

# HOMENAJE A VALENTIN PANIAGUA CORAZAO



## Capítulo 35

COMITÉ EDITOR

Javier Arias-Stella / Juan Incháustegui Vargas  
Alberto Adriánzén Merino / Gustavo Bacacorzo / Marita Castro Pisfil /  
Domingo García Belaunde / Marco Jamanca Vega /  
Francisco Miró Quesada Canturías / Luis Ortega Navarrete /  
Henry Pease García / Marcial Rubio Correa / Débora Urquieta /  
Alberto Velarde Yañez / Juan Manuel Velarde



**FONDO  
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

*Homenaje a Valentín Paniagua Corazao*

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010  
Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú  
Teléfono: (51 1) 626-2650  
Fax: (51 1) 626-2913  
feditor@pucp.edu.pe  
www.pucp.edu.pe/publicaciones

Cuidado de la edición, diseño de cubierta y diagramación de interiores:  
Fondo Editorial PUCP  
Primera edición, noviembre de 2010  
Tiraje: 500 ejemplares

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

ISBN: 978-9972-42-941-5  
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-14040  
Registro de Proyecto Editorial: 31501361000964

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

## PANIAGUA: EL FORO DE PARTIDOS Y LOS RETOS DE LA POLITICA

**Alberto Velarde Yáñez**

El 11 de agosto de 2006 se realizó la sesión N° 64 del Foro del Acuerdo Nacional en su local de siempre, para una cita poco ritual, la primera luego de las elecciones presidenciales y parlamentarias. Esta vez tenía agenda extraordinaria y singulares participantes.

Presidía la mesa el doctor Jorge de Castillo, secretario general del Partido Aprista Peruano, reelecto Congresista de la República y juramentado presidente del Consejo de Ministros. En la sala se encontraban los principales líderes de los partidos que habían competido y obtenido representación parlamentaria, de la sociedad civil organizada, de las iglesias, así como los de los trabajadores y los del empresariado nacional, quienes tienen asiento permanente en el Foro.

Dado lo especial de la ocasión, también participaban tres ex presidentes de la República, el doctor Toledo, el doctor Paniagua y el general Morales Bermúdez; asimismo asistieron el doctor Luis Castañeda, alcalde Lima, y los candidatos presidenciales Lourdes Flores Nano, Martha Chávez Cossío y Humberto Lay, entre otras personalidades.

Para los políticos de mi generación dicha reunión fue una experiencia conmovedora, tener sentados alrededor de una misma mesa a un conjunto de líderes peruanos que representan a distintas organizaciones políticas, sociales y económicas, convocados por las 31 políticas de Estado para continuar con el esfuerzo de generar consensos que le permitan al Perú alcanzar los grandes objetivos nacionales:

1. Democracia y Estado de derecho
2. Equidad y justicia social
3. Competitividad del país
4. Estado eficiente, transparente y descentralizado.

Si recordamos la historia republicana, en los últimos cincuenta años solo hemos asistido a cuatro cambios de mando entre gobiernos elegidos por votación y la interrupción de los periodos presidenciales ha sido el signo mas visible de nuestro tiempo; así como que dictaduras de todo tipo y autocracias de todo color han sido la madre del Perú desconcertado. Estos antecedentes jugaban en contra de mantener los espacios de diálogo y concertación que se habían generado en la última transición entre la cleptocracia y la democracia.

Tal como nos decía el presidente Paniagua, «Ningún Acuerdo Nacional es simple o fácil, exige recorrer un camino áspero, difícil y escabroso que lleva tiempo, como ocurre en todos los procesos con algún significado histórico o político».

Lo que hizo mas importante a la mañana del 11 de agosto fue que el nuevo gobierno nacional continuaba una tarea trascendente dejada por el anterior y celebrábamos que pese a nuestras legítimas diferencias sí era posible sacar adelante el pacto del Acuerdo Nacional. Esa reunión del Foro fue una síntesis de la mejor forma de hacer política en el Perú.

Como era predecible, había mucho interés entre los miembros del Foro por escuchar las palabras de los ex presidentes, especialmente las del doctor Paniagua —puesto que desde finalizada la campaña electoral en el mes de abril casi no había hecho vida pública, con excepción de asistir al Congreso para la juramentación del nuevo Presidente de la República.

### **Otra faceta del presidente Paniagua**

El presidente Paniagua era un político reconocido como honesto y de exitosa trayectoria en diferentes tareas públicas, como jefe de Estado, diputado, presidente de la Cámara de Diputados, presidente del Congreso, congresista, ministro de Justicia y de Educación; tenía la experiencia de conducir al Perú en momentos difíciles y de haber luchado contra la impunidad de los poderosos de siempre, los del borrón y cuenta nueva.

En su intervención nos recordó que era necesaria «la formulación de un proyecto nacional, de un proyecto sugestivo de vida en común, de un conjunto de quehaceres históricos que haga posible que todos o casi todos tengamos una visión compartida del futuro», para lo que era necesario tener una agenda para la concertación. Contando su experiencia en Guatemala como jefe de la misión de observación de la OEA en el proceso electoral del año 2004 nos propuso crear un Foro de Partidos Políticos y explicó esta institución a grandes rasgos.

Dado el número de personalidades, el escaso tiempo y el respeto que el presidente Paniagua tenía por este, no pudo explayarse más en la propuesta. Sin

embargo, en un largo artículo que había escrito en el año 2005 sobre la «necesidad de la concertación nacional» (publicado en el diario *El Comercio* en noviembre de 2006) en el numeral tres sobre «política partidaria: lucha por los intereses del Perú y Foro de Partidos» encontramos la motivación y la sustentación de la propuesta de crear esta nueva institución.

Decía el presidente Paniagua que el Perú ha vivido en perpetua confrontación (intolerancia religiosa, militarismo, caudillismo, autoritarismo, racismo, terrorismo, discriminación, etcétera). Ese clima se ha traducido en diversas formas de violencia (política, económica, social, cultural, estructural, etcétera) y acción directa, como ya se ha dicho. La política no ha sido una excepción. Ha sido siempre una competencia de enemigos más que un empeño de adversarios unidos por el propósito común de servir los intereses del Perú, aunque discrepando en la forma de hacerlo, es decir, solo en los medios. Y ello lejos de favorecer la afirmación y consolidación de los partidos o de la unidad nacional favorece la disolución y división del Perú.

Nadie podrá modificar ese clima ni cambiar esa realidad excepto los propios actores políticos. Acción Popular, por ello, recoge valiosas experiencias de otros países y propone la creación de un Foro de Partidos. Este Foro (que no sustituiría ni competiría con el Acuerdo Nacional) sería, para comenzar, un punto de encuentro y un ámbito abierto al diálogo de los partidos no solo con propósitos deontológicos, para elevar el nivel de la política, establecer reglas mínimas de conducta y ética de los partidos y de sus militantes, sino para concertar esfuerzos a fin de mejorar y elevar la calidad de la democracia y facilitar la concertación parlamentaria o política, hacer docencia cívica, mejorar los niveles de gestión y fiscalización política, y, en general, y sobre todo, para asegurar una mayor y mejor participación popular en el quehacer público.

Como era de esperar, la propuesta del presidente Paniagua de crear un Foro de Partidos Políticos despertó interés, curiosidad y dudas entre los integrantes del Foro del Acuerdo Nacional y también preocupaciones en aquellos que creen que el dialogo sirve poco para resolver problemas. Sin embargo, quienes lo habíamos escuchado anteriormente hablar sobre el tema sabíamos que se refería a una materia estudiada profundamente y que casi no había publicado.

La otra faceta del presidente Paniagua —tal vez menos conocida para el público— era la de profesor universitario de derecho constitucional y administrativo, escritor prolijo, investigador social, conferencista internacional experto en temas vinculados a la democracia en América Latina y a los sistemas electorales y políticos. Debió sorprender mucho más a aquellos que sin conocerlo bien durante la última campaña electoral lo habían querido presentar como un político tradicional.

En la referida sesión, algunos dirigentes (presidentes y secretarios generales) de los partidos políticos vieron inmediatamente la importancia de contar con ese foro especializado donde se pudiera discutir temas concretos como la reforma a la ley de partidos políticos o que se incluya en el presupuesto nacional los fondos para financiar a los partidos. Otros con perspectivas más académicas apoyaban la propuesta, porque el resultado electoral del 2006 mostró el fraccionamiento de nuestro frágil sistema de partidos políticos.

### **Conformación del grupo impulsor del Foro de Partidos**

En el acta de la sexagésima cuarta sesión del Foro del Acuerdo Nacional del 11 de agosto del 2006 se consignó el siguiente texto: «El Foro retomó la iniciativa del ex presidente Paniagua (creación del foro de partidos) para lo cual acordó conformar un comité que presente una propuesta sobre los alcances que este tendría, quiénes deberían integrarlo, qué funciones deberían tener, entre otros».

Efectivamente, el Foro del Acuerdo Nacional conformó un grupo de trabajo integrado por Juan Sheput de Perú Posible, Percy Tabory del Partido Popular Cristiano y Manuel Gallástegui de la Coordinadora Nacional de Independientes, entregándome la responsabilidad de la coordinación general. Luego solicitó su incorporación Fausto Alvarado por el Frente Independiente Moralizador, cuya organización política no había obtenido representación parlamentaria.

Asimismo, el secretario técnico Max Hernández y Rafael Roncagliolo, miembro del Comité Consultivo, se sumaron permanentemente al grupo de trabajo y acordamos sesionar todos los jueves a las 5:00 p.m. en las instalaciones de la PCM e invitar a las reuniones a los representantes de las otras organizaciones políticas con asiento permanente en el Foro del Acuerdo Nacional, concurriendo José Luis Delgado y Jhonn Romero por el APRA, Andrés Reggiardo y Luis Umezawua por Cambio 90, Javier Ocampo por Nueva Mayoría, Humberto Lay y Juan Manuel Aguilar por Restauración Nacional, Aldo Estrada y Freddy Serna por Unión Por el Perú, y Eduardo Carhuaricra por Somos Perú.

Al haber sido designado coordinador del grupo impulsor y a la vez ser el secretario general de Acción Popular, solicité a Pedro Morales Mansilla —líder de mi partido y discípulo del presidente Paniagua— que me acompañara en el esfuerzo de construir el Foro de Partidos. En innumerables oportunidades el presidente Paniagua, Pedro y yo nos habíamos reunido para trabajar sobre temas relacionados con los partidos políticos.

Instalado el grupo impulsor con una agenda definida —proponer un reglamento del Foro de Partidos Políticos— sus integrantes estaban entusiasmados por el encargo recibido aunque preocupados por la penosa situación que

atravesaba el presidente Paniagua, quien a las dos semanas de haber hecho la propuesta fue internado en una clínica local. Como es costumbre en los grupos de trabajo, la asistencia fluctuaba entre nueve y diez de los representantes de los partidos —en alguna sesión faltaba uno y en la siguiente otro— pero el personal de la secretaría técnica se encargaba de dar el apoyo, facilitando las tareas y enviando a cada uno —presente o ausente— las actas, los materiales distribuidos y los avances del encargo recibido.

Las distintas reflexiones que hicieron los integrantes del grupo impulsor del Foro de Partidos se pueden sintetizar en la siguiente pregunta: ¿Por qué los partidos políticos nacionales son poco representativos?

Recordábamos que algún tiempo atrás —luego de la derrota del fujimorismo y la instalación del gobierno de transición— se generó un gran debate para despejar esa misma pregunta, especialmente al interior de los partidos políticos tradicionales, apoyados por ONG como Idea y Transparencia Internacional. Luego ese debate se trasladó a la mesa multipartidaria formada por doce partidos políticos (2002-2003) y produjo un anteproyecto de ley de partidos políticos.

La Comisión de Constitución del Congreso de la República debatió ese anteproyecto y por consenso remitió al pleno un texto cuyo dictamen ensaya una respuesta a la pregunta planteada al interior del grupo impulsor, señalando que las principales causas de la falta de representación de los partidos eran «la ausencia de un sistema de partidos políticos en el Perú» y «la crisis de los partidos tradicionales» caracterizada por:

- Carencia de un largo periodo de estabilidad democrática en la vida de la república.
- Existencia de poderes fácticos de mayor relevancia que los partidos políticos (militares, empresarios, medios de comunicación, etcétera).
- La globalización, la rapidez de los cambios y el aumento de la influencia de los organismos internacionales.
- Crisis de gobernabilidad y pérdida de credibilidad en las instituciones.
- Demora en resolver la crisis económica y la violencia política.
- El éxito de un *outsider* para detener la inflación y combatir el terrorismo.
- Discurso anti-partidos y la incapacidad de reacción de estos.
- Multipartidismo exacerbado basado en un sistema electoral caduco.
- Pérdida de los partidos de su vínculo con la sociedad.
- El seguimiento a un caudillo como forma tradicional de hacer política.

Los integrantes del grupo impulsor, que también habíamos formado parte de la mesa multipartidaria, coincidíamos en que las causas que no habían permitido a lo largo de la historia republicana tener un genuino sistema de partidos y que estos fueran realmente representativos permanecían casi intactas a pesar la Ley de Partidos con sus innovaciones de democracia interna, transparencia en las finanzas partidarias, etcétera, y el hecho de haber transcurrido varios años de concluida la última autocracia.

Adicionalmente, a esa fecha —setiembre del 2006— el JNE tenía inscritas a 23 organizaciones políticas, mientras en el año 2003 solo existían dieciséis. Este aumento en el número de partidos se dio pese a la ley de la valla electoral y a los nuevos requisitos que estableció la ley de partidos. Era claro que se necesitaban otros mecanismos o fórmulas para resolver el complejo problema y que la propuesta del presidente Paniagua de crear ese foro nos otorgaba un espacio de diálogo y concertación especializado en aquellos temas que generalmente solo tratan los académicos o funcionarios internacionales que no hacen vida partidaria.

### **Partida a la eternidad del presidente Paniagua**

El 16 de octubre de 2006 el Perú tuvo la desgracia de perder tempranamente al presidente Paniagua y la nación entera le rindió una sentida despedida. En palabras del periodista César Hildebrandt, «Don Valentín es ahora el vitalicio Presidente de la República».

Luego de ese doloroso deceso, el grupo impulsor del Foro de Partidos Políticos volvió a retomar la tarea el 7 de noviembre del año 2006 —cuarta sesión— convencidos de que era posible comenzar a saldar la «vieja deuda de los partidos con el Perú», comentario del periodista Juan Paredes Castro publicado en el diario *El Comercio*, refiriéndose a que la mezquindad de los políticos afecta hasta la continuidad de la democracia en el país. También se distribuyeron los siguientes documentos:

1. El artículo «Necesidad de la concertación nacional», escrito por el ex Presidente de la República Valentín Paniagua Corazao.
2. La propuesta de reglas de funcionamiento del Foro de Partidos presentada por Manuel Gallástegui de CNI, Percy Táborny del PPC y Unión por el Perú.
3. La carta del subsecretario de Asuntos Multilaterales, Embajador Antonio García Revilla, en la que solicita al Acuerdo Nacional identificar un proyecto o actividad de cooperación técnica que el Perú podría someter

al Foro Interamericano sobre Partidos Políticos para la modernización de los partidos políticos.

4. La carta del jefe de la Región Andina de IDEA Internacional, señor Rafael Roncagliolo, manifestando su deseo de contribuir a la iniciativa de generar un espacio de diálogo para los partidos políticos.

El presidente Paniagua había trabajado el año anterior a la campaña electoral un pequeño cuadro sinóptico donde ordenaba algunas de las importantes tareas que consideraba que debería tener el Foro de Partidos Políticos y que el doctor Marco Jamanca —destacado discípulo— tuvo la gentileza de remitir al grupo impulsor, cuyo detalle en la parte pertinente dice:

*I. Mejorar y elevar el nivel de la política y la eficiencia del Estado (y de sus agentes), así como la participación de la sociedad civil y el mercado en la ejecución de la política.*

## **MECANISMOS**

### **1. Foro Mesa de Partidos**

- Centro de convergencia, encuentro y diálogo para la elevación del nivel de la política y para la búsqueda de consensos;
- Establecimiento de normas deontológicas;
- Tribunal de Honor.

Este aporte directo fue la base para la redacción de las finalidades del Foro de Partidos Políticos, sumado a las reglas de funcionamiento extraídas de la experiencia guatemalteca y adaptadas a la realidad peruana (vigencia del Pacto del Acuerdo Nacional) bajo el ánimo de buscar consensos entre los participantes. La simple lectura de los artículos sobre la definición y las finalidades del proyecto de reglamento propuesto muestran claramente las ideas del Presidente Paniagua que nos inspiraron, el texto dice:

#### *1.1. Definición*

Espacio de coordinación multipartidaria de todos aquellos inscritos a la fecha en el Registro de Partidos Políticos Nacionales del Jurado Nacional de Elecciones de conformidad con la Ley de Partidos Políticos.

## **1.2. Finalidades**

1. Mejorar y elevar el nivel de la política.
2. Promover la participación ciudadana en los partidos políticos.
3. Contribuir a la gobernabilidad del país en el marco del sistema democrático.
4. Construir un genuino sistema de partidos.

## **La cultura del consenso**

El martes 28 de noviembre de 2006, realizamos una reunión entre los integrantes del grupo impulsor del Foro de Partidos Políticos y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil del Foro del Acuerdo Nacional para aclarar la relación entre los foros y recibir las propuestas de estas entidades. Se trató de un positivo intercambio de ideas que se reflejó en el texto del proyecto de reglamento presentado.

Con mucha generosidad de los integrantes del grupo impulsor y esfuerzo de la Secretaria Técnica fuimos estableciendo artículo por artículo las reglas de funcionamiento del Foro de Partidos Políticos, hasta completar el último capítulo. Algunos de los dirigentes plantearon que el texto fuera coordinado con las organizaciones para evitar posteriores contramarchas o demoras, pues el documento debía ser suscrito por los representantes legales de cada partido con asiento en el Foro del Acuerdo Nacional.

En el acta de la 67 sesión del Foro del Acuerdo Nacional del 15 de diciembre de 2006 se consiga el siguiente texto: «El grupo de trabajo ha elaborado una propuesta de reglamento del Foro de Partidos Políticos y sus finalidades». Con estas sencillas palabras la oficina de la secretaria técnica evidencia que el grupo impulsor había cumplido con el encargo entregado el 11 de agosto de ese año de presentar un documento consensuado —especialmente por aquellos que representaban a las organizaciones políticas— que permitiera la constitución del Foro de Partidos.

El grupo impulsor del Foro de Partidos Políticos, que funcionó entre el 11 de agosto y el 15 de diciembre de 2006 y estuvo integrado por representantes de trece organizaciones distintas miembros del Foro del Acuerdo Nacional logró su objetivo en tan solo cuatro meses, a pesar del difícil encargo que recibieron. Algo nuevo se había gestado en los dirigentes políticos: la capacidad de compartir una visión en conjunto sobre una materia aunque esta fuera compleja. La cultura del diálogo y la concertación que tanto predicó el Presidente Paniagua entregaba sus frutos.

El secretario técnico del Acuerdo Nacional, doctor Max Hernández, asumió la tarea de coordinar con el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales para conocer cuántos y cuáles eran los partidos políticos que se encontraban con inscripción vigente y reconocidos como tales de conformidad con la Ley de Partidos Políticos —adicionales a los trece del grupo impulsor—, con la finalidad de darles a conocer la iniciativa de crear un Foro de Partidos Políticos e invitarlos a formar parte.

Luego de las coordinaciones con distintos líderes políticos cuyas organizaciones no pertenecían al Acuerdo Nacional, se anunció en la sexagésimo octava reunión de trabajo del Foro, con fecha 2 de febrero de 2007, que «Respecto al Grupo del Foro de Partidos Políticos, el Secretario Técnico informó que este ha acordado invitar a un almuerzo de trabajo a todos los partidos políticos inscritos en la Oficina de Registro de Organizaciones Políticas».

Al almuerzo asistieron más de una docena de representantes de partidos políticos que no se habían presentado al último proceso electoral general (abril de 2006) o que habían perdido su inscripción por no pasar la valla electoral. Estos representantes incluían personalidades como los ex candidatos presidenciales Susana Villarán y Rafael Belaunde; el alcalde provincial de Trujillo, César Acuña; la ex regidora de Lima Metropolitana Aída García Naranjo, entre otros.

Los participantes expusieron su insatisfacción con la ley de partidos manifestando que fue trasgredida por casi todos los contendores en el proceso electoral y por las autoridades del JNE y de la ONPE (violación de la democracia interna para las fórmulas presidenciales y parlamentarias); también manifestaron su descontento con la ley de la valla electoral, que no reconoce los resultados regionales y provinciales para validar la continuidad en el registro de partidos, así como el interés de participar en los dos foros, tanto el del Acuerdo Nacional como el de Partidos.

### **Instalación del Foro de Partidos**

Tomó largas semanas procesar cuál era el momento oportuno para instalar el nuevo Foro, dado que este hecho reflejaría un acto trascendente de la política del gobierno nacional y por ende produciría una reacción de los opositores —especialmente del grupo parlamentario del comandante Humala, líder del Partido Nacionalista, que no se integró al Acuerdo Nacional y ni aceptó participar en las reuniones previas promovidas por el grupo impulsor— así como de la opinión pública, sensibilizada con el tema de financiar a los partidos con recursos del presupuesto nacional.

Por otro lado, varios representantes de otras organizaciones no políticas del Foro del Acuerdo Nacional recomendaban dar una clara explicación a la prensa especializada y en general a los medios de comunicación sobre los por qué y para qué del nuevo Foro. Pese a los esfuerzos del grupo impulsor y del secretario técnico del Acuerdo Nacional en difundir los beneficios que tendría el país con este espacio permanente de diálogo y concertación para las dirigencias políticas, las preocupaciones, dudas y temores continuaban latentes.

Adicionalmente a las dificultades inherentes a poner en marcha un proyecto de la envergadura del Foro de Partidos Políticos, el Presidente de la República en su mensaje a la Nación del 28 de julio de 2007 desde el Congreso propuso la creación del «Pacto Social sobre productividad, empleo y salarios» como una salida a la crisis política de esos días, forzada por la confrontación entre el gobierno nacional con las regiones y provincias.

El Pacto Social, anunciado desde la cúspide del poder político, sin consulta a los probables participantes y sin mayores antecedentes, mostraba un giro autoritario que sobreponía el voluntarismo del doctor García a las instituciones y a los organismos que con mucho esfuerzo trataban de utilizar el diálogo y el consenso como herramientas para la solución de conflictos: entre las más conocidas el Consejo Nacional del Trabajo y el Foro del Acuerdo Nacional, pero también afectaba indirectamente al no instalado Foro de Partidos Políticos.

El oficialismo estaba jaqueado desde adentro, sus voceros se contradecían unos a otros cuando trataban de dar las explicaciones sobre la definición del Pacto Social y el ámbito de sus competencias. El Foro del Acuerdo Nacional se reunió los primeros días de agosto para recibir al ex presidente del Tribunal Constitucional doctor Víctor García Toma, quien en su intervención dio claras señales de que su tarea era poner en marcha el Pacto Social sin superponer competencias ni funciones con institución u organismo existente.

El Foro del Acuerdo Nacional funcionó como una cámara de reflexión para facilitar la implementación del Pacto Social. Los voceros del oficialismo, encabezados por el presidente del Consejo de Ministros y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y de las fuerzas de la producción, hicieron que la idea del Presidente de la República aterrice sin causar mayor daño a las instituciones, especialmente a la jefatura del gobierno nacional. Este escenario nos permitió reiterar el pedido de instalar el Foro de Partidos Políticos, lo que habíamos decidido por consenso.

Luego de un largo tiempo de espera (del 16 de diciembre de 2006 al 7 de setiembre de 2007, diez meses) y un escabroso camino —las enseñanzas del presidente Paniagua sobre lo difíciles que son los procesos históricos o políticos fueron muy útiles en esos días— llegamos a la septuagésimo cuarta sesión del

Foro del Acuerdo Nacional el 7 de setiembre, donde se acordó que el jueves 27 de setiembre del 2007 se instalaría el Foro de Partidos Políticos.

### **La cita que se frustró**

Es común escuchar a los dirigentes empresariales, sociales y a los ciudadanos en general preguntar a los académicos y políticos cuán representativos son los partidos políticos en el Perú y aunque las respuestas —ofrecidas por la Mesa de Concertación y la Comisión de Constitución que dictaminaron la Ley de Partidos Políticos— que hemos sintetizado en anteriores párrafos parecen extensas y contundentes, solo muestran que falta resolver una cuestión clave en el asunto: ¿Por qué los partidos políticos no pueden ganar la confianza de los ciudadanos?

La encuesta nacional de la Universidad Católica de junio de 2008 demuestra que la opinión pública no confía en las instituciones representativas ni en su sistema político, que solo el 31% de los ciudadanos está interesado en la política, que el 16% tiene confianza en los partidos políticos y que el 69% está de acuerdo con que la gente vote por los candidatos que regalan cosas en las campañas.

La falta de representación de los partidos y la desconfianza en los políticos continúa a pesar del crecimiento económico de los últimos años y que el gobierno nacional se encuentra en manos de un partido histórico (Partido Aprista Peruano) presidido por un político tradicional que cuenta con el respaldo casi absoluto de los medios de comunicación y de los mas importantes grupos empresariales y económicos. La violencia terrorista ha cesado y la lucha anticorrupción avanza lenta pero inexorable para castigar a los que delinquieron en la última autocracia.

Asimismo, el Perú es exhibido como un país exitoso en la carrera por el desarrollo y la integración en este mundo globalizado, gozando de un amplio apoyo de la comunidad internacional; este año líderes de distintos continentes nos han visitado para elogiar el modelo económico y tomar ejemplo de la continuación de las políticas entre los gobiernos del presidente Toledo (Perú Posible) y el presidente García (PAP).

Aún cuanto los avances reseñados son comprobables, también lo es el hecho de que los ciudadanos en su mayoría no confían en la política ni en los partidos políticos, como lo refiere el Instituto de Opinión Pública de la PUCP. Lo grave de la situación es que los pocos políticos con ejercicio efectivo del poder político se niegan a discutir esta realidad que desgasta al Estado y limita a la democracia representativa.

El Foro de Partidos Políticos, que no se instaló en la fecha señalada (el 27 de setiembre de 2007) en el Foro del Acuerdo Nacional debió ser el espacio

de diálogo entre las organizaciones políticas para encontrar repuesta a esa desconfianza que amenaza la gobernabilidad del país y su futuro.

### Corolario

El presidente Paniagua publicó en el *Anuario 2005 de Derecho Constitucional Latinoamericano* (11 año, Tomo I, Fundación Konrad Adenauer) un largo artículo titulado «Estado de derecho, política y democracia en la sociedad globalizada» en el que decía que:

Las revoluciones del conocimiento, de las comunicaciones y de la información, así como las transformaciones producidas en todos los aspectos de la vida humana y social en la denominada posmodernidad han afectado la concepción y estructura de la política, del Estado y de la democracia. Esa crisis (provocada por la transnacionalización de la economía y de la ideología de la economía de mercado) ha erosionado las bases de sustento del Estado mismo y ha afectado, por cierto, las relaciones del Estado con la nación, la sociedad y los ciudadanos.

Fiel a su estilo, el doctor Paniagua nos invita en esa publicación a examinar los retos impuestos a la política para garantizar el Estado de derecho y el compromiso de la Democracia con la libertad y la igualdad, que a su entender son:

1. Asegurar la preeminencia del interés general, sin desmedro de los intereses y derechos legítimos de la persona humana; procesar las demandas de hombres y grupos; preservar el espacio público de la política y garantizar la convivencia pacífica de todos desde una visión de futuro, colectiva y consensualmente compartida frente al Estado-nación y a la sociedad transnacional.
2. Articular la acción de los órganos del Estado y de las instituciones de la sociedad civil sobre la base de consensos mínimos destinados a garantizar la gobernabilidad política, la inserción en el mundo globalizado, el desarrollo sustentable y la creación de ciudadanías integrales e inclusivas.
3. Promover una activa y dinámica participación ciudadana en el diseño, la ejecución, fiscalización y rendición de cuenta de las políticas por parte de los órganos y agentes del Estado y de los usuarios y consumidores de servicios públicos.

Las ideas transcritas de un texto poco difundido del doctor Paniagua están claramente ligadas a sus preocupaciones como intelectual y hombre de Estado. Quienes tuvimos el honor de compartir con él conferencias, viajes y tertulias sabíamos que estaba convencido de que una persona, por talentosa que fuera, no

podía desarrollar individualmente una respuesta a todas las materias que encierra la política como instrumento de convivencia humana y que era preciso que previamente se construyeran espacios para el diálogo y la discusión de las ideas.

Los integrantes del grupo impulsor del Foro de Partidos Políticos y los miembros del Acuerdo Nacional consensuamos en crear ese nuevo espacio especializado de diálogo y concertación propuesto por el presidente Paniagua, convencidos —por experiencia propia— de que los peruanos de buena voluntad somos capaces de tener una visión compartida del futuro —ejemplo las 32 políticas de Estado— que beneficie a todos y no para enaltecer la figura de una persona en particular.

El presidente Paniagua era un hombre bueno y comprometido con el Perú y su futuro, lejano de la vanidad y la soberbia, jamás se le pudo cruzar por la cabeza que el Foro de Partidos Políticos fuera un lugar para recibir honores o ventajas.

Conclusión: El Foro de Partidos Político también deberá ser el centro de análisis y difusión de los nuevos fenómenos socio económicos y los retos que este mundo globalizado nos impone. Más temprano que tarde, la razón vencerá a la mezquindad y podremos darle al Perú un genuino sistema de partidos que haga que la democracia dé igualdad de oportunidades para todos.

## 2. Grupo de trabajo del foro de partidos políticos

### 2.1. *Propuesta de reglas de funcionamiento*

#### 2.1.1. *Definición*

Espacio de coordinación multipartidaria de todos aquellos inscritos a la fecha en el Registro de Partidos Políticos Nacionales del Jurado Nacional de Elecciones de conformidad con la Ley de Partidos Políticos.

#### 2.1.2. *Finalidades*

1. Mejorar y elevar el nivel de la política.
2. Promover la participación ciudadana en los partidos políticos.
3. Contribuir a la gobernabilidad del país en el marco del sistema democrático.
4. Construir un genuino sistema de partidos.

### 2.1.3. Representatividad

#### a) Conformación del foro

Son miembros del Foro los partidos políticos inscritos en la Oficina de Registro de Organizaciones Políticas (OROP) que así lo soliciten, previa suscripción de las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

#### b) Pérdida del derecho de participación en el foro

El derecho a participar en el Foro de partidos se pierde con la cancelación de la inscripción en la OROP.

#### c) El sistema de decisión

##### 1. Unanimidad

Es cuando hay acuerdo de todos los partidos políticos, sin ninguna objeción.

##### 2. Consenso

Es cuando a pesar de las diferencias minoritarias, se consiente la posición de la mayoría para alcanzar una decisión satisfactoria para todos.

##### 3. Las decisiones

Se adoptan por consenso en la Asamblea Magna o en la Asamblea de Representantes. Cuando se trate de temas sensibles cuya aprobación demande pleno conocimiento de las instancias directivas máximas de los partidos políticos, cada representante pondrá en conocimiento de la Secretaría Técnica la decisión que se ha tomado en su partido dentro del plazo establecido por la Asamblea para la convocatoria de una nueva reunión.

Cada partido político tiene una representación única, independientemente de la presencia de uno o más representantes.

Las decisiones no son vinculantes u obligatorias.

## 3. Órganos del foro

### 1. Asamblea Magna

Es el órgano superior del Foro y en tal virtud ejerce su representación. Es un espacio de diálogo y de búsqueda de consensos sobre temas propios de los partidos políticos, es de carácter representativo y no vinculante.

### *Conformación*

Está constituida por los presidentes o secretarios generales de los partidos políticos. La representación se puede delegar excepcionalmente a quien designe cada partido político vía carta de su Presidente o Secretario General, según corresponda.

### *Funciones y responsabilidades*

- a) Analizar informes, revisar, aprobar o modificar propuestas realizadas por la Asamblea de Representantes;
- b) Definir la línea política del Foro;
- c) Fortalecer la institucionalidad del Foro;
- d) Promover las relaciones con órganos de la sociedad civil o de instituciones internacionales a fin de intercambiar información sobre temas acordes a las finalidades del Foro;
- e) Delegar o instruir a la Asamblea de Representantes las tareas o actividades que tiendan a la ejecución de los acuerdos de la Asamblea Magna.

### *Periodicidad de las reuniones*

Como mínimo dos veces al año o cuando se les convoque según lo estipulado en el siguiente acápite.

### *Convocatoria*

La Asamblea Magna se convoca a solicitud de por lo menos un tercio de sus miembros o por acuerdo de la Asamblea de Representantes. La convocatoria la realiza la Secretaría Técnica.

### *Quórum, dirección de las sesiones y vocería del Foro*

El quórum de la Asamblea Magna es del 50% más uno de sus miembros. La dirección de las sesiones la asume cada partido político en forma rotatoria, según orden alfabético y con una duración de tres meses.

El partido político a cargo de la dirección de las sesiones es el vocero del Foro.

## *2. Asamblea de Representantes*

Es el órgano donde se plantean, desarrollan y proponen acuerdos, a partir de las iniciativas consensuadas por la representación multipartidaria que lo integra.

### *Conformación*

Este órgano está integrado por dos representantes titulares de cada partido político, quienes deberán ser parte de sus respectivos Comités Ejecutivos Nacionales. Cada partido debe designar dos suplentes y excepcionalmente podrá delegar la representación de manera temporal en una tercera persona.

La representación oficial ante la Asamblea debe ratificarse por escrito a través de la Secretaría Técnica en el mes de enero de cada año, o en el momento en que el partido político designe a sus delegados.

### *Funciones y responsabilidades*

- Implementar las medidas acordadas por la Asamblea Magna destinadas a fortalecer la institucionalidad del Foro;
- Elaborar y dar seguimiento al Plan de Trabajo Anual;
- Implementar las acciones necesarias para promover las relaciones con órganos de la sociedad civil o de instituciones internacionales a fin de intercambiar información sobre temas acordes a las finalidades del Foro;
- Crear comisiones permanentes o temporales para el cumplimiento de actividades específicas y definir sus funciones;
- Analizar informes, revisar, aprobar o modificar propuestas realizadas por las comisiones en cumplimiento de su mandato;
- Comunicar y verificar que cada representante informe a su Comité Ejecutivo Nacional o quien haga sus veces respecto de las acciones que lleve a cabo el Foro.

### *Periodicidad y agenda de las reuniones*

La Asamblea de Representantes se reúne una vez al mes. La Secretaría Técnica informa del contenido de la agenda de la siguiente reunión, la cual debe ser aprobada por dicha Asamblea. La Asamblea tiene reuniones extraordinarias según lo estipulado en el siguiente acápite.

### *Convocatoria*

La Asamblea de Representantes se convoca a solicitud de por lo menos un tercio de sus miembros. La convocatoria la realiza la Secretaría Técnica.

### *Quórum y dirección de las sesiones*

El quórum de la Asamblea de Representantes es del 50% más uno de sus miembros. La dirección de las sesiones la asume cada partido político en forma

rotatoria, según orden alfabético y con una duración de tres meses, siendo el mismo partido que dirige la Asamblea Magna.

### *3. Comisiones*

Las comisiones son equipos de trabajo especializados, constituidos y supeditados a la Asamblea de Representantes, con la finalidad de realizar propuestas, tareas y funciones sobre temas específicos.

#### *Conformación*

Están integradas de forma multipartidaria por uno o dos delegados de cada partido político, con competencia y experiencia en la materia y designados mediante nota oficial del Secretario General. Cada comisión debe estar conformada por al menos un 50% de los partidos que constituyen el Foro, en caso contrario la Asamblea deberá tomar una decisión sobre su existencia, previo planteamiento fundamentado por la Secretaría Técnica.

#### *Funciones y responsabilidades*

- Presentar un Plan de Trabajo Anual e informes por escrito trimestrales, los cuales deben ser aprobados por la Asamblea de Representantes, así como cualquier acción que se implemente y que se considere de alta relevancia.
- Designar a los miembros que hablarán a nombre de su respectiva comisión cuando se entrevisten con funcionarios, expertos o representantes de instituciones nacionales e internacionales en el tratamiento de sus temas, precisando que no pueden hablar a nombre del Foro.
- Llevar un historial de las actividades de cada una de las comisiones, tipo de actividad, logros alcanzados, ponencias, acuerdos de voluntades y otros.

#### *Convocatoria*

Las sesiones ordinarias de las comisiones serán convocadas por su presidente o por su vicepresidente. Las reuniones extraordinarias serán convocadas por la secretaría técnica a solicitud de uno o varios de los presidentes o secretarios generales, y/o de la Asamblea de Representantes.

### *Quórum y dirección de las sesiones*

El quórum de las comisiones es del 50% de los delegados. Están dirigidas por un presidente y un vicepresidente miembros de la Asamblea de Representantes y un secretario elegido internamente en cada comisión por un período de dos años.

## **REPRESENTACIÓN DEL FORO**

Ningún partido político, ni los integrantes de la Asamblea de Representantes a título personal, ni miembro alguno de la secretaría técnica podrán hablar oficialmente a nombre del Foro, ni asumirán su representación, salvo que la Asamblea Magna los autorice expresamente.

### **1. Representación del Foro ante interlocutores externos**

#### *Consideraciones para la representación ante interlocutores externos*

- a) Cada comisión tratará temas de su propia competencia.
- b) Los delegados a diferentes actividades, serán designados por la propia Comisión, de acuerdo a las políticas de la misma.
- c) El resultado de las actividades se hará constar en el acta correspondiente que se adjuntará al informe para la Asamblea de Representantes.
- d) La Asamblea de Representantes, cada vez que nombre una delegación para tratar con interlocutores externos, precisará de manera clara e inequívoca los lineamientos básicos que el Foro tenga consensuados en el asunto que se tratará. Todos los delegados deberán ceñirse a dichos lineamientos, por cuanto la representación que ejercen no es de su partido político sino del conjunto de los partidos políticos integrantes del Foro. En caso contrario, la Asamblea de Representantes podrá determinar una sanción (amonestación, suspensión o expulsión) según la gravedad del caso.
- e) Las invitaciones al Foro para participar en eventos internacionales, se darán a conocer en la Asamblea de Representantes con la debida antelación. Entre los asistentes a dicha Asamblea se elegirá al representante o a la delegación.
- f) Todas las disposiciones de este reglamento deberán ser respetadas y acatadas por la totalidad de los miembros de la Asamblea de Representantes y los integrantes de las comisiones.

## 2. Secretaría Técnica

La Secretaría Técnica es el órgano de apoyo para realizar tareas de coordinación y facilitación de las reuniones del Foro, en todas sus instancias. Su papel es proactivo y contribuye a la construcción e institucionalización del Foro. Es designada por la Asamblea Magna.

### *Funciones y responsabilidades*

- a) Convocar y facilitar las reuniones de las diferentes instancias del Foro así como los actos públicos que se determinen.
- b) Actuar como secretario en las reuniones de la Asamblea Magna y de la Asamblea de Representantes.
- c) Acompañar y apoyar el trabajo de las comisiones facilitando el proceso de seguimiento y monitoreo de las acciones y resultados.
- d) Crear y mantener un portal de internet para informar a la opinión pública sobre los acuerdos y asuntos que indiquen las asambleas.
- e) Brindar apoyo logístico-secretarial y técnico para la consolidación, institucionalización y seguimiento del Foro.
- f) Apoyar a la asamblea del Foro en la búsqueda de donaciones y soportes que el Foro requiera para el logro de sus fines y objetivos.

### **VIGENCIA**

El presente Reglamento entrará en vigencia a partir de su aprobación por la Asamblea Magna.