

# REFORMA DEL ESTADO PERUANO

Seminario en los 90 años

## Capítulo 9

HENRY PEASE GARCÍA / GIOFIANNI PEIRANO TORRIANI  
(EDITORES)



FONDO  
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

*Reforma del Estado peruano*

Primera edición, agosto de 2008

Primera reimpresión, agosto de 2009

© Henry Pease García y Giofianni Peirano, 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

## REFORMA POLÍTICA PARA CONSOLIDAR EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

Henry Pease García

### 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. 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

---

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

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 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 sienten representados 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>

<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.

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 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 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.

---

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

<sup>6</sup> *Ibidem*, p.22.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p.23.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p.63.

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

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 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 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

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

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

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 89.

<sup>13</sup> *Ibidem*, 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 los tamaños de cada departamento, en áreas urbanas y rurales. Fue publicada en marzo del 2007.



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.

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 «fioapristas» 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

---

<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.

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 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 truncas. 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 —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.

---

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

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 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

---

<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.

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.

### **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 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

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

<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.



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

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

<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.

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.

### **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>22</sup>

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

---

<sup>22</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.

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 negociación, 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>23</sup> Es preferible simplificar el ejercicio de algunas funciones parlamentarias, pero hay que dejar más tiempo al trabajo 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

---

<sup>23</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.

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>24</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.

*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.

---

<sup>24</sup> Ver artículo 39 de la Constitución.



*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.

### **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>25</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>26</sup>

#### **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>27</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

<sup>25</sup> El artículo 187 de la Constitución vigente (1993) establece que en las elecciones pluripersonales hay representación proporcional.

<sup>26</sup> Recomiendo revisar el Anexo 4, sus cuadros y comentarios que analizan esta evolución.

<sup>27</sup> Esta es una idea que propuso Fernando Tuesta en su libro.

uninominal será identificado por el ciudadano-electoral 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 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>28</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.

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

<sup>28</sup> Ver en Anexo 1 esta información de la encuesta PUCP.

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 remedo 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.

### **Afinar 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 afinar 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.

## **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>29</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 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>30</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, 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.

<sup>29</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.

<sup>30</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.

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 tráfugas 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>31</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 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.

---

<sup>31</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.

## **Institucionalizar / despensonalizar 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>32</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 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

---

<sup>32</sup> EGUIGUREN PRAELI, FRANCISCO. *La responsabilidad del Presidente. Razones para una reforma constitucional*. Fondo Editorial de la PUCP. Lima, 2007.

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, debieran 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>33</sup>

---

<sup>33</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 Adrianzen 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>34</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

---

<sup>34</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?

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 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 Descendralistas*, N° 20. Lima: Propuesta Ciudadana, pp. 13-33.
- MACCLINTOCK, Cynthia  
 1994 «Presidents, Messiahs and Constitucional 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.

**ANEXO 1****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 tránsfugas deben vacar del cargo.

Pero la pregunta no usó la denominación «tránsfuga» 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.

**ANEXO 2****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

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

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

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.

**ANEXO 3****PARTIDOS POLÍTICOS: UNA MIRADA DESDE EL CAMBIO DE ÉPOCA<sup>35</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.

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

---

<sup>35</sup> Documento expuesto y debatido en el segundo taller convocado por la investigación que da origen a este libro (proyecto FORD-PUCP).

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.

## ANEXO 4

### EVOLUCIÓN DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO

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

	Parlamentarismo	Democracia de partidos	Democracia de «audiencia»
1. Elección de representantes	Elección de una persona de confianza (1) Expresión de Vínculos locales (2) Notables.	Lealtad a un partido único (4) Expresión de pertenencia a una clase Activista/burócrata de partido (5)	Elección de una persona de confianza (10) Personalización de la opción electoral (11) Respuesta a términos de Oferta Electoral Experto en medios de comunicación 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) Autonomía parcial del Representante (13)
3. Libertad de opinión pública.	Opinión pública y expresión electoral no coinciden (3) La voz del pueblo ante las puertas del Parlamento.	Coincidencia entre opinión pública y expresión electoral(7) Oposición (8)	Opinión pública y expresión electoral no coinciden (14) Encuestas de opinión Mono
4. Juicio mediante la discusión	Parlamento	Debate dentro del partido Negociaciones entre partidos (9) Neocorporativismo	Negociaciones entre gobierno y grupos de interés. 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 más 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 Parlamentario	Modelo de masas	Modelo electoral
Época de auge	1830-1890	1910-1970	1980 - ?
Espacio geográfico de aplicación	Europa Occ. y América. Anglo-sajona (incipiente en América Latina)	Europa y menos claramente América Latina	América y Europa (más claramente en las regiones urbanas).
Tipo estatal	Reducido; Liberal	Amplio, «social» o Keynesiano de Bienestar	En reducción «Post-social»
Tipo partidario	Parlamentario o de notables	Burocrático de masas o de integración	Profesional electoral o «atrapa todo»

**PANEL: JORGE DEL CASTILLO, AURELIO PASTOR, FRANCISCO MIRÓ QUESADA RADA, NELSON CHUI, ALBERTO ADRIANZÉN, FRANCISCO EGUIGUREN.**

**Henry Pease García:**

Nos acompaña el Presidente del gobierno regional de Lima-Provincias, Nelson Chui, que no estaba en el programa por un problema de comunicación. Su presencia nos permite tener entre nosotros esta dimensión central del Perú de hoy, yo ya no hablaré, vamos a tener intervenciones de 15 minutos y al final una última rueda de 5. Le doy la palabra al Presidente del Consejo de Ministros Dr. Jorge del Castillo, en primer lugar.

**Jorge del Castillo:**

En primer lugar quiero agradecer la deferencia de habernos invitado a este seminario y nuestra congratulación a la Universidad por estos 90 años. Me parece que la propuesta del doctor Pease es muy interesante y es, sin duda, la

consecuencia de dos vertientes: del estudio académico y también de la experiencia que ha tenido Henry Pease en el parlamento y en general de la vida política, en la cual ha influido siempre positivamente. Nos conocemos más de 20 años y hemos trabajado juntos desde la Municipalidad de Lima, luego hemos coincidido en muchas decisiones, y quizás dentro de estas la más importante fue haber estado en la misma trinchera cuando se luchó por recuperar la democracia en el país. Coincidió con muchas de las propuestas acá señaladas; por ejemplo, me parece bien la bicameralidad, estamos de acuerdo en eso. Pero cuando se ha querido hablar seriamente de ese tema automáticamente los medios y mucha gente influenciada, o por propias convicciones, han aplastado la idea. Inclusive contribuyó ese rechazo a la frustración —una de las razones por cierto— de un proceso de reforma constitucional el cual teníamos sumamente avanzado. Resulta un tanto extraño, a estas alturas, pero este año se ha querido renovar la idea de la reforma retomando todo lo que hicimos en ese tiempo, quizás también por quienes se encargaron de frustrarlo. Porque fue una buena idea y yo diría un paso adelante, una reforma constitucional de fondo para el país, que no consistía en pasar por una Asamblea Constituyente sino por un proceso consensuado, que hubiera permitido afirmar una serie de ideas, que hubieran sido sumamente importantes y un buen cimiento para el proceso de reforma política y de reforma del Estado.

Estamos completamente de acuerdo con la vacancia automática, creo que hay que buscar mecanismos así, que sancionen drásticamente el transfugismo, que hay que llamarlo por su nombre, porque creo que eso le hizo mucho daño a la política y se le sigue haciendo.

La valla electoral pienso que ha tenido buenos resultados. Fue una inclusión que hicimos en la ley de partidos. Y en las próximas elecciones será del 5% como corresponde. Creo que ayudó a evitar un fraccionamiento adicional, pero todavía hay mucho fraccionamiento, y esto hace pensar sobre la conveniencia de que la elección parlamentaria no se realice necesariamente acompañando la primera vuelta, sino probablemente a la segunda, y estoy completamente de acuerdo con la renovación parcial del Parlamento.

La elección congresal, no en la primera vuelta, puede contribuir a evitar un fraccionamiento que finalmente frustra la acción del gobierno o la puede obstaculizar severamente y promover fácilmente un proceso obstruccionista de la acción ejecutiva. No porque haya más fraccionamiento parlamentario es más eficiente el Parlamento, es al revés. Yo creo que lo afecta demasiado. Tanto es así que los votos sueltos, por llamarlos de alguna manera, dan como resultado

minorías que en la práctica lamentablemente no son consecuencia de minorías que tienen una posición ideológica. Que a lo largo del país ha habido minorías, incluso del propio partido aprista. Pero ahora resulta que hay determinadas minorías o representantes aislados que más bien se convierten en una valla para los mecanismos de concertación, y la concertación la hacen sobre la base de lo que yo doy a cambio por esa concertación; así; en la medida de que «tú me das todo lo que yo te pido» se dan concesiones inadmisibles, y eso es muy perjudicial porque es una forma de corruptela que hace daño.

Así que mejor es la lógica que se definió con la Ley de Partidos Políticos, para desarrollar un proceso que permita afirmar un sistema político sobre la base de dos o tres movimientos sólidos, máximo cuatro, que participen en la alternancia del poder. No es buena una dispersión —tenemos siete grupos parlamentarios—, donde los grupos van cambiando, se van adaptando a cada nueva realidad. Eso me parece muy pernicioso.

Creo que el voto voluntario es una cuestión importante, que también lo intentamos en alguna reforma, pero no prosperó porque algunos piensan que era regalarle la elección al APRA. Eso no es así. El voto voluntario es, a mi juicio, una posibilidad para poner la decisión del país en manos de quienes están comprometidos. Pero si al 24% no le interesa la democracia, ni quiere saber de ella, entonces finalmente serán esas minorías las que terminan decidiendo. Es importante por ello reflexionar sobre el voto voluntario, para que los ciudadanos comprometidos con el país sean los que tomen la decisión, y esto no significa beneficiar a un partido absolutamente.

Hace muchos años, cuando se instauró la representación en las municipalidades, había un gran fraccionamiento entonces siempre terminaban aliándose los perdedores contra quien ganaba. En la práctica era la mayoría de opositores versus el alcalde. El alcalde estaba atado de manos. Es así que hace ya unos años se cambió la ley para darle gobernabilidad a los municipios y el mismo esquema se ha seguido en el tema regional. Creo que eso es bueno y va en la línea de lo que he propuesto: una elección parlamentaria en la segunda vuelta, no en la primera, para que el gobierno que haya sido elegido tenga un mayor respaldo en el Congreso o en el Consejo Regional o Municipal.

Además de todas estas cosas que he dicho, quiero expresar algunas ideas adicionales, porque de la experiencia de tener responsabilidades ejecutivas y legislativas se pueden extraer algunas conclusiones que quisiera señalar.

En primer lugar este alejamiento de la población respecto de la política, de los partidos y del sistema democrático nace de una visión de que a la democracia

no le resultan las cosas. En todo gobierno es así, aquí y en todo el mundo, los ciudadanos están insatisfechos y son casi el 75%. El 90% responsabiliza a los políticos, «que lo hagan otros, yo no soy responsable», se dice. Entonces aquí hay que acercar más las decisiones al ciudadano. Estamos claros: la democracia no puede limitarse a votar cada cierto tiempo, hay que fortalecer los mecanismos de participación ciudadana.

En el Acuerdo Nacional hay un cimiento interesante pero con proyección de largo alcance, por lo que el esfuerzo realizado hasta ahora todavía no es suficiente. Creo que hay que buscar mecanismos de mayor cercanía en la toma de decisiones, para que la gente se involucre, comparta, tome conciencia y respalde o rechace una posición. Necesitamos que la gran mayoría de ciudadanos se comprometa o, por lo menos, que se comprometan sus representantes directos; por ejemplo, si tenemos que tomar una decisión sobre un proceso de inversión de minería como en Majaz, ¿quién tiene más idoneidad para discutir, los campesinos de la zona o los parlamentarios por Piura?, evidentemente los campesinos de la zona. Entonces nosotros hemos establecido un mecanismo de diálogo directo con la gente. Estos mecanismos de diálogo son fundamentales, y coincido con la frase que dice que gobernar no es mandar e imponer, hay que convencer a la gente. Los mecanismos de diálogo que hemos establecido —y mucha gente me critica diciendo que esto parece un comedor popular porque hay tantas «mesas»— creo que son necesarios, y dan resultados. Puede haber un revés en algún lugar, pero es fundamentalmente un proceso de inducción, y la población va tomando decisiones, las va compartiendo. También las critica; no todos piensan igual, pero todos tienen la oportunidad de expresarse directamente, y además están sus parlamentarios y asesores. Ya lo habrán visto en la televisión, y eso sirve para que la gente se informe y se exprese, eso es bueno. Entonces, pensando en este tema, se plantea esta iniciativa de dar un paso adelante en formular institucionalmente el diálogo planteando en el pacto social. Después del terremoto el tema se enfrió, pero eso no significa que la cosa esté cerrada, sino al revés, creo que es importante, deberíamos estimularlo más, porque no es que sea un estamento fijo, es un pacto móvil, según los temas o materias y los lugares puede ir cambiando de interlocutores; pero lo interesante es que ahí se le puede dar asiento a gente que usualmente no tiene representación directa, no tienen confianza en su representación o, por ejemplo, si hablamos del sector laboral, podría tener asiento el sector empresarial y los trabajadores, aquellos que no se sienten representados ni por la central laboral ni por el gremio empresarial, que son la mayoría. Por que si hablamos de trabajadores, solo

10 ó 15% están sindicalizados, la gran mayoría está fuera de los gremios o son informales, independientes, no están en un sindicato o no querrán que nadie los represente, pero tendrán sus propios mecanismos para hacerse representar. La gran mayoría de empresarios del Perú no están en los gremios empresariales, son los que están afuera, en las provincias, en su casa en Villa El Salvador; están trabajando en la azotea, en un garaje, eso es lo que da más trabajo en el país actualmente. Entonces tenemos ese nivel de informalidad que llega a casi 90%, ahora, pero son ellos quienes generan más trabajo. ¿Cómo no tomar en cuenta a ese sector?

La otra parte importante para lograr que se recupere esta cercanía de la población hacia el Estado y por tanto a los políticos, es que el Estado tiene que ser eficiente desde diversos puntos de vista: cordial desde una ventanilla, con trámites apropiados, no enviando todo a las calendas griegas. Creo que ese es uno de los factores fundamentales, por los que la gente puede apreciar lo positivo de un Estado. Además, un Estado debe tener sin duda una buena economía, porque en el fondo el tema económico es sustancial. Nosotros podemos tener el mejor sistema político, pero si la económica está quebrada, simplemente no sirve. La gente lo refleja en bienestar, en trabajo, lo refleja en condiciones de vida, en un nivel apropiado y en apreciar que en el Perú se va incluyendo a todos progresivamente. Y ese es el gran tema, con el que debería concluir. Me parece que es esencial, y es una cosa de la que siempre hemos hablado. Existe en el país, y no solo en el Perú sino en América Latina, y es probablemente una de las razones sustanciales de ese sector colectivo que subsiste en las encuestas. Es que a veces se piensa que cada periodo presidencial es «un reempezar la historia del Perú». Y eso no es así. Creo que hay que aprender a mantener unos factores de continuidad en los temas centrales; uno puede discrepar del gobierno, ser el gran opositor, pero hay ejes centrales sobre los cuales debemos mantener la línea, y eso es lo que va permitir afirmar un proceso de desarrollo económico social sostenible, sin el cual no hay posibilidad real de sostener seriamente la democracia, porque con desarrollo económico sostenido es que podrá hacerse un desarrollo humano económico y social, también sostenido, para poder incluir a ese tercio de peruanos que están fuera de la economía y fuera de la decisiones. Por tanto esta forma de hacer política con eficiencia y seriedad es también esencial y sustancial para el reenganche; vamos a llamar así lo que se puede denominar «la política con la ciudadanía». Si no hay estos niveles de eficiencia, y por tanto buena economía y creciente infraestructura, mejores telecomunicaciones, mejores carreteras, obras completas.

Así es, por eso ese enganche es fundamental, inclusive a los parlamentarios de oposición les conviene que el gobierno haga obras, si no también le dicen: «usted no ha hecho nada». Por eso confío mucho que una fórmula de pacto social y de diálogo alturado y amigable, donde se puede mantener discrepancias, sin duda con mucha altura y responsabilidad, puede ser una fórmula —y de hecho lo practicamos— de superación política. De seriedad de la política, de obtención de resultados, y de superación para darse cuenta de que nuestro país está progresando, mejorando por el consenso de las partes.

**Francisco Miró Quesada Rada:**

Me queda felicitar a Henry Pease por este trabajo técnico y riguroso no solo por contenido sino por el proceso. Es la segunda vez que vengo a la Católica para debatir el tema de la reforma del Estado, y lo que veo es que hay una continuidad, una sistematización, y eso quiere decir que el tema se está tratando a fondo con seriedad y rigor. Yo quisiera analizar algunos conceptos que están aquí en el trabajo de Henry, y de allí derivar algunas ideas que podríamos reflexionar todos lo que estamos aquí.

Hace mucho tiempo que hay crisis de representación y esa crisis no solamente se da en el país y América latina, sino que es mundial, y esto es así porque se han producido cambios importantes en relaciones políticas, económicas y sociales, y no solamente hablo de los representantes del pueblo o de los poderes donde el pueblo se encuentra representado, no solo del Parlamento, del Municipio o Gobiernos Regionales —o, como en Estados Unidos, los gobiernos federales— o representantes de otras entidades, por ejemplo los medios de comunicación y eso obedece a la conjunción de diversos elementos y —lo que parece paradójico— se debe a que hay más democracia. En una democracia que Anthony Giddens, en el contexto del análisis de Europa, la llama democracia cotidiana, el ciudadano está hasta cierto punto informado y preocupado por lo que pasa en su sociedad y también las tecnologías —sobre todo Internet— están contribuyendo a que esta democracia cotidiana permanente, de relaciones sociales sencillas y comunes, empiece a manifestarse en la sensación que tiene el ciudadano que ahora puede tener —potencialmente al menos— más poder que antes, y es obvio que esto obedece a la necesidad de comprender algunos de los elementos, ya no de la crisis de representación sino que podría contribuir a superar la crisis de representación, sin dejar de lado la participación.

Henry Pease insiste en que la transparencia es fundamental para sincerar la toma de decisiones. La cosa es transparente cuando la podemos ver detrás, adentro, no cuando decimos el mar está transparente y se ven los pescados porque no está turbio. La transparencia implica claridad probablemente, y hay que tener una cultura de la transparencia. Hay personas que son transparentes, abiertas, hay personas que no lo son, que no dan más de su espacio, que no quieren abrirse a los demás. Bueno pues necesitamos un Estado transparente, generar una cultura de la transparencia para superar la cultura del secretismo que nos viene —a mi entender— desde la Colonia. Los asuntos políticos son asuntos públicos, no son asuntos privados, incluso en una empresa privada el gerente rinde cuentas al directorio de su gestión, en consecuencia esto significa que el problema no es sencillo, porque hemos estado acostumbrados —dentro de la estructura del Estado, por ejemplo, el proceso de toma de decisiones— estamos hablando de la administración pública donde se esconde la información. Lo político es lo público, la ciudadanía debe estar informada de las decisiones que toman sus autoridades, de la información, de la documentación que viene de las entidades públicas, tienen derecho a exigir a fiscalizar, y por supuesto a acceder a la información.

Uno de los problemas —este es el segundo vinculado a la transparencia— es también la falta de información, Jorge del Castillo ha dicho que ha habido una reforma de la Constitución, y muy pocos están informados de este proceso. Entonces la información es fundamental e implica mayor conocimiento de cómo funciona la entidad pública, mayor conocimiento del funcionamiento de los partidos políticos y de los mecanismos y procesos de decisiones del parlamento. Henry Pease habló de educación cívica, precisamente educación cívica es educación política y esta se adquiere con una información adecuada. Los medios de comunicación deben contribuir en esa dirección, debería haber programas de cultura política, por ejemplo, en canal 7 u otro canal particular. En algunos países hay hasta programas de cultura política con dibujos animados para niños, para que poco a poco se asuman ciertos principios y valores de la democracia.

El tercer elemento o concepto es el de «empoderamiento», ¿cómo empoderarnos?, ¿cómo podemos tener poder?, me refiero a la sociedad civil. Creo que una sociedad es más democrática mientras el poder se está distribuyendo en la sociedad civil. Aquí nos encontramos en una situación de equilibrio en lo que significa la democracia representativa y participativa. Una sociedad, un Estado es más democrático en la medida en que promueve y genera las condiciones



para eso que hemos denominado «democracia cotidiana». En esencia constituye un proceso para ir construyendo una cultura de la democracia que supere algunos elementos históricamente heredados y que es la cultura del autoritarismo. Hay que construir una sociedad donde se vayan asumiendo valores, actitudes, prácticas, conductas y comportamientos democráticos; una sociedad donde la norma funcione, no en cuanto a su ejecución sino a su relación con nosotros, entonces darle a la norma un sentido social y aplicativo. ¿Cómo podemos empoderarnos? Obviamente el proceso no es solamente de transferencia de poder. Yo no he hecho un estudio, no sé si algún politólogo ha hecho un estudio así en el Perú, para analizar cuánto está concentrado el poder en el Perú. Hasta donde llega mi información, dicen que la economía todavía se está concentrando en un 3% de peruanos. Pero ¿cuánto está concentrado el poder en el Perú? en 1%, 2% de peruanos, 5%. Ya no es un tema solamente de participación sino de decisión, quiénes deciden, como ven se ha explicado hace unos minutos. Bueno abramos espacios de consenso, mayores espacios y canales para que se pueda decidir. Por ejemplo, ¿por qué no se establece normativamente que ciertas normas, que tengan un interés nacional, se pongan a debate y se convoque a un referéndum, y posteriormente el congreso se pronuncie? También para ciertas normas regionales, ciertas ordenanzas municipales, y me refiero a la rendición de cuentas. Un alumno de la escuela de ciencia política me contó que su profesor puso como práctica que llame a un regidor para pedirle una cita, para que le rinda cuentas, y el muchacho llamó y le dijo la secretaria le dijo ¿cómo?, ¿si quiero saber que está haciendo este señor, quiero que me rinda cuentas!; claro, no estamos acostumbrados porque no tenemos una cultura de accountability. Entonces pues es importante tomar en consideración ese elemento.

El reconocimiento del otro, significa el reconocimiento de nuestra socio-diversidad, nuestro multiculturalismo. Esa es la alteralidad que implica la inclusión de diversos sectores al proceso social económico y político, eso es profundamente democrático. Cuántos compatriotas del ande o de la amazonía, todavía no ejercen sus derechos ciudadanos, entonces la alteralidad, el reconocimiento del otro es fundamental. Tenemos que superar los mecanismos de exclusión, que también son consecuencia, de un proceso histórico, que implica buscar la inclusión de diversos sectores al proceso social y económico. Entonces hay que crear esos sistemas.

También la autonomía, autónomos en cuanto decidimos qué vamos a hacer con nuestro destino. Como individuos, autónomos porque tiene que

ver cómo nos gobernamos. Autónomo en cuanto ciudadano, pedimos a la autoridad que haga tal o cual cosa. O buscamos diálogo, pero también la autonomía institucional; y en este caso como bien se ha mencionado, muy importante tomar en consideración, para mayor distribución del poder, es necesaria la autonomía de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Creo que es muy importante generar condiciones para ir construyendo un Estado en donde se pueda combinar prácticas entre las autoridades elegidas, los funcionarios y la sociedad civil. En cuanto a los funcionarios creo que hay que hacer una reforma profunda en el aparato del Estado, está bien que se haga una reforma administrativa pero el problema está más allá de lo administrativo, pues el problema es de gestión. ¿Cómo tener un funcionario público que cumpla? Que cumpla con tener una vocación de servicio a la comunidad, y eso es ya un problema ético. Yo adquiero un cargo con mentalidad pública al servicio de la comunidad y hay que ver qué capacidades o herramientas tienes para poder gestar y tomar decisiones a fin de resolver un conjunto de demandas que vienen de la sociedad. En ese sentido creo que ya hay avances de una Escuela Superior de Administración Pública. Una ENA como tienen los franceses. Donde aquellos que quieran acceder a los más altos niveles de la gestión pública, entren allí como un posgrado. Existe una ley, eso fue aprobado en el Parlamento anterior, lo que pasa es que se dice que falta el reglamento. Si falta el reglamento, habrá que hacerlo. Esto es fundamental para tener funcionarios, no solamente con vocación de servicio, sino con capacidad de gestión en el aparato del Estado.

#### **Aurelio Pastor:**

Regresamos al seminario de reforma del estado para analizar el desarrollo de los temas tratados en el seminario del 2006, pues en el lapso de un año se han dado acontecimientos políticos que son materia de análisis. Por ejemplo, hoy podemos saber cuáles son las posibilidades reales del actual Parlamento para poder impulsar estos cambios que se proponen: un año atrás era un Parlamento que empezaba y sobre el cual se habrían cifrado esperanzas y se tejían una serie de posibilidades para llegar a entendimientos. Hoy también podemos analizar qué es lo que ha ocurrido con los gobiernos regionales, porque hace un año no funcionaban dentro del marco de una política de descentralización básicamente presupuestal. Y eso tiene mucho que ver con lo que se ha señalado en la exposición inicial.

Primero porque los temas centrales que no han terminado de definirse en el parlamento como son: el voto facultativo sobre el cual podemos analizar varias temas; la bicameralidad como parte de la reforma del poder legislativo; la reforma en la administración de justicia —que hemos trabajado varios meses— todos pasan por una necesidad de consenso para poder implementarse. Hoy día, después de este *tour* que ha hecho el Presidente del Congreso por las diversas bancadas, nos hemos dado cuenta de que no hay agenda. Y que no hay posibilidad de hacer agenda sobre los temas realmente importantes que son los que pasan por una votación calificada, tanto en reforma constitucional como en reforma de leyes orgánicas. Esa es la realidad. Entonces es importante plantear un punto que fue sometido a análisis en la exposición, y es ¿de dónde parte el problema del Parlamento? Pienso que de parte del sistema de elección que tenemos, nosotros no podemos tener un Parlamento como se elige hoy en día, en la primera vuelta electoral; donde la población tiene una sábana 20 candidatos presidenciales y listas parlamentarias, y con una valla del 4% que fue aplicada el 2006, pues esto ha demostrado que no se puede evitar el archipiélago que hoy tenemos en el Congreso. Probablemente la barrera del 5% que tendremos en el 2011 haga poco también. ¿Es correcta la forma cómo hoy elegimos al parlamento? ¿Está bien? ¿Nos permite afianzar un gobierno más serio, con mayor estabilidad jurídica o tenemos que cambiarlo? Personalmente creo que tenemos que cambiarla. Lamentablemente para cambiar el sistema de elección del parlamento se necesita votación calificada en este parlamento, que no tiene votaciones calificadas. Esa es la verdad, de manera que seguiremos haciendo este ejercicio intelectual, a pesar de que hay quienes han pedido al parlamento, especialmente a la Comisión de Constitución que deje de debatir temas que no tienen consenso. Entonces le han sacado también a la Comisión la posibilidad de debatir los temas importantes, porque son los que no tienen consenso. Mientras los temas que sí tienen consenso son los temas que son absolutamente intrascendentes. Si vamos a sacrificarnos, por la posibilidad de tener consenso en los temas trascendentes del parlamento, entonces deberíamos tener menos espacios de debate, porque no tiene mucho sentido. Por eso debemos cambiar el sistema de elección del Parlamento. Probablemente pasándolo conjuntamente con la segunda vuelta, que nos permita armar bloques mayores. Pero que esos bloques mayores tengan un compromiso mayor de oficialismo y oposición, y la obligación de concertar. Quizá a través de la reducción del período parlamentario, a dos años y medio o a tres, obligue al parlamentario a estar más cerca de su representación. Porque esos

periodos de cinco años los alejan totalmente, y no solo a los parlamentarios sino también a las otras autoridades, a los alcaldes, etc.

He tenido la suerte de ser por segunda vez parlamentario de provincias, y vayan a ver si los alcaldes de distrito, visitan a sus propias poblaciones, caseríos o centros poblados. Tampoco van, no va nadie, y eso es parte de lo que desacredita al sistema político porque vienen cuando hay un proceso electoral y luego no vuelven más. Entonces la gente pierde confianza en sus autoridades por la falta de comunicación, de diálogo, de estos foros donde uno pueda hablar directamente con su representante. Esa ausencia de diálogo genera desconfianza en las instituciones y en el sistema democrático. Allí hay un tema, cambiemos, disminuyamos los periodos. En los Estados Unidos se hace cada dos años, como se ha recordado. Pero tiene que haber mayor representación. El meollo está en la representación del país, hay muy poca consideración por la representación, por el propio parlamento; recuerdo que en el parlamento anterior, me la pasé gran parte del tiempo, casi cinco años exigiendo un debate sobre el tema cocalero porque le interesaba a mi región, pero no había proyecto de ley. O sea el Parlamento debate siempre y cuando haya un proyecto de ley sobre ese tema, sino no se debate; siempre he creído y he tratado de ser absolutamente radical para que se me preste atención en este tema. Creo que el parlamento debería legislar por excepción, entonces ¿qué tanta leyes debemos debatir?, no es importante acaso priorizar los temas que tienes que ver con los problemas cotidianos de la gente como lo hacen otros países que poseen una democracia más desarrollada. Entonces hagamos que nuestra democracia sea también dinámica, para que la gente que está viendo al parlamento sienta el día a día, y no solo esos temas extraños que se convierten en leyes, y que nadie entiende, conoce o aplica, prioricemos la parte de ese debate que es también representación. En síntesis, es importante debatir los temas cotidianos de la gente, en buena cuenta el parlamento es el pueblo, y ellos quieren que se debata lo que les interesa, que se debata lo temas de los cuales se habló en la campaña, por ello creo que es importante revisar ese sistema.

Tengo la dificultad de estar absolutamente convencido de que para cambiar el sistema del parlamento no hay votos. Ahora hay un problema general en los 25 gobiernos regionales. Los presupuestos no se están usando y eso implica que la gente esté reclamando en cada lugar. No es posible que en Pasco se use el 13% a noviembre, y no es posible que las 10 regiones no lleguen al 50% de su presupuesto de ejecución o que los perfiles —que se cuentan por cientos en la página web de los gobiernos regionales— no tengan expedien-

tes técnicos. La gente no cree en la democracia porque creyó que la democracia venía con el gobierno regional. El Presidente anunció que iba a haber prerrogativas y el presupuesto, y ahora resulta que ni las prerrogativas, ni el presupuesto, ni los gobiernos regionales le traen las obras que quieren tener. Acá en la Universidad Católica, tenemos este debate como una vocación intelectual, pero para la gente del interior la democracia se traduce en tener su puente, su escuela y su posta. Eso es lo que entiende por democracia y por eso prefieren la democracia de la cual también habla este documento interesante que Henry Pease nos alcanzó para provocar este debate, también no diferencia un sistema autoritario de uno democrático porque simplemente es más democrático el que le otorgue algo concreto. Recuperar la relación con la gente y su interés y su acercamiento a las instituciones pasa por respetar esto justamente, lo veo en mi región, lo veo en otros lugares, en otras regiones. Creo que son temas que hay que discutir, efectivamente necesitamos que todo el aparato se mueva más, y ahí debe entrar lo que hace un momento se menciono, el voto facultativo, esto puede favorecer al sistema para que los políticos dejemos de estar confiados, digamos no importa, no es necesario, ir atraer a la gente porque tiene miedo a una multa; hagamos política, salgamos a hacer política, salgamos a comunicarnos con la gente, a organizar y a explicarle a la gente para así recuperar la institucionalidad; y el voto facultativo sí nos sirve para eso, porque aun nosotros con la organización que tenemos, también tenemos que duplicar nuestros esfuerzos para llegar al electorado, para conversar y convencer a la gente.

### **Nelson Chui:**

Uno de los grandes problemas que hay en nuestro país es la fragmentación del Parlamento, pero también hay países sin Parlamento, por ejemplo: el caso del Presidente de Ecuador, lo que demuestra el caudillismo, que es algo común en los países de América Latina. Sin embargo, lo que me preocupa básicamente en referencia al congresista Aurelio Pastor, es que está tan fragmentado el Congreso, que un tema tan central como es la reforma del Estado hasta ahora no la tratan. Acepto que hay otros temas en que no se pongan de acuerdo, pero este tema es medular y es importante que todas las bancadas se pongan de acuerdo, ya que la reforma del Estado es la única vía que nos permitirá salir adelante.

La bicameralidad como lo manifestaron todos es algo que la mayoría de los ciudadanos consideramos fundamental, que haya Cámara de Diputados y Senadores como era antes. Y creo que es la mejor forma para que haya una cámara reflexiva, para que las leyes sean mejor.

Si nosotros pensamos en la reforma del Estado, esta se inicia en el país con la descentralización, que es la reforma hasta ahora más importante, y luego —dentro de ello— la regionalización. He sentido en carne propia la importancia que tiene la regionalización, un ejemplo de ello es que nosotros como gobierno regional pudimos apoyar casi inmediatamente a los damnificados del sur, mientras que el gobierno central demoró un poco más. Pero ya que puedo responder al congresista Aurelio Pastor sobre la capacidad de gasto, nosotros como gobierno regional encontramos un presupuesto que no fue participativo, y la ley establece que sea participativo de esta manera. El ministro de Economía nos dijo «ustedes están sin presupuesto», y se hizo una gestión especial con el Presidente de la República y el ministro de Economía para que salga una ley especial que nos permitiera tener presupuesto y hacerlo participativo. Así, obtuvimos presupuesto. Lo otro, lo que ha dicho el señor Aurelio Pastor; tuvimos un presupuesto de apertura pero de solo 30 millones y a octubre hemos gastado 30 millones, es el 100%. El asunto está en que si en mayo nos dan un presupuesto adicional y en junio más de 40 millones del canon, entonces no pueden medirnos el gasto de junio a septiembre u octubre, debería ser de junio a junio teniendo en cuenta todas las dificultades que tenemos con el SNIP y el CONSUCODE, que como saben alargan mucho los procesos. También pensamos que debería haber un SNIP social, porque el SNIP solo contempla la parte técnica. Yo por ejemplo me he demorado un poco en llegar a este panel, porque estaba en el Ministerio de Transportes, y allí veía en el caso de una carretera de Huacho, la carretera Huacho-Sayan-Churin-Oyón. Para hacer el perfil se demoró casi medio año y para llegar a la construcción son casi dos años y después viene el estudio definitivo de seis meses más, entonces definitivamente no es que no haya capacidad de gasto, y eso le pasa al gobierno central también seamos justos, no solo es culpa de los gobiernos regionales solamente. Estamos en un proceso de aprendizaje pero hay una serie de limitaciones, no obstante también hay que decir que hay una casería de brujas de muchos medios de comunicación contra los gobiernos regionales.

Una de las cosas que he revisado rápidamente es el tema del distrito electoral. Los que rodeamos a Lima que somos más de 500 mil ciudadanos, merecemos tener un distrito electoral para tener nuestros parlamentarios. Somos el único gobierno regional que no tiene distrito electoral. Cuando queremos defender los límites llamamos a los congresistas, y todos son de Lima Metropolitana, ninguno es de Lima-provincias. Aquí comparto la premisa que hace Henry Pease, de que Lima debe dividirse. Los Conos de Lima Metropolitana

también deben tener representación. No solamente los que viven en la zona de San Isidro, San Borja, Miraflores; sino también los conos. Creo que eso es importante para que haya una mejor representación. Otro tema a colación también, es que en las elecciones de los presidentes y los alcaldes, no se debería permitir la vivienda múltiple. Debe ser vivienda efectiva, la residencia efectiva consiste en que viva con su familia en esa zona, hemos tenido problemas con personas que nacen en un sitio, trabajan en la mañana en una ciudad y los fines de semana en otra, y tienen tres residencias, y pueden postular a dos o tres sitios diferentes, entonces se tiene que hablar de una residencia efectiva donde vivan con su familia, para justicia de la representación.

La revocatoria es importante y todos estamos de acuerdo, pero hace poco se planteó un proyecto de ley, que felizmente los presidentes regionales rechazamos; donde se planteaba la revocatoria todos los años, entonces ¿qué iba a pasar?, que las autoridades van a estar defendiéndose constantemente y entonces ¿cómo van a trabajar? Esa fue una aberración, un gran error. Pero también hablaban de disminuir la valla, ¿qué pasa con esto?, que si se disminuye notablemente ello, genera que se unan todos los demás opositores, y por ende comienzan todos los años a hacer revocatoria, y de aquí a un año habría revocatoria en todos los distritos, y sería un caos en Lima y provincias. Pienso que ello no ha pasado hasta ahora y espero que no pase, ya que sería una lastima que en vez de avanzar y dar gobernabilidad estemos yendo contra la gobernabilidad territorial.

Cuando se crearon los gobiernos regionales el presidente presidía el consejo regional, posteriormente hubo división de poderes. Pero aquí había que definir bien las función de los consejeros, pues hay consejeros que quieren ordenar a sus Presidentes Regionales para que cambien a sus funcionarios, y estos son cargos de confianza; es como que el Presidente de la República con sus Ministros, ellos no pueden decir «cambien ustedes a tal ministro» pero lo hacen constantemente, y crean ingobernabilidad; entonces deberían interpelear a los funcionarios como lo hace el Congreso con preguntas por si fuera el caso. Pero creo que este sistema genera confusión, y como al parecer les han dicho que son congresistas quieren carro, asesores, etc. La cosa esta degenerando. Si se sigue así los regidores pedirán lo mismo.

Ahora dentro de la reforma del Estado hay algo que se viene dando y que es fundamental: la participación ciudadana. Sin embargo, hay muchas autoridades que lo hacen porque es obligatorio, no por convicción, y esto ocurre sobre todo con autoridades elegidas. Nosotros por ejemplo, hemos hecho

consultas en salud, han votado 200.000 personas, la ONPE ha participado, han votado jóvenes de 14 años para que digan qué esperan de la salud. Estoy seguro de que esto debe ser una práctica generalizada, porque esto es vinculante para el plan de desarrollo porque nos permite introducir estos pedidos en la misma población creando legitimidad de la política. Igual debe ser en educación, donde participen los jóvenes, los padres de familia, los profesores, la población en general.

**Alberto Adrianzén:**

Estoy de acuerdo con las propuestas de Henry Pease sobre la bicameralidad, la vacancia y la sanción al transfugismo, y la ley electoral, la renovación parcial, el voto voluntario con una condición de que todos debemos estar inscritos en la RENIEC, ya que hay un millón que no lo están. Yo ejerzo mi derecho pero si no estoy inscrito, no lo puedo ejercer, sobre todo me refiero a aquellos en la zona rural.

Estoy de acuerdo con el punto de Aurelio Pastor, respecto del asunto de la deliberación parlamentaria como un tema de debate político del Parlamento, y no como agencia de burocracia que discute las leyes. Es la herencia del fujimorismo que puso el límite a las intervenciones de un máximo cinco minutos por parlamentario. Antes el Parlamento de los años ochenta no tenía esa obsesión por el tiempo. Así no se puede discutir y se tiene que usar la lógica del Parlamento como deliberación y no como la agencia que solo aprueba leyes, que por cierto tiene un récord mundial —casi el Guinness— respecto de proyectos de ley. Los parlamentarios son campeones en presentar proyectos de ley. Con Aurelio Pastor conversábamos antes de esta reunión quiénes eran los campeones. En mi opinión son prácticas, que tienen que ver con el uso del tiempo que es fundamental, y esa es una herencia fujimorista. Porque en realidad se desarrolló esta compulsión y obsesión matemática por el uso del tiempo, dicho esto yo quisiera plantear el tema sobre los partidos del sistema político y las elecciones.

Quisiera que me permitan leer la última nota de la ONPE, del 5 de noviembre, donde se da cuenta de que en el año se han vendido 161 kits electorales, de los cuales 92 son para partidos políticos de alcance nacional, 48 para organizar movimientos de alcance regional, y 21 de alcance distrital, es decir *la fragmentación continúa*, entonces ¿cuál es el problema? Creo que el problema principal de nuestro sistema político, entendido como sistema electoral y muchas otras cosas más, que no voy a detallar, es que genera sis-



temáticamente minorías políticas. Es decir, no genera mayorías políticas y mucho menos fuerzas hegemónicas, eso me parece que es la base fundamental para entender lo que nos pasa; si uno mira lo que está pasando en otros países como Ecuador, Colombia, Venezuela y Bolivia, ahí lo que vemos son procesos de constitución de mayorías políticas, que acá no ocurren. Y ocurre eso y hay aun más explicaciones como: ¿cuáles son los factores que alientan estos procesos de constitución de minorías?, ¿qué entiendo yo por fragmentación? no es tanto la multiplicación de las listas, sino los diferenciales que existen entre la primera y segunda lista. Si uno correlaciona estos resultados, con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD, los diferenciales de la primera y segunda lista, son más pequeños mientras menor IDH haya en distritos provincias y regiones, en cambio hay más listas donde mayor es el IDH, hay más que repartir que son los distritos y provincias ricas, pero la pelea es más feroz abajo con los distritos más pobres, porque el diferencial es 1.5, 2, 2.5; la fragmentación no es solamente un problema de multiplicación de listas, sino un problema de distribución de los electores, y una diferencia mínima muchas veces en los procesos electorales regionales sobre todo de los que estoy hablando.

Entonces hay (1) *causas institucionales*, por ejemplo la ausencia de doble vuelta en ámbitos regionales. Pero también creo que el meollo del asunto está en un sistema de representación cerrado, hay que abrirlo y ver la forma en que los partidos regionales puedan participar. (2) *Hay razones políticas*, no hay en este país un sistema de partidos, entendido como una interacción entre los partidos, como fijación de prelación, como es en Chile, por ejemplo un caso de existencia, o México, por poner un caso de existencia. Creo que aquí hay un partido más fuerte, por tradición, por historia, y el resto son partidos que duran pero son débiles, y Aurelio Pastor dice: «no hay agenda parlamentaria», cuando esa es la prelación o priorización de las demandas sociales, y que se da a través de los partidos, y el Congreso básicamente recibe demandas sociales, y estas tienen que ver con las prioridades sociales. Una parte de su desprestigio —aparte de la incompreensión de la población de la función del parlamento— es que no debate los temas prioritarios primordiales, no hay por ello un sistema de partidos. Si no hay un sistema de partidos no hay priorización de demandas, no hay partidos que estén enraizados en la población; vean los resultados regionales para que se den cuenta. (3) *Hay causas estructurales*, yo tengo una hipótesis: que una sociedad cuando más pobre es, más difícil es de representar políticamente, ese es mi visión. Sociedades como la boliviana

como la ecuatoriana, han encontrado en personajes, no en partidos, las posibilidades de desarrollo político o formas de representación. ¿O ustedes creen que Alianza País es un partido político en el Ecuador?, lo mismo pasa con el MAS en Bolivia. Hay razones estructurales de la pasividad de la pobreza que hacen mucho más difícil la representación.

Pero no se ha estudiado el impacto de la pobreza en la propia representación política en el país. Yo creo que los pobres tienen reclamos y no intereses, creo que hay tres razones: institucionales, políticas y estructurales. Ahora ¿qué hacer? Para sintetizar creo que tiene que haber una ONPE y un JNE. Creo que lo que se debe cambiar en la ley de partidos en lo conceptual, donde un elemento central sea ¿qué hacer con los movimientos regionales? Estoy de acuerdo, la democracia no tiene precio pero cuesta, llevar la contabilidad cuesta, le cuesta al Estado; por ello se tiene que ver el financiamiento a los partidos políticos. Entonces me parece que hay que ponerse las pilas y pensar en un sistema más representativo más interconectado con la sociedad, ahora también el problema de fondo es que la política ha perdido poder. La centralidad de la política con la crisis de representabilidad, arroyado por el papel de poderes fácticos, donde están los medios de comunicación, obviamente hacen que temas van ser discutidos como parte de la democracia; creo que sin partidos no hay democracia. Yo diría, mal con los partidos pero peor sin ellos.

### **Francisco Eguiguren:**

Sobre el tema de la forma de gobierno, creo que América Latina tiene una tradición y una vocación y futuro presidencial, de lo que se trata es de perfeccionar el modelo presidencial y corregir los excesos del presidencialismo, y dejar de lado cualquier sueño o intento parlamentarista. Para empezar si el Parlamento tiene crisis y los partidos políticos están como están, no puede haber sistema parlamentario, olvidémonos; de lo que se trata es de perfeccionar y corregir los excesos y defectos del modelo presidencial. En ese sentido sí coincido con la propuesta que nuestro presidente, que es a quien el pueblo elige,<sup>36</sup> tenga que seguir siendo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, pero las funciones de Jefe de Gobierno tienen que repensarse y compartirse, y algunas transferirse al Presidente del Consejo de Ministros y a su gabinete. Porque la Constitución y la tradición nos hace creer en muchas farsas, si uno le hace

---

<sup>36</sup> Normalmente —de las elecciones— lo que le interesa a la gente es quien fue elegido Presidente, como en el campeonato como quedó U-ALIANZA y el resto no cuenta.

caso a la Constitución va a decir que el responsable del orden público es el presidente, que el responsable del manejo de la economía, es el presidente, el responsable del manejo de la relaciones exteriores es el presidente; y eso es mentira, no es así, ¿o uno espera que el presidente resuelva alguna alteración o desorden interno? o entonces ¿para qué está el ministro del interior? Entonces hay funciones cotidianas que deben ser claramente funciones de los ministros y del Consejo de Ministros y otras del Premier; porque además del presidente, ellos sí tienen responsabilidad política y pueden ser controlados por el Congreso. Por supuesto el presidente escogerá a los ministros y podrá removerlos cuando no le convenza, le dará al gabinete los grandes lineamientos y creo que las funciones que hoy formalmente pertenecen al presidente deben ser transferidas al primer ministro y al gabinete. Este gobierno anunció que se fortalecería la figura del Presidente del Consejo de Ministros con sus ministros, y así fue al principio, creo que los últimos meses oímos menos a Jorge del Castillo que antes —y no es su culpa— el presidente es quien concentra los anuncios políticos, incluso los que no funcionan como el Pacto Social.

El Perú tiene un sistema hiperproteccionista del presidente, con la Constitución peruana no hubiera podido vacarse o destituirse ni a Color de Mello, ni intentarse el caso de Samper y ningún otro presidente vecino. En el Perú el presidente solo puede ser acusado por traición a la patria durante su mandato, por disolver el Congreso o por dar un golpe de Estado o por no convocar elecciones, es decir un dictador; por cualquier otro supuesto el presidente no puede ser sometido por juicio ante el Congreso. En su mandato no se le puede acusar nunca y cuando termina su gestión tampoco. Porque todos se van. Y esto ya no es así en la mayoría de países de América Latina, somos un sistema que mantiene un rezago que creo que hay que revisar. El presidente no puede ser expuesto a ser acusado por cualquier cosa, pero sí deberían ampliarse las causales por las cuales ello pueda ocurrir. En el debate de las constituciones de 1979 y de 1993, dos congresistas con influencia en ambas cartas, señalaban algo que era correcto pero que era gravísimo, prefiero no mencionar quienes son, pero el argumento era que no se debe tocar el régimen de responsabilidad penal y constitucional del presidente, que además este no tiene responsabilidad política, y eso es absurdo en un modelo constitucional que debe limitar y controlar el poder; que la cabeza, el jefe de Estado y Gobierno no tiene responsabilidad política penal y constitucional, y después se quejan cuando hay abusos del poder. Decían aquellos congresistas que se debía seguir el viejo modelo del constitucionalismo británico en el que el rey nunca se equivoca, y

¿para eso están la responsabilidad política de los ministros? O sea comparar al presidente electo en una democracia con un rey del siglo XV, con un rey que nunca ha sido elegido, donde este rey no gobierna, entonces por eso es que luego vamos lógicamente con este tipo de argumentos para terminar diciendo «este esquema no se toca».

Hay que decir algo que me parece importante, ahora el presidente gana menos y está bien, porque no debe ganar tanto; casi debería no ganar nada, porque mientras gobierna vive en Palacio de Gobierno donde casi todo se lo pagan. Entonces el error es ponerle un sueldo alto, probablemente será para que ahorre, porque no tiene en qué gastar. Sin embargo, creo que debe ser a la inversa, el presidente no necesita ganar mucho, pero eso sí, cuando termine su mandato, no puede si es honesto salir a buscar trabajo. Quien ha llegado al más alto cargo político del país, debe ser garantizado por el sistema, debe tener el derecho a dedicarse el resto de su vida a vivir de una renta proporcionada por el Estado, ya sea el sueldo del parlamentario o incorporarse como sueldo de senador, porque tiene mucho que aportar, y es más así se queda y no se va.

Pero nos quejamos porque el parlamentario y el Parlamento se desprestigian, creo que los años dicen algo que hay que revisar; por ejemplo, el temor y el afán por los presupuestos ultra controlados, el neoliberalismo que nos gobierna hace ya varias décadas, a pesar de que cambian los gobiernos, el superpoder de los ministros de economía han generado una distorsión. Se debería buscar que el pueblo entienda otra cosa del parlamentario, que entienda que el parlamentario, es un representante, que son quienes están cerca de mí que soy el pueblo: oye necesito una cosa, oye ayúdame. Porque nosotros sabemos que nuestro representante los podemos cambiar, cuando no nos representa, cuando ya no confiamos en él. Bueno en el Perú el mandato parlamentario sigue siendo irrenunciable, así se quiera ir o no el congresista que no sirve para esto no se puede ir, además no es revocable; son revocables los gobiernos regionales, pero el parlamentario no. El debería ser el primer revocable porque es el representante tradicional del pueblo. O sea ni irrevocable ni irrenunciable. Ahora no tiene iniciativa en el gasto público, ya se la quitaron, entonces ¿qué le ofrece a la gente? En la campaña le ofrece muchas cosas, inclusive mentiras, le ofrece obras que él no puede hacer, pero dice: «mira no se preocupe, yo voy a presentar siete proyectos de Ley», y eso a la mayoría de gente le hace decir: «a mí que me importa». Entonces claro cuando termina su mandato, y vuelve por la reelección, la mayoría no es reelecto, son muy pocos los reelectos. La gente está con la cabeza diciendo: ¿bueno qué obras ayudó o consiguió

este? Si era parte del gobierno seguramente logró que el ejecutivo ponga en el presupuesto, algunas de las obras que él quería, pero si era de la oposición seguramente no puso nada. Entonces no lo reeligen en ese esquema. ¿Cómo va tener popularidad el parlamentario, si la gente espera de él otra cosa?

Por ello, la función de representación es lo que más hace al parlamentario y está mal vista. Los representantes parlamentarios que provienen de las organizaciones populares, obviamente se espera que salgan con sus electores, que salgan con sus bases a una marcha o para que le metan menos palo o para que lo reciban en el Congreso; y mucha gente dice: ¿qué hacen los parlamentarios que no están trabajando?, ¿están representando a su gente?, otros agarran el teléfono e influyen a favor de determinada cosa. Hay que entender que la función parlamentaria es representación, hay que sincerarla, y porque eso es lo que elector quiere, y hay que darles las facilidades que señaló Henry Pease.

Creo en la bicameralidad, esta mejoraría el trabajo en el Congreso y lo especializaría, pero hay una campaña de cierta prensa que cada vez que se habla de bicameralidad se repite el mismo esquema, y eso que ya no está Fujimori. Dicen: son muchos, para que tener más como los que tenemos, para que tener tantos sí además cuesta más; eso no es un criterio porque con ese criterio mejor cerramos el Congreso. La bicameralidad es importante y hay que trabajarla. Hay que convencerse y hay que tener el valor para adoptarla, el Congreso debe tener el valor para adoptarla y no preocuparse por lo que dicen las encuestas o por lo que dicen cuatro diarios, porque de lo contrario se limitarían a pensar: sí es una medida impopular, o para qué si el pueblo sigue sacando la cuenta de que más congresistas cuestan más. Los congresos bicamerales anteriores a los últimos, tenían mucho más parlamentarios y costaban mucho menos.

Por eso la renovación parcial del Congreso es importante pero tiene un riesgo que hay que evaluar, el desgaste del poder político va hacer muy probablemente que la correlación de fuerzas varíen en el Congreso; y bien me dirán con razón, que en Estados Unidos que es un modelo presidencial, hay una renovación más frecuente, sobre todo en la cámara de representantes; claro, es una democracia mucho más consolidada, y además muchos son reelectos. Pero en el sistema parlamentario europeo, no hay problema porque si cambia la correlación política del Parlamento, cambia el gobierno; porque quien elije al gobierno es el Parlamento. Entonces pensar en un esquema en el que el presidente, y el ejecutivo siguen siendo los mismos, y que a mitad de camino cambia la correlación del Congreso, y eventualmente predomina la oposición,

nos abre el camino inédito que requeriría mucha tolerancia, mucha capacidad de concertación que es lo que siempre ha faltado en nuestro país. En la historia peruana cada vez que el gobierno no tenía mayoría parlamentaria, normalmente se sucumbía por un golpe militar, o se daba un autogolpe como lo hizo Fujimori. No hay capacidad de construcción de acuerdos en el Parlamento, y lamentablemente eso es un problema serio, y el fraccionamiento es parte de eso. Finalmente, creo que lo importantes es que la reforma política en mucho de estos temas se tiene que hacer, y hay que hacerla ahora, lejos de un proceso electoral, ahora que tenemos una economía medianamente optimista y estable; porque las reformas políticas se deben hacer en estos momento de calma, y no cuando estemos acorralados por una crisis política que haga tomar muchas decisiones apresuradas o eventualmente demagógicas.

**Henry Pease:**

Ahora vamos a hacer un cierre de 3 minutos por panelista empezando por el Premier.

**Jorge del Castillo:**

Creo que tenemos coincidencia en la crisis de representación, la gente no se siente representada. Al día siguiente de asumir el cargo se hace una encuesta y la gente ya está en contra del alcalde en un 40%. Y esa representación está dada además porque hay un escepticismo en la población, es decir, si a uno lo reeligen dicen «siempre son los mismos, no hay renovación», y cuando presentan gente nueva dicen «de dónde son estos desconocidos». Y muestra de ello ocurrió hace poco, Lourdes Flores no puso a los que estaban antes sino que puso gente nueva y ello fue una de las razones de su derrota, y cito lo que dijo Lourdes.

Entonces esta crisis de representación nace entre otras cosas porque estamos ante el proceso de la revolución científica y tecnológica. Antes la gente hacía política porque se entregaba a ella. En cambio ahora, a través del celular, se envía mensajes «Hay un terremoto en Chíncha» y te enteras al minuto, hemos visto las cosas en vivo y directo, ya no necesitas tanto la representación, entonces realmente existe una tecnología hoy en día que ha superado estos mecanismos de intermediación. Entonces uno tiene que adaptarse a esa realidad para poder comprender, y no solamente hacer una labor crítica ante personas.

Lo que yo quiero subrayar es que la política como oficio noble, como vocación de servicio, como servicio público, es la convicción probablemente de muchísimas personas. Pero lo que pasa en la política como en toda actividad humana, es que también entra otros tipos de personajes que hacen barbaridades. ¿Qué culpa tenemos los demócratas, los correctos, de que haya habido tráfugas, que hayan vendido su voto y su consciencia? Entonces, y finalmente, como suele ser la noticia es la mala y no la buena, y eso es lo que queda en la mente de la gente; así, justos pagan por pecadores.

Entonces ¿por qué no hay Senado?, para qué más, dicen. Miden con la misma vara a todo el mundo. Este es un tema que sin duda nos lleva a una reflexión que ya será motivo de otra reunión, que es el rol de los medios de comunicación hoy en el país, en un marco de libertad de expresión nadie duda de su importancia. Pero ¿cuál es el rol responsable de los medios de comunicación, de la sostenibilidad de la democracia? y lo digo porque hemos visto que en la dictadura hubo muchos medios de comunicación que no decían esta boca es mía, inclusive ninguna palabra, les faltaban manos para aplaudir, y para recibir por supuesto. La democracia requiere un rol serio de los medios de comunicación, tienen que estar a la altura y en la sana intención y vocación de hacer progresar al sistema democrático, y no empezar a ver problemas por «quítame esta paja». Recuerdo y siempre lo cuento como anécdota, cuando empezamos el debate constitucional, Henry Pease, que era presidente de la Comisión de Constitución, me confió sustentar el artículo primero de la Constitución, el cimiento de la Constitución. Pero ese día un señor había retado a duelo a otro, y entonces yo empecé el discurso, y nadie escuchaba ni entendía nada, todo el mundo tenía en la cabeza el tema entre el retador y el retado, y esa fue la noticia en primera plana en casi todos los diarios, y por supuesto fue la noticia que abrió las noticias en los canales de televisión y las radios. Y del debate parlamentario ninguna palabra. «Empezó el debate parlamentario», esa fue toda la noticia. Esto lo digo porque es un factor de responsabilidad sumamente importante. Una queja, aquí hay periodistas, creo que es importante y siempre escucho en la vieja tradición parlamentaria que los diarios enviaban al Congreso a sus mejores periodistas, pero a veces hoy en día nos encontramos con redactores que no saben lo que ha publicado su propio diario, y te preguntan una cosa distinta o no tienen continuidad con las temas de la política, no están en la jugada. Hacen preguntas a veces dispares, fuera de lugar, y en conclusión no se transmite nada. Se transmiten las malas noticias, se transmite la anécdota, aquello que

degrada la política y la afecta mucho. El doctor Henry Pease hacía grandes discursos preparados y nunca salía una línea, salían las barbaridades que alguno hacía por ahí.

**Francisco Miró Quesada Rada:**

Creo que es muy importante la democracia al interior de los partidos políticos, sin embargo, me parece que el sistema debería ser de elecciones primarias abiertas, no solamente para que participen los militantes del partido, sino también la sociedad civil, como sucede por ejemplo en Estados Unidos, o como sucede con la convergencia en Chile. Esto fundamentalmente para poder vincular más a los representantes del pueblo, a los candidatos que pretenden cargos a la Presidencia de la República, al Parlamento, otros cargos, regionales y municipales con la sociedad civil.

¿Cómo entra la sociedad civil al Estado? ¿De qué manera se da este empoderamiento? Creo que las primarias abiertas es un mecanismo, que permitiría por ejemplo, si aquí el Dr. Del Castillo quisiera candidatear a la Presidencia de la República, y hubiera otros candidatos alternativos de su partido, no solamente votarían los simpatizantes del partido del Dr. Del Castillo, sino que los simpatizantes que estarían acá, irían y votarían a través de un proceso electoral supervisado por la ONPE. Me parece que lo que dice Alberto Adrianzén es muy interesante, hay que volver a reflexionar sobre el financiamiento de los partidos políticos, no hay sistema de partidos políticos, hay que crear eso, que es un proceso; y por otro lado la democracia es democracia, no es plutocracia, hay que crear condiciones para que —por ejemplo— en elecciones primarias abiertas, quienes invierten más tengan mayores posibilidades de acceder a la opinión pública. Tiene que haber un apoyo económico para los miembros de partidos políticos que no tienen esas posibilidades. El otro tema de revocatoria del que habla Francisco Eguiguren, me parece bien, hay que analizar sobre la revocatoria de los congresistas. Y lo que dijo el presidente regional, Nelson Chui es interesante también, las autoridades no se comprometen a abrir espacios a la sociedad civil, en ese sentido —por ejemplo— en el caso específico de la revocatoria, creo que debe quedar como dice la ley 26300. Porque tiene que haber un año donde nosotros podamos medir qué hace el alcalde, qué hace el presidente regional, qué hacen los legisladores, y después evidentemente partir de allí y ver si conviene o no conviene la revocatoria. No hay que tenerle mucho miedo a la revocatoria, es un mecanismo de ejercicio real del poder y profundamente



democrático en la medida que, está regulado y tiene un marco legal. Entonces yo insisto mucho en el empoderamiento, en la transferencia, sin dejar de lado una serie de propuestas relacionadas —por ejemplo con el voto facultativo— que me parece sumamente importante, creo que es un avance en ese sentido.

El otro aspecto que quiero abordar está relacionado acerca del poder del Presidente de la República. Es cierto, como se ha mencionado aquí, que el presidente en el Perú y muchos lugares de América Latina tienen un exceso de poder, entonces tiene que haber limitaciones y transferencias de ciertos espacios de poder al Premier, sin caer en el modelo francés, parlamentario presidencialista pero sí, a través de mayores mecanismos donde el Premier pueda conducir la política de gobierno y que el Presidente de la República sea el Jefe de Estado, en ese sentido aparente, aunque en este caso la propuesta de Henry Pease tiene la particularidad —me parece innovadora— que es un poco la salida a este modelo mixto parlamentario presidencialista.

### **Aurelio Pastor:**

Actualmente, la Internet y las comunicaciones permiten que se lleve muy rápidamente la información a la gente, pero creo que a pesar de ello, el acercamiento en el tema de la representación es el que permite recibir también; porque es lo que básicamente hace uno cuando se acerca recibir, que la gente tenga la sensación y la seguridad que está siendo escuchada, y que por lo tanto participa de alguna manera con esta democracia. Las elecciones abiertas internas son interesantes, dentro del partido aprista las practicamos y la hemos hecho varias veces en el último proceso electoral interno, hicimos elecciones abiertas y participó la ciudadanía. Creo que es importante fortalecer los mecanismos de democracia interna de los partidos si queremos eliminar el voto preferencial, porque distorsiona el propio proceso electoral. Probablemente en Lima que es grande y tiene escaños y donde los candidatos direccionan sus campañas, sus propuestas no se sientan tanto, pero en provincias las elecciones hacia fuera terminan siendo guerra directa entre los candidatos de la misma lista más que una posibilidad de proponer alternativas para que la gente escoja. Tenemos una gravísima escasez de representación, hay un parlamentario por cada 250 mil habitantes y eso hace que sea un parlamento pequeño y alejado, lo ha reclamado el presidente de la región Lima pues no tienen representación, es verdad, pero hay otro segmento que no tiene representación que es el de los peruanos que viven en

el extranjero. El diario *El Comercio* da cuenta que son 32.000 los peruanos que mensualmente salen del país y ya hay varios países europeos que han incorporado la representación de los que viven afuera; porque hoy vivimos la era de la globalización y casi todos los países del mundo posee un número importante de parlamentarios, entonces casi todos los países del mundo tienen una población importante viviendo fuera de sus fronteras; y por lo tanto una representación como la nuestra que solo en remesas representa más de 2.000 millones de dólares al año y que sin duda ayuda a financiar la economía nacional. Finalmente, solo la democracia cuesta, si pudiéramos disminuir los gastos eliminando los consejeros regionales, los regidores y muchas otra; pero cuando un busca perfeccionar el sistema y tener gente que nos represente más, y tener mayores posibilidades de poner candado y seguridad a la democracia, tiene que invertir necesariamente y es parte de fortalecer nuestras instituciones.

### **Nelson Chui:**

Una reforma del estado es necesaria, el Estado debe ser eficiente en todo nivel. En otros países para exportar solo existe una ventanilla, en cambio en el Perú hay muchas. Eso atrasa los procedimientos y nos hace menos competitivos.

Ahora respecto de aquellos congresistas que son elegidos por el pueblo y que se deben a ellos, pero que sin embargo muchos de ellos no radican ni van a sus pueblos, recuerdo una solución, las Oficinas desconcentradas. Creo que son una forma idónea para que los congresistas rindan cuentas ante su pueblo y que ellos tengan donde llegar. Uno de Lima provincia puede llegar a Lima y uno de Tumbes no puede llegar a Lima, creo que este tipo de oficinas, es una forma de que se sientan más cerca del pueblo, y generar mayor confianza para que los políticos generen a su vez más confianza que es algo que vienen perdiendo.

También esta el caso de los presidentes regionales elegidos. La ley estipula que es el Consejo Regional la máxima autoridad, y resulta que el presidente es el elegido por el pueblo. Sin embargo, el Consejo Regional es el que manda al presidente de la región. Entonces acá hay una distorsión que debe aclararse o definirse. Algunos piensan que los consejeros deberían ser los alcaldes que integren el Consejo, eso es otra propuesta para analizar.

Otro de los temas importantes es que el Estado debe financiar la actividad partidaria porque es la mejor forma de que todos tengamos mayores oportunidades de ser elegidos.

**Alberto Adrianzén:**

Creo que el problema principal en nuestra política, es que el nuestro es un sistema que genera minorías altamente conflictivas. Eso genera una política que no está orientada hacia el pacto o los acuerdos políticos, ni de los consensos. ¿Cómo surge este tipo de políticas? De los conflictos sociales que se van generando y frente a eso lo que hemos hecho es reemplazar esa realidad por la búsqueda de consenso que muchas veces tiene muy poco que ver con la realidad misma. Es un problema de otro tipo. Entonces señalo causas normativas institucionales, causas políticas y causas estructurales.

Hay un problema que tiene que ver con la crisis de la política, yo creo que los medios son importantes y han cambiado, como dice Jorge del Castillo, han revolucionado la forma de hacer política. Sin embargo, creo que no se debe exagerar sobre el poder de los medios, no soy aficionado, pero entiendo que hay un problema con los medios de comunicación que deber ser discutido abiertamente. Hemos visto directores de algunos medios de comunicación recibiendo cerros de dinero.

Otro aspecto de la crisis de la política son los poderes fácticos. El FMI era un poder fáctico real, los organismos internacionales eran fácticos en los 90. Nadie los elegía ni los fiscalizaba, y así como hay poderes fácticos internacionales también hay nacionales. Me parece que es un tema que tiene que ser discutido abiertamente si queremos recuperar la centralidad de la política.

Creo que el Congreso debe buscar formas propias de legitimidad, si el congresista es bueno se sacó la tinka si es malo perdió. En la época de Henry Pease se ensayó en el Congreso las oficinas desconcentradas, que eran formas de recobrar la legitimidad del Congreso. Los parlamentarios se opusieron tajantemente y uno me dijo a mí: «a mi nadie me toca ni me juzga» —textualmente— o sea era un intocable. Creo que el Parlamento no tiene otra forma de legitimidad, más allá de que el parlamentario, con el agravante que se recordó aquí; desde que se quitó la iniciativa de gasto, no encuentra una forma de relación permanente con los electores, que no sea una forma lobista frente al Estado o clientelar frente a los electores. La modernización del Congreso no es solamente tomarle el examen de cultura general a los parlamentarios y ver cómo ahorramos, en esta lógica que parece de cajero, sino replantear el tema político de la legitimidad del Congreso. Creo que el Congreso no tiene formas propias de legitimidad como institución. Y finalmente los cambios en la ley de partidos creo que son urgentes, allí insisto en el tema como debate:

¿qué hacemos con los gobiernos regionales? Bueno vamos a poder participar en las elecciones 2008, tenemos que romper la estructura bicéfala de la de representación, donde los de arriba tienen poco que ver con los órganos intermedios, menos aún con los de abajo; la bronca es porque no hay conexión. Me parece que el tema de los gobiernos regionales no está al margen de lo que pasa en la región andina, todos los países andinos están cambiando sus elites políticas, el chavismo, uribismo, correísmo, evismo. Yo no sé por qué no se pueden cambiar las elites políticas aquí. Parte del cambio son los movimientos regionales políticos, que mi opinión no es la primera vez que aparecen, Fujimori se los tumbó en el año 92, y el centralismo los decapita cada cierto tiempo, todo eso impide que surjan partidos nacionales desde las regiones. ¿Qué fue el APRA? Esos son los temas de fondo que hay que discutir si queremos la aprobación real de los partidos, se requieren reformas radicales, en ese sentido que se apunte a cosas reales.

**Francisco Eguiguren:**

Cuatro cosas muy puntuales retomando lo que justamente acaba de decir Alberto Adrián y creo que recoge un nivel de consenso en la mesa: es indispensable que se modifique la ley de partidos políticos y debe decir que los movimientos regionales pueden postular a los parlamentarios en su respectiva región. El mapa político del país confirma que los partidos nacionales o la mayoría de ellos no son tan nacionales ni tienen presencia en las mayorías de departamentos, y es parte del sistema de representatividad, esto no requiere reforma constitucional, es solo cambiar un artículo de una ley. Ojalá que el Congreso en la próxima legislatura cambie la ley y reafirme a favor de la descentralización, y que los movimientos regionales puedan postular parlamentarios, en tanto haya distritos electorales múltiples en su respectiva circunscripción, esto no toma mucho tiempo hacerlo, es un artículo chiquito.

En segundo lugar hay una cosa muy curiosa en nuestra Constitución respecto de los parlamentarios, La Constitución dice que los parlamentarios cumplen su función a tiempo completo. Eso además de ser una mentira, porque además si lo hacen a tiempo completo no le queda tiempo para nada, no es un concepto jurídico. No quisieron poner lo que debe decir, la función parlamentaria es a dedicación exclusiva, salvo como se decía en docencia universitaria en tiempo que no entorpezca la función parlamentaria, pero eso a tiempo completo es un cuento, y permite que muchos parlamentarios, sobre todos los peores se dediquen a hacer otra cosa. Y seamos realistas,

los parlamentarios no pueden ser dirigentes deportivos, no lo entiendo, no deben y no pueden, la Constitución es clara. Entonces por qué le damos tanta vuelta.

En tercer lugar el tema del voto preferencial, la mayoría coincide que su papel de que es ya pernicioso, ya no contribuye a fortalecer los partidos, y queremos fortalecerlos. Pero como bien se ha dicho la eliminación del voto preferencial —que yo creo es una necesidad— tiene como correlato la verdadera democracia interna de los partidos; si no se garantiza ello es contraproducente, el voto preferencial tiene que seguir porque nació para ser un mecanismo de los ciudadanos para defenderse de la cúpulas y dictaduras partidarias.

Tengo una diferencia entre dos intervenciones que se han planteado, a mí no me convence esa figura de elecciones primarias abiertas, no solo por la corruptela, como ya señaló y dijo Aurelio Pastor: de que gente de un partido vaya a la de otro partido para elegir a los peores, sino por un sistema real; si queremos fortalecer a los partidos lo militantes tienen algo que decir. Es poco probable que gente ajena del partido vaya, pero seguramente el que va —tomémoslo con desconfianza— generaría otra corruptela peor, que se dé entonces que el candidato dentro del partido llegue con camiones de gente porque le pagan para votar por él. Yo creo en una democracia interna, sí, pero de gente del partido, y el que quiera hacer política que se meta a un movimiento político. Y por último el voto voluntario o facultativo, parece que ya llegó el momento de él, sé que el Congreso estuvo a punto de aprobarlo en dos oportunidades. Sé que el tema es siempre: ¿estaremos preparados? Nunca lo vamos a saber, pero venimos funcionando con voto obligatorio y tampoco estamos bien. Y el voto facultativo es como el tema del matrimonio, los que no se han casado sueñan con casarse, y los que están casados extrañan a los solteros. Los países que tienen voto facultativo están preocupados por el ausentismo, y los países que tenemos voto obligatorio estamos preocupados por el facultativo. De repente ya llegó el tiempo de probar un voto facultativo, ya que es un voto libre y consciente, eso sí queremos hacerlo con tiempo para elecciones del 2016, pero por favor demos el salto, y si eso favorece a un determinado partido, entonces podría ser el APRA, por ser el partido más organizado, bueno pues sería un premio. El APRA ha ganado dos veces con el voto obligatorio, y si gana con voto facultativo estará bien para ellos, unos dirán que es un triunfo para los que son organizados, otros dirán que seguimos siendo masoquistas.