democracia argentina. Revisando el modelo de democracia delegativa». En URZÚA, Raúl y Felipe AGÜERO, *Fracaso de la Gobernabilidad Democrática*. Santiago de Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile, pp. 289-314.
- PETERS B., Guy  
 2003 *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en la ciencia política*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- PLANAS, Pedro  
 1996 «¿Existe un sistema de partidos en el Perú?». En *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996* Fernando TUESTA (editor). Lima: Fundación Friedrich Ebert, pp. 169-203.
- PIZZORNO, Alessandro  
 1995 «Notas sobre regímenes representativos: sus crisis y su corrupción». En *Sociología*. Año 10. N° 2 UNAM, México.

2004 *PNUD: La democracia en América Latina*. Buenos Aires: Santillana.

RAE, Douglas W.

2005 *La ley electoral como un instrumento político*. Madrid: Zona Abierta, N° 110/111.

RUBIO CORREA, Marcial

1997 *Ley de Partidos Políticos: Las reglas que nadie quiso aprobar*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

SARTORI, Giovanni

2002 «Representación». En SARTORI G. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Universidad, pp. 225-242.

1994 *Ingeniería constitucional comparada*. México: FCE.

1996 «Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis». En *Sistema de partidos en América Latina*. Chile: CIEPLAN.

2003 *¿Qué es la Democracia?* Buenos Aires: Taurus.

SHUGART, Matthew y CAREY, John J.

1992 *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. Nueva York: Cambridge University Press.

TANAKA, Martín

1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

2006 *Democracia sin partidos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

TOCQUEVILLE, Alexis

1985 *La Democracia en América*. Madrid: Alianza Editorial.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

1995 *Sistema de partidos en el Perú*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

2006 *Democracia en los partidos políticos. Análisis de las elecciones internas 2005-2006*. Lima: ONPE.

2006 *La representación Política: Las reglas también cuentan*. Lima: PUCP, Fundación Friedrich Ebert.

VAN COTT, Donna

2005 *From movements to parties in Latin America. The evolution of ethnic politics*. Nueva York: Cambridge University Press.

WARE, Alan

1996 *Partidos políticos y sistema de partidos*. Madrid: ISTMO.

## La encuesta nacional del instituto de opinión pública de la PUCP (julio 2007)

LUIS GONZÁLEZ NORRIS

En el mes de julio del año 2007, y con el propósito de efectuar un sondeo de la opinión sobre el Parlamento y algunas de las medidas que la investigación se propuso explorar, se incluyó una batería de interrogantes que propusimos al Instituto de Opinión Pública de la PUCP. Con el apoyo generoso del Profesor David Sulmont, se seleccionaron algunas que fueron recogidas en la encuesta nacional que realizó el Instituto en julio del año 2007. A continuación, se presentan los resultados más significativos encontrados.

### 1. APROBACIÓN DEL EJECUTIVO Y DEL LEGISLATIVO

El Presidente llegó a una desaprobación de 58,9% y la Presidenta del Congreso a 48,1. Parece así confirmarse la tendencia del paralelismo de ambos poderes en esa materia.

## 2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS SON IMPORTANTES PARA LA DEMOCRACIA.

La respuesta a la pregunta N° 26 establece que la opinión de la población sobre que la importancia de los partidos políticos es muy alta, pues el 64,9% respondió que los partidos son importantes, muy importantes o extremadamente importantes para que la democracia funcione bien en nuestro país. Esta conclusión es relevante si se tiene en cuenta que en anteriores encuestas se ha expresado especial desconfianza hacia estos. Sin embargo, en respuesta a otra pregunta el 37% declaró que *la democracia puede funcionar sin partidos políticos*.

## 3. LOS PROCESOS ELECTORALES SON IMPRESCINDIBLES

En respuesta a la pregunta N° 28 el 85,6% de los encuestados reconocen que participar en las elecciones es *importante, muy importante o extremadamente importante para que funcione la democracia*.

## 4. SIN EMBARGO, HAY MUCHA INSATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA

La respuesta a la pregunta N° 35: el 63,4% de los encuestados manifestó estar insatisfecho o muy insatisfecho con el funcionamiento de la democracia en el Perú.

## 5. LOS CONGRESISTAS SON VISTOS COMO UN CANAL EFICIENTE PARA RESOLVER PROBLEMAS

Las respuestas a la pregunta N° 45 muestra que el 65,1% de los ciudadanos estaría dispuesto a comunicarse con un congresista (o ya lo ha hecho) para tratar de resolver alguna demanda (solo el 4,3% declaró haberlo hecho efectivamente). Esto demuestra que las personas sí requieren del contacto con su representante, pero probablemente por la dificultad en contactarse directamente con él no lo ha hecho aún. ¿Es una demostración real de la sub-representación de los ciudadanos en el parlamento?

## 6. EL VOTO PREFERENCIAL

La pregunta N° 49 demuestra que el 35,7% de los entrevistados declaró haber usado el voto preferencial versus un 52,9% que declaró no haberlo hecho. Esto demostraría que el voto preferencial ya es un derecho que será muy difícil erradicar aunque lo reclamen muchos partidos.

## 7. LOS CONGRESISTAS SON RECORDADOS

La pregunta N° 50 dio como resultado que el 66,9% de los encuestados recuerda el nombre de al menos uno de los congresistas de su departamento, reiterando la importancia que le otorga a su representante.

## 8. EL TAMAÑO DEL CONGRESO

La respuesta a la pregunta N° 78 establece que el 49,5% de los ciudadanos considera que *el Congreso debe ser reducido para que no cueste mucho*. Sin embargo, un muy importante 44,2% opina que debe haber *suficientes parlamentarios para que se pueda representar adecuadamente a la población*. Esta respuesta es importante, pues hay indicios de una conciencia que admite que existe un déficit de representación en el Congreso del Perú.

## 9. ¿QUÉ DEBEN HACER LOS CONGRESISTAS?

La pregunta N° 79 indaga por cuál debe ser la función de representación más importante de los congresistas. Pide que se marquen las dos más importante. Un 50,5% consideró que lo más importante es *ayudar a las personas más necesitadas del departamento*, lo que es sin duda una acción del Ejecutivo, Nacional, Regional o Local. Es interesante ya que el 48,0% remarcó que la función más importante es *promover leyes para promover el desarrollo*. También un 40% marcó que entre las dos funciones más importantes estaba el *dar a conocer al país y a las autoridades nacionales los problemas del departamento*.

## 10. LA RENOVACIÓN DEL PARLAMENTO

La pregunta N° 80 indaga la opinión sobre la frecuencia de las elecciones al Parlamento. El 37,8% manifestó su acuerdo en que se siga eligiendo como hasta ahora, es decir, cada 5 años; mientras que el 59,2% considera que se debe elegir cada 2 o 2,5 años. Es evidente que la población prefiere periodos más cortos que el actual.

## 11. LA VACANCIA DE LOS TRÁNSFUGAS

La pregunta N° 81 corrobora la opinión mayoritaria del 87,3% de la población que opina que los congresistas tráfugas deben vacar del cargo.

Pero la pregunta no usó la denominación «tráfuga» por los elementos subjetivos que conlleva, ya que puede asociarse al escándalo final del fujimorismo, cuando se compró con dinero del Estado a más de diez parlamentarios para que Fujimori tuviera mayoría absoluta. Se preguntó: si un congresista se retira o deja de pertenecer al partido por el cual fue elegido ¿estaría de acuerdo con que también deje de ser congresista? Es a esa pregunta que los entrevistados han respondido rotundamente.

## 12. LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La pregunta N° 83 indica la importancia que los ciudadanos dan al fomento de los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones de naturaleza política. Un 27,2% declaró que ese era uno de los objetivos más importantes del Perú para los próximos años. En la pregunta N° 84 se comprueba esta afirmación, pues un 21,8% declaró que esta era la segunda más importante tarea del Perú en los próximos años.

## Encuesta a los parlamentarios sobre la representación política

LUIS GONZÁLEZ NORRIS

Se entrevistó en noviembre del 2007 a 46 congresistas de los 120, pero no se pudo concluir sino con 43 de ellos. La muestra estuvo compuesta por representantes tanto de Lima como de provincias y pertenecientes a las diversas bancadas.

### *Preguntas*

1. ¿DIGA USTED CÓMO SE RELACIONA USTED PREFERENTEMENTE CON SUS ELECTORES?
  - a. Mediante visitas periódicas a su circunscripción electoral
  - b. Mediante boletines escritos o similares
  - c. Mediante asambleas locales
  - d. Mediante entrevistas en radios o TV locales
  - e. Otros medios

## ANEXO 2

| Anotar respuesta | Total     | %            |
|------------------|-----------|--------------|
| a.               | 26        | 60,5         |
| b.               | 8         | 18,6         |
| c.               | 4         | 9,3          |
| d.               | 3         | 7,0          |
| e.               | 2         | 4,6          |
| <b>Total</b>     | <b>43</b> | <b>100,0</b> |

El 60,5% de los congresistas entrevistados declaró que se comunican principalmente con sus representados mediante visitas personales a su circunscripción electoral. En el caso de los representantes de Lima, declararon que visitan preferentemente a sus bases personalmente cuando son convocados o solicitados por las organizaciones de base. 18,6% de los entrevistados declaró que prepara con periodicidad variable boletines y comunicados impresos, aunque este parece ser un medio que es más utilizado por las bancadas que por los despachos parlamentarios. Prácticamente, todos los congresistas entrevistados declararon utilizar los medios de comunicación radial o televisiva, pero que estos medios son difíciles de acceder desde Lima para los provincianos.

2. ¿CUÁL CREE USTED QUE DEBE SER SU PRINCIPAL FUNCIÓN EN EL CONGRESO?

a. Presentar y promover la aprobación de proyectos de Ley que favorezcan a la mayoría de los peruanos y en particular al departamento que representan

b. Gestionar ante el Ejecutivo la realización de proyectos de inversión, obras y servicios públicos, particularmente los que beneficien a su departamento

c. Expresar en el Parlamento las demandas, críticas y sentimientos de la ciudadanía a la que representan sobre la marcha del gobierno y los problemas que la afectan, defendiendo en particular los intereses de su departamento

d. Ejercer el control político sobre los funcionarios del Estado

e. Otras.

| Anotar respuesta | Total     | %            |
|------------------|-----------|--------------|
| a.               | 15        | 34,9         |
| b.               | 7         | 16,3         |
| c.               | 12        | 27,9         |
| d.               | 8         | 18,6         |
| e.               | 1         | 2,3          |
| <b>Total</b>     | <b>43</b> | <b>100,0</b> |

El 34,9% de los congresistas declaró que considera que su función primordial es presentar y promover la aprobación de proyectos de Ley que favorezcan a la mayoría de los peruanos y, en particular, al departamento que representan. El 27,9% declaró que su función principal es expresar en el Parlamento las demandas, críticas y sentimientos de la ciudadanía a la que representan sobre

la marcha del gobierno y los problemas que la afectan, defendiendo en particular los intereses de su departamento.

3. ¿CUÁL ES LA FRECUENCIA CON LA QUE VIAJA A SU CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL?

- a. De 1 a 3 veces por mes
- b. De 4 a más veces por mes
- c. Otra frecuencia.
- d. No viaja

| Anotar respuesta | Total     | %            |
|------------------|-----------|--------------|
| a.               | 16        | 37,2         |
| b.               | 14        | 32,6         |
| c.               | 13        | 30,2         |
| <b>Total</b>     | <b>43</b> | <b>100,0</b> |

Prácticamente el 70% de los congresistas declaró que viaja varias veces al mes fuera de la ciudad de Lima para visitar a sus electores. Los que representan a Lima declararon que no viajan y que visitan a sus electores en la propia provincia sin alejarse por más de un día. Es evidente que no hay continuidad en la visita por tener que volver a los trabajos de comisión los días martes y no poder ausentarse de Lima sino después del pleno del jueves.

## 4. ¿CUÁNTOS DÍAS SE QUEDA ALLÍ CADA VEZ QUE VIAJA?

- a) De 1 a 2 días
- b) De 3 a 4 días
- c) Más de 4 días

| Anotar respuesta | Total     | %            |
|------------------|-----------|--------------|
| 1.               | 18        | 60,0         |
| 2.               | 10        | 33,3         |
| 3.               | 2         | 6,7          |
| <b>Total</b>     | <b>30</b> | <b>100,0</b> |

Aquí solo se consigna a los que declararon que viajan fuera de la ciudad de Lima. La gran mayoría viaja por periodos de 1 a 3 días entre los plenos y las sesiones de Comisión.

## 5. ¿LE PARECERÍA CONVENIENTE QUE EL TRABAJO LEGISLATIVO (SESIONES DEL PLENO Y DE LAS COMISIONES) SE CONCENTRARA EN TRES DE LAS CUATRO SEMANAS DEL MES PARA QUE LA CUARTA SEMANA LAS PUEDA DEDICAR A ATENDER A SUS ELECTORES?

- a) Sí
- b) No
- c) NS

## ANEXO 2

| Anotar respuesta | Total | %            |
|------------------|-------|--------------|
| a.               | 36    | 83,7         |
| b.               | 6     | 14,0         |
| c.               | 1     | 2,3          |
| <b>Total</b>     |       | <b>100,0</b> |

Antes esta pregunta, la gran mayoría de los entrevistados declaró que estaría de acuerdo en la propuesta.

6. SIN TOMAR EN CUENTA SU DESPACHO CONGRESAL, ¿DISPONE USTED DE UNA DEPENDENCIA O PERSONAL QUE ATIENDA EN SU CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL A LOS CIUDADANOS QUE LO PUEDAN REQUERIR?

- a. Sí
- b. No

| Anotar respuesta | Total     | %            |
|------------------|-----------|--------------|
| a.               | 28        | 65,1         |
| b.               | 15        | 34,9         |
| <b>Total</b>     | <b>43</b> | <b>100,0</b> |

El 65% de los entrevistados declaró que tiene personal en su circunscripción electoral para atender a sus electores. Cabe señalar que entre el 34,9% de los que declararon no tener este tipo de personal se encuentran los representantes del departamento de Lima.

7. ¿CÓMO CALIFICARÍA USTED SU RELACIÓN CON EL GOBIERNO REGIONAL Y LOS GOBIERNOS LOCALES DE SU DEPARTAMENTO?

- a. Buena
- b. Mala
- c. Regular
- d. No tiene relación

| Anotar respuesta | Total     | %            |
|------------------|-----------|--------------|
| a                | 19        | 44,2         |
| b.               | 5         | 11,6         |
| c.               | 11        | 25,6         |
| d.               | 8         | 18,6         |
| <b>Total</b>     | <b>43</b> | <b>100,0</b> |

Ante esta pregunta, el 44,2% de los congresistas declararon mantener una buena relación con los gobiernos regionales y locales de su distrito electoral. El 11,6% declaró mantener una mala relación. El 18%, básicamente los de Lima, declaró no mantener ninguna relación.

8. ¿CONSIDERA USTED QUE LA PRENSA NACIONAL O LOCAL ESTÁ OBSTACULIZANDO O APOYANDO SU ACTUACIÓN COMO REPRESENTANTES DE SU DEPARTAMENTO?

- a. Apoyando
- b. Obstaculizando

## c. Es indiferente

| Anotar respuesta | Total     | %            |
|------------------|-----------|--------------|
| a.               | 22        | 51,2         |
| b.               | 7         | 16,2         |
| c.               | 14        | 32,6         |
| <b>Total</b>     | <b>43</b> | <b>100,0</b> |

Esta respuesta demuestra que un alto porcentaje de los congresistas, el 51,2% considera que la prensa es positiva para su gestión de representación y el 16,2% que la obstaculiza.

9. ¿CONSIDERA USTED QUE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA POR LA QUE POSTULÓ EN LAS ÚLTIMAS ELECCIONES HA MANTENIDO, INCREMENTADO O DISMINUIDO SU PRESENCIA POLÍTICA EN EL DEPARTAMENTO QUE REPRESENTA?

- a. Aumentado
- b. Mantenido
- c. Disminuido
- d. NS/NO

| Anotar respuesta | Total     | %            |
|------------------|-----------|--------------|
| a.               | 11        | 25,6         |
| b.               | 22        | 51,2         |
| c.               | 8         | 18,6         |
| d.               | 2         | 4,6          |
| <b>Total</b>     | <b>43</b> | <b>100,0</b> |

El 51,2% de los congresistas entrevistados respondió que la organización política por la que postuló mantiene su presencia política en su circunscripción electoral, pero el 18,6% reconoce que ha disminuido.

10. ¿CONSIDERA USTED QUE LA ACEPTACIÓN DE SU IMAGEN PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO AL QUE REPRESENTA HA AUMENTADO, SE HA MANTENIDO O DISMINUIDO EN LO QUE VA DEL MANDATO PARLAMENTARIO?

- a. Aumentado
- b. Mantenido
- c. Disminuido
- d. NS/NO

| Anotar respuesta | Total     | %            |
|------------------|-----------|--------------|
| a.               | 10        | 23,3         |
| b.               | 26        | 60,5         |
| c.               | 7         | 16,3         |
| d.               | -         | -            |
| <b>Total</b>     | <b>43</b> | <b>100,0</b> |

El 16,3% de los entrevistados reconoció que su nivel de aceptación ha disminuido en tanto que el 60,5% opina que se ha mantenido, aun cuando esta visión subjetiva esté siendo muy generosa consigo misma.

11. ¿DISPONE USTED DE UNA BASE DE DATOS DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES SOCIALES Y DE LA SOCIEDAD CIVIL EN GENERAL DEL DEPARTAMENTO QUE USTED REPRESENTA?

- a. Sí
- b. No
- c. NS

| Anotar respuesta | Total     | %            |
|------------------|-----------|--------------|
| a.               | 32        | 74,4         |
| b.               | 8         | 18,6         |
| c.               | 3         | 7,0          |
| <b>Total</b>     | <b>43</b> | <b>100,0</b> |

El 74% de los entrevistados declaró disponer de una base de datos de las organizaciones del departamento que representan, sin embargo, se refieren a directorios y no a fuentes informatizadas y de actualización permanente.

12. ¿CUANDO USTED VIAJA AL DEPARTAMENTO AL QUE REPRESENTA PARA ATENDER A SUS ELECTORES ¿SE REÚNE CON MAYOR FRECUENCIA CON?:

- a) Ciudadanos
- b) Organizaciones sociales
- c) Organizaciones sindicales
- d) Organizaciones políticas

## e) Otras (especifique)

| Anotar respuesta | Total     | %            |
|------------------|-----------|--------------|
| a.               | 25        | 58,1         |
| b.               | 9         | 20,9         |
| c.               | 4         | 9,3          |
| d.               | 5         | 11,6         |
| e.               |           |              |
| <b>Total</b>     | <b>43</b> | <b>100,0</b> |

El 58,1 de los congresistas declaró que cuando va al departamento que representa atiende a personas individuales de manera más frecuente. Es significativo que solo el 11,6% de los entrevistados declare que se reúne con más frecuencia con organizaciones políticas.

### 13.¿CUÁLES SON LAS PRINCIPALES MATERIAS DE LAS DEMANDAS QUE RECIBE DE LOS CIUDADANOS?

- a. Pedidos de empleo
- b. Reclamos personales de gestión ante entidades del estado
- c. Reclamos por violación de derechos humanos
- d. Pedidos de realización de obras
- e. Pedidos para que respalde propuestas de políticas económicas y/o sociales
- f. Otros

## ANEXO 2

| Anotar respuesta | Total | %            |
|------------------|-------|--------------|
| a.               | 5     | 11,6         |
| b.               | 11    | 25,6         |
| c.               | 4     | 9,3          |
| d.               | 14    | 32,6         |
| e.               | 7     | 16,3         |
| f.               | 2     | 4,7          |
| <b>Total</b>     |       | <b>100,0</b> |

La mayor parte de los pedidos de gestión que les llega a los congresistas están referidos a pedidos de obras (32,6%) o gestiones personales de reclamos ante algún organismo público (25,6%).

14. ¿HA ESTABLECIDO USTED UNA FORMA PERMANENTE DE VINCULARSE CON LOS CIUDADANOS QUE VOTARON POR USTED EN LAS PROVINCIAS DEL DEPARTAMENTO QUE REPRESENTA?

- a. Sí
- b. No
- c. NS

| Anotar respuesta | Total     | %            |
|------------------|-----------|--------------|
| a.               | 39        | 90,7         |
| b.               | 4         | 9,3          |
| c.               | -         | -            |
| <b>Total</b>     | <b>43</b> | <b>100,0</b> |

El 90,7% de los congresistas entrevistados declaró haber establecido una forma permanente de comunicarse con sus electores.

15. ¿USTED SE HA PUESTO EN CONTACTO ALGUNA VEZ CON ALGUNO DE LOS MINISTROS DE ESTADO CON EL PROPÓSITO DE SOLICITAR LA EJECUCIÓN DE OBRAS O REALIZACIÓN DE TRÁMITES QUE RECLAMA LA POBLACIÓN DEL DEPARTAMENTO QUE REPRESENTA?

- a. Sí
- b. No
- c. NS/NO

| Anotar respuesta | Total     | %            |
|------------------|-----------|--------------|
| g.               | 32        | 74,4         |
| h.               | 9         | 20,9         |
| i.               | 2         | 4,7          |
| <b>Total</b>     | <b>43</b> | <b>100,0</b> |

El 74% de los entrevistados declaró haberse comunicado con alguno de los ministros de Estado para la ejecución de obras o apuntalar alguna gestión pedida por alguno de los electores o por organizaciones sociales del departamento que representan.

16. (SOLO PARA QUIENES RESPONDIERON SÍ EN LA PREGUNTA ANTERIOR): INDIQUE ANTE QUÉ TIPO DE INSTITUCIÓN HA ACUDIDO CON MÁS FRECUENCIA PARA ATENDER PEDIDOS DE SUS ELECTORES:

a. Organismos del Poder Judicial y el Ministerio Público (Juzgados, Corte Superior, Corte Suprema, Fiscalía etcétera)

b. Organismos del Poder Ejecutivo (ministerios, organismos públicos etcétera)

c. Organismos del Gobierno Regional (UGEL, Direcciones de Salud, etcétera)

d. Organismos de los gobiernos locales (municipios, empresas municipales)

e. Otros

| Anotar respuesta | Total     | %            |
|------------------|-----------|--------------|
| a.               | 11        | 25,6         |
| b.               | 29        | 67,4         |
| c.               | 3         | 7,0          |
| <b>Total</b>     | <b>43</b> | <b>100,0</b> |

El 67% de los congresistas entrevistados declaró haberse puesto en contacto preferentemente con organismos del Poder Ejecutivo y el 25,6% haberse comunicado con organismos del Poder Judicial para atender reclamos de sus electores.

## Partidos políticos: una mirada desde el cambio de época<sup>1</sup>

HENRY PEASE GARCÍA

La mayor parte de nuestra historia republicana muestra partidos políticos débiles y en crisis, caudillismo autoritario que caracteriza la actividad política, fuera y dentro de los partidos, junto con clientelismo y prebendalismo en grados distintos pero continuos. Para mirar hacia adelante no creo que sea útil imaginar un cambio radical o vuelco de la historia, sino un proceso en el cual hay que identificar algunos ejes que conviene acentuar o enfatizar, como la institucionalización frente a la personalización caudillista o la apertura hacia la sociedad frente a la tendencia a encerrarse en un ghetto. En efecto, otro rasgo en nuestra sociedad ha sido siempre la tendencia a reproducir argollas, herencia oligárquica que permanece en nuestra manera de hacer política.

---

<sup>1</sup> Documento expuesto y debatido en el segundo taller convocado por la investigación que da origen a este libro (proyecto FORD-PUCP).

Habría que distinguir la crisis de representación de la idea de partido que, a su vez, está en crisis y de la manera de «hacer política», que ha cambiado con la revolución mediática.

### NO SOLO ANÁLISIS INSTITUCIONAL

La crisis de representación tiene que ver con cambios en la sociedad que nos alejan de la «democracia de masas», la lucha clasista por el «Estado de bienestar» en las sociedades industrializadas y las grandes organizaciones sociales capaces de negociar a partir de la fuerza decisiva de sus paralizaciones, algunas veces articuladas en América Latina con liderazgos políticos populistas. La hegemonía neoliberal, si bien no convence con la «desaparición de las ideologías», impone un «sentido común forzado» por un orden global del que solo podrá retirarse quien tenga autofinanciado su crecimiento o asegurado su margen de autonomía por alguna especialísima razón geopolítica muy difícil, tras el fin de la guerra fría. Hasta países gigantes como Brasil muestran esos límites hoy.

Las sociedades ven fragmentados los grupos y clases sociales y los intereses diversificados no son fácilmente articulables. Donde por la persistencia de la exclusión, a pesar del debilitamiento de las grandes organizaciones sociales populares, se polarizan las opciones políticas, se vive periódicamente la impresión que tiene quien se acerca al abismo y algunas coyunturas encumbran figuras

improvisadas, sin capacidad de ejercer su liderazgo, casi como para mostrar que «todo vacío se llena» también en política y así es fácil que el tremendismo bien manejado desde los medios resuelva el problema coyuntural. Ese fue el caso del Perú en las elecciones del año 2006. No está siendo así el caso de Bolivia o el de Ecuador, aunque predominen los rasgos de inestabilidad.

En los países andinos se requiere un análisis que incorpore más rigurosamente las variables estructurales que hoy hacen vibrar la voz de los excluidos. Si el sistema representativo no incorpora esa voz y se abre a ella, no logrará ser tal al tiempo que —también aquí— va apareciendo otro elemento inherente al modelo neoliberal que, a mediano plazo, tiene más profundos elementos de desestabilización política: la creciente conciencia de que la desigualdad crece en forma maciza.

Hay que proponer horizontes de alcance medio, postergar los modelos finalistas y buscar alternativas programáticas que fortalezcan la articulación de intereses de sectores medios y populares, incluyendo intereses empresariales y cuidarse de polarizar. No hay que ilusionarse con correlaciones locales de fuerzas, ni repetir maximalismos, pero sí asegurar el afianzamiento de condiciones democráticas incluyentes desde la propia economía; es decir, desde el crecimiento del nivel empresarial capaz de incluir al mundo popular y desde el desarrollo de capacidades en términos masivos (educación, salud, habilidades de impacto laboral).

## VARIEDAD DE PARTIDOS Y UN SISTEMA DEFENDIDO POR TODOS

No se sale de la crisis de representación por la radicalidad de la propuesta, sino por la capacidad de agregar muy diversos intereses y expresarlos en un liderazgo que sea difícil de aislar y no sea solo individual y caudillesco. Por aquí está el reto de los partidos, es decir, tiene que ver con diseños capaces de expresar los problemas de fondo, de la sociedad y de la economía, y por supuesto que pueden brotar variados y contrapuestos programas y partidos, con mayor o menor capacidad de acentuar el cambio social o de aferrarse a la defensa de unos u otros. Es importante asegurar que el sistema de partidos incorpore como dato firme la defensa del Estado de derecho y la exclusión de la violencia. Debería, además, propiciarse un acuerdo de base que primero garantice «que solo se excluya la exclusión» y se plantee la meta de combatir la desigualdad creciente. No son fantasías aunque suponen retos descomunales, y el solo hecho de cuantificar la realidad ayuda mucho a dialogar al respecto.

## OTRA IDEA DE PARTIDO

La crisis de la idea de partido tiene que ver también con lo que ha cambiado desde la sociedad precedente, tanto en el mundo industrializado como entre nosotros. La revolución mediática se da en todo el mundo porque la

vida en la sociedad actual es mucho más veloz, se trabaja mucho más horas para subsistir, se mueve lentamente la gente en las grandes ciudades y la información, así como la política, ocurre «en tiempo real» a pesar de cubrir enormes escenarios físicos.

No es por flojera que el ciudadano decide más influido por la televisión y menos por la familia, el sindicato, los grupos de barrio o círculos de actividades sociales. Muchos de estos componentes claves de la socialización política y están en crisis por sí mismos y/o por el ritmo vertiginoso de la vida en sociedad y los cambios ideológicos de la época. No han dejado de existir, pero se han debilitado.

Los partidos ya no encuentran al militante siempre disponible ni lo pueden convertir en el «militante bombero» de los sesenta (que habitaba en el local partidario después del trabajo y empleaba allí sus horas libres) ni al sinónimo de militar que abandonaba todo —estudios profesionales incluidos— por cumplir la tarea encomendada, generalmente en una organización social que había que conducir «desde la iluminada consigna partidaria».

La idea de una vanguardia iluminada por su ideología que conduce a las organizaciones de la sociedad civil introduciendo militantes, que a su vez conducen a los demás (simples mortales) por la verdad que traen desde el partido, es tan anacrónica hoy como el velocípedo precursor de la bicicleta que pocos podemos recordar. El militante —denominación que me recuerda más al militar que

al ciudadano— será reemplazado por afiliados libres que ejercen su ciudadanía y hacen política de manera plural desde una diversidad de instituciones, en una sociedad civil mucho más densa y especializada, que ofrece al ciudadano muchas y diversas oportunidades de realización plena que, sin reemplazar a la política, la miran desde ángulos diversos —cada uno válido en sí mismo— según los múltiples intereses, servicios, profesiones y especialidades. Los partidos serán todo lo contrario a un ghetto: podrán aspirar a ser lugares de encuentro y a tener liderazgos capaces de articular múltiples planos. Habrá que actuar en «redes» para configurar lo que harán en el poder de una sociedad pluralista. Sus propuestas buscarán consensos y articularán lazos —que incluyen el diálogo y el desplazamiento de los contrarios— a través de la Internet, los debates virtuales y los eventos convocados por diversas entidades. No pretenderán capturar esos espacios —menos aún instituciones— como condición para actuar en ellos. No se sentirán enemigos ni competidores con ONGs, universidades, colegios profesionales, etcétera, Respetando su especificidad, ganarán respeto ante ellos. Aprenderán así lo que es la sociedad en que viven o terminarán aislados.

En nuestra sociedad hay que revisar y reconstruir la historia para explicarse por qué hoy se valora más al «independiente» o por qué la acción de los partidos es resistida desde diversas organizaciones de la sociedad civil y viceversa. Por mucho tiempo ha habido grupos de poder neciamente

empeñados en cuestionar a los partidos y culparlos de todo lo malo. Ha quedado impregnado en nuestra cultura política. Hay que dar un vuelco de prácticas, definiciones e imágenes que lleven a otra idea de partido.

#### LA POLÍTICA DESDE UNA DIVERSIDAD DE ENTIDADES

Hoy se hace política desde una variedad cada vez mayor de entidades: ONGs, movimientos particulares, medios de comunicación, conglomerados empresariales y gremios de propietarios y de trabajadores. No interesan los camuflajes; puede estar incentivada por la crisis de los partidos, pero también porque somos sociedades más complejas y densas en su tejido social. Pero la especificidad de la política exige construir liderazgos específicamente políticos basados en esa variedad institucional.

No se respeta a muchos partidos porque es evidente su precariedad institucional y organizativa. Tenemos más «personalidades con entorno» que partidos políticos y eso no es solo por el caudillismo. Hay partidos que son solo «franquicias» que al final se alquilan, y hay partidos que languidecen a los ojos de todos. Hay que sincerar las cosas y establecer reglas que pongan claramente los mínimos. En el debate de la ley de partidos se quiso reemplazar las firmas (porque con fraude o sin él) ya no representan nada. Hay un partido que obtuvo menos votos que las firmas necesarias para la inscripción. Se optó por acreditación

de Comités, y en la reglamentación de la ley convirtieron en firmas lo que era simple acreditación de existencia. ¿Alguien cree que existen? ¿En cuántos de los partidos?

¿Cuántos partidos inscritos y sin más tradición que la que exprese la personalidad que lo encabeza lograrían hoy reunir 10.000 personas en una plaza? Y esa cifra es solo el 10% de lo que fueron los mítines de cierre en la campaña electoral del PAP, el FREDEMO o IU en las campañas electorales últimas de los 80 y 90. Es cierto que hay cambios mediáticos, pero no lo es todo y ese sinceramiento está pendiente.

#### PARA UNA ESTRATEGIA DE EMPODERAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- a. La ley debe garantizar mínimos de democracia interna y transparencia en los partidos.
- b. La ley debe garantizar financiamiento público y presencia en los medios.
- c. Institucionalización de los partidos, exclusión de los tráfugas del sistema.
- d. Menor número de partidos: facilitar la salida más que dificultar la entrada al sistema.
- e. Evaluar el caso de los partidos regionales y separar elecciones legislativas de ejecutivas.

## Evolución del gobierno representativo

**Cuadro 1. Principios y variaciones en el gobierno  
representativo (manin)**

|                                    | Parlamenta-<br>rismo   | Democracia de<br>partidos  | Democracia de<br>«audiencia»  |
|------------------------------------|--|--|---|
| 1. Elección de representantes      | Elección de una persona de confianza (1)<br><br>Expresión de Vínculos locales (2)<br><br>Notables. | Lealtad a un partido único (4)<br><br>Expresión de pertenencia a una clase<br><br>Activista/burócrata de partido (5) | Elección de una persona de confianza (10)<br><br>Personalización de la opción electoral (11)<br>Respuesta a términos de Oferta Electoral<br>Experto en medios de comunicación<br>El papel de la opción electoral general (12) |
| 2. Autonomía de los representantes | Los parlamentarios votan según su conciencia   | Liderazgo del partido tiene libertad de dictar las prioridades del programa (6)                                      | Elección inducida por imágenes (la del candidato y la del partido)<br>Autonomía parcial del Representante (13)  |

|                                 | Parlamentarismo  | Democracia de partidos   | Democracia de «audiencia»  |
|---------------------------------|--|--|--|
| 3. Libertad de opinión pública. | Opinión pública y expresión electoral no coinciden (3)<br>La voz del pueblo ante las puertas del Parlamento. | Coincidencia entre opinión pública y expresión electoral(7)<br><br>Oposición (8)           | Opinión pública y expresión electoral no coinciden (14)<br><br>Encuestas de opinión Mono       |
| 4. Juicio mediante la discusión | Parlamento   | Debate dentro del partido<br><br>Negociaciones entre partidos (9)<br><br>Neocorporativismo | Negociaciones entre gobierno y grupos de interés.<br>Debate en los medios/votante lotante (15) |

(1) Es mediante la individualidad que los candidatos inspiran confianza y no a través de sus conexiones con otros representantes o con conexiones políticas.

(2) La elección selecciona un tipo particular de élite: los «Notables». La primera mitad del siglo XIX contempló la proliferación de movimientos extraparlamentarios [...] que organizaban manifestaciones, peticiones de firmas y campañas de prensa [...] Algunas cuestiones como la libertad de credo, la reforma del parlamento y el libre

comercio no fueron planteadas en las campañas electorales ni fueron resueltas por los resultados electorales [...] Más bien fueron presentadas ante este foro por organizaciones creadas *ad hoc* y solucionadas mediante presiones externas al parlamento (250).

(3) Parlamento es un órgano deliberante en todo su sentido porque sus miembros no están atados a quienes los eligen (ni electores ni partidos, deliberan lo que piensan y llegan a acuerdos entre ellos) (252).

(4) La ampliación del electorado resultante del derecho de voto imposibilita la relación personal con los representantes. Los ciudadanos ya no votan a alguien a quien conocen personalmente sino a alguien que lleva los colores de un partido. Los partidos políticos, con sus burocracias y redes de militantes, fueron creados para movilizar a un electorado ampliado.

(5) Cuando se formaron los partidos de masas, se creía que iban a llevar a los cargos políticos al «hombre común» no solo acabarían los «Notables», sino también el elitismo [...] Estudio de Michels demuestra no solo que los elegidos cambian de posición sino que eran ya originariamente diferentes (253). En esta forma de representación, un cierto sentido de pertenencia y de identidad social determina mucho más las actitudes electorales que la adhesión a los programas de los partidos (157).

(6) El parlamentario ya no es libre de votar según su conciencia o juicio [...] está obligado con el partido al que

le debe su elección. Kelsen propone una serie de medidas para el control efectivo del representante, incluyendo la dimisión obligatoria de los que abandonen el partido y que éstos sean capaces de destituir a sus representantes. El Parlamento se convierte en un instrumento que mide y registra la fuerza relativa de los intereses sociales en conflicto. Así, el que pierde las elecciones pierde todo y puede patear al tablero en vez de «tratar» de convencer a los parlamentarios del otro bloque. Por eso la democracia en partidos solo es viable si los intereses contrapuestos aceptan el principio del compromiso político. El espacio de maniobra entre límites políticos fijados aparece también en la relación entre el partido y su representación parlamentaria (259-262).

(7) En la democracia de partidos, los partidos organizan la competencia electoral y la expresión de la opinión pública (manifestaciones, peticiones, campañas de prensa). Todas las expresiones de la opinión pública están estructuradas siguiendo divisiones partidistas. Las diversas asociaciones y la prensa están relacionadas con los partidos [...] (262-263).

(8) [...] no obstante hay algo que el partido en el poder no controla, el partido de oposición y su voz [...] Si es posible llegar a compromisos, puede ser viable el orden político basado en bandos sólidamente unificados [...] (264).

(9) Las sesiones plenarias dejan de ser el foro de discusiones deliberativas. En cada bando hay una estricta disciplina de voto. [...] Como regla, cada grupo parlamentario vota de acuerdo a su actitud frente al gobierno: el bando mayoritario apoya sistemáticamente todas las iniciativas del gobierno y el minoritario se opone a ellas (264-265).

(10) Hasta mediados de los 70 los estudios electorales concluían que las preferencias políticas eran explicables a partir de las características sociales, económicas y culturales de los votantes (267).

(11) La individualidad de los candidatos parece ser uno de los factores esenciales de estas variaciones: las personas parecen votar de modo distinto de una elección a otra dependiendo de la persona en particular [...] tendencia a la personalización del poder entre el ejecutivo y el electorado [...] incluso en regímenes parlamentarios las campañas se centran en la personalidad del líder de cada partido [...] Es que (a) los canales de comunicación afectan la naturaleza de la relación representativa (radio y TV permite a candidatos volver a comunicarse directamente) [...] ha pasado la época del rol del activista y el hombre de partido, el creciente papel de las personalidades a costa de los programas es una respuesta a las nuevas condiciones en que los cargos electos ejercen su poder [...] Como consecuencia de la interdependencia económica, el entorno al que ha de enfrentarse cada gobierno es el resultado de decisiones tomadas por un creciente número

de agentes. Esto significa que los problemas que han de afrontar los políticos una vez en el cargo se vuelven cada vez más impredecible ergo no están inclinados a atarse (267-270).

(12) Los ciudadanos votan por partidos diferentes en elecciones presidenciales, legislativas y locales. El voto depende de las percepciones sobre lo que está en juego. En cada elección más que expresar (sus identidades social o cultural) [...] Ninguna división socioeconómica o cultural es evidentemente más importante o estable que otras [...] los ciudadanos no constituyen una masa homogénea que pueda ser dividida de cualquier manera por las opciones que se ofrecen [...] en tal situación la iniciativa en términos de la opción electoral compete al político no al electorado [...] los políticos, sin embargo, tienen solo una cierta autonomía: no pueden inventar con autonomía absoluta las líneas de fractura [...] como las divisiones más eficaces son las que corresponden con las preocupaciones del electorado, el proceso tiende a producir una convergencia [...] «Lo que estamos viendo surgir en la actualidad es una nueva forma de representación. Los representantes son personas que toman la iniciativa a la hora de proponer una línea de división. Tratan de identificar divisiones en el electorado y trasladar algunas de ellas al escenario público. Presentan al escenario público una u otra división social llamando la atención sobre una fractura social que antes no era aparente. Los representantes ya

no son, consecuentemente, portavoces, la personalización de la opción electoral los ha convertido, en cierta medida, en fideicomisarios. Pero también son actores seleccionando y exponiendo divisiones» (271-276).

(13) Una campaña electoral [...] es un proceso de careo, contrapone varias imágenes. Tomadas aisladamente pueden significar cualquier cosa, pero el error estriba precisamente en considerarlas aisladas. Estas imágenes son, en realidad, representaciones mentales muy simplificadas y esquematizadas: al ser elegidos así los representantes tienen cierta libertad de acción en el cargo (277-278).

(14) El hecho esencial es que en la democracia la audiencia los canales de comunicación pública (periódicos, televisión, etcétera) son, en su mayor parte, políticamente neutrales, es decir no partidistas. [...] Pueden tener incluso sus propias preferencias políticas, pero no están vinculados estructuralmente a los partidos que compiten por los votos (279).

(15) «Lo que hoy se interpreta como una crisis de representación política aparece como una nueva luz si recordamos que el gobierno representativo fue concebido en oposición explícita al gobierno del pueblo y que sus instituciones centrales han permanecido sin variación» (283). La impresión de malestar en la representación se debe, sobre todo, a la percepción de que, con el auge de esta nueva élite, la Historia está dando un giro inesperado. Cuando los activistas y los burócratas ocuparon el

lugar de los notables, la Historia parecía reducir la brecha entre gobernantes y ciudadanos corrientes [...] el desfase social y cultural entre la élite y la masa del pueblo es algo difícil de precisar, pero no hay razones para pensar que las actuales élites políticas y mediáticas estén mas cerca del pueblo que lo que estuvieron los burócratas de partidos (284). «La impresión de crisis que hoy prevalece refleja la frustración de expectativas anteriores sobre el rumbo de la historia. Al expandir enormemente su base, el gobierno representativo se ha vuelto más democrático de lo que nunca fue. Esta evidencia no se ha revertido; la Historia ha confirmado lo que se creía. No obstante, la democratización de la representación, el estrechamiento de la brecha entre representantes y representados y la creciente influencia de los deseos de los gobernados sobre las decisiones de los gobernantes, han resultado ser, como se ha visto, menos duraderas de lo esperado. Aunque se pueda afirmar con certeza que la democracia se ha ampliado, no se puede decir con igual certeza que sea más profunda» (283-286).

**Cuadro 2. Los modelos de la política representativa  
(J. Abal Medina)**

|  | Modelo<br>Parlamentario  | Modelo de<br>masas                                  | Modelo<br>electoral  |
|--|--|---|--|
| Época de auge                          | 1830-1890  | 1910-1970   | 1980 - ?   |
| Espacio<br>geográfico de<br>aplicación | Europa Occ. y<br>América.<br>Anglo-sajona<br>(incipiente en<br>América Latina) | Europa<br>y menos<br>claramente<br>América Latina   | América y<br>Europa (más<br>claramente en<br>las regiones<br>urbanas). |
| Tipo estatal                           | Reducido;<br>Liberal   | Amplio,<br>«social» o<br>Keynesiano de<br>Bienestar | En reducción<br>«Postsocial»   |
| Tipo partidario                        | Parlamentario o<br>de notables   | Burocrático<br>de masas o de<br>integración         | Profesional<br>electoral o<br>«atrapa todo»                            |

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN  
LOS TALLERES GRÁFICOS DE  
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA  
PSJE. MARÍA AUXILIADORA 156, BREÑA  
CORREO E.: TAREAGRAFICA@TERRA.COM.PE  
TELÉFONO: 332-3229 Fax: 424-1582  
SE UTILIZARON CARACTERES  
ADOBE GARAMOND PRO EN 11 PUNTOS  
PARA EL CUERPO DEL TEXTO  
AGOSTO 2009 LIMA – PERÚ