



CENTRO DE ESTUDIOS  
CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

# EL EMBALSAMAMIENTO CONSTITUCIONAL Y LA DIMENSIÓN MANIQUEA DEL RÉGIMEN REPRESENTATIVO

**César Delgado Guembes**

SERIE CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

**#3**

Serie  
Cuadernos de  
**Investigación**  
Parlamentaria Número 3

**EL EMBALSAMAMIENTO  
CONSTITUCIONAL Y LA  
DIMENSIÓN MANIQUEA DEL  
RÉGIMEN REPRESENTATIVO**

**César Delgado Guembes**

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma, sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor.

Congreso de la República del Perú, 2019

#### EDICIÓN

Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios (CECP)  
Jefa del CCEP, Ana Patiño Urco

Coordinador: Samuel Abad Párraga

#### Colaboradores:

Ángela Milagros Arbildo Olguín  
Jorge Buller Vizcarra

#### SUPERVISIÓN DE REDACCIÓN

Hugo Arbieto Sarmiento, especialista en redacción del Departamento de Redacción del Diario de los Debates

#### DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Silvia Vásquez Trujillo  
Imprenta del Congreso de la República  
Jr. Junín 330 - Lima  
Febrero 2020

#### CENTRO DE CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Edificio Complejo Legislativo.  
Av. Abancay 251, oficina 204, Lima - Perú.  
Telf. 311-7777, anexo 7688.  
ccep@congreso.gob.pe  
<http://www.congreso.gob.pe/ir/ccep>

# CONTENIDO

---

PRESENTACIÓN	07
<b>EL EMBALSAMAMIENTO CONSTITUCIONAL Y LA DIMENSIÓN MANIQUEA DEL RÉGIMEN REPRESENTATIVO</b>	
I. INTRODUCCIÓN	12
II. LA CONSTITUCIÓN DE 1993 Y LA FUNCIÓN MANIQUEA DE SU OPERATIVIDAD	16
III. LA VALORACIÓN MANIQUEA DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO	29
IV. LAS NUEVAS Y LAS MISMAS (O PEORES) PATOLOGÍAS DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO PERUANO	45
4.1. INSTALACIÓN DE UN DISTINTO CONCEPTO DE PARLAMENTO	51
4.1.1. El concepto representativo y la participación política	54
4.1.2. El parlamento como instrumento de continuidad del modelo económico y de respaldo al Gobierno	67
4.1.3. Los recursos presupuestales asignados al Congreso	72
4.1.4. La cuestión del número de cámaras	83
4.2. ESTRUCTURA ORGÁNICA Y RACIONALIZACIÓN DELIBERATIVA DEL NUEVO PARLAMENTO	101
4.2.1. Distrito electoral único o múltiple, uninominal o plurinominal	101
4.2.2. Lista cerrada o bloqueada	107
4.2.3. Duplicidad de órganos de coordinación y dirección	108
4.2.4. Anualidad de los puestos directivos	109
4.2.5. Racionalidad del tiempo y del debate parlamentario	110
4.2.6. La actividad representativa en la deliberación y los consensos en las comisiones	114
4.2.7. Redefinición de la función representativa	118



---

4.3. LAS ANOMALÍAS CONDUCTUALES Y LA RAÍZ DE LA REPRESENTACIÓN	120
V. DEL TRAUMA CONSTITUTIVO A LA REPRESENTACIÓN	123
VI. BIBLIOGRAFÍA	124



# PRESENTACIÓN

El Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios (CCEP) se complace en presentar la edición número 3 de *Cuadernos de Investigación*, que lleva el sugestivo título de «El embalsamiento constitucional y la dimensión maniquea del régimen representativo», cuyo autor es el abogado y funcionario del Servicio Parlamentario Mg. César Delgado Guembes.

Para el CCEP, el debate en torno a las reformas políticas y electorales mereció una especial atención a raíz del paquete de propuestas que, sobre este tema, remitió el Poder Ejecutivo al Congreso de la República en abril de 2019.

En esta orientación, a lo largo del año, el CCEP, a través de las ediciones núms. 22 y 23 de su revista *Cuadernos Parlamentarios*, difundió una pluralidad de opiniones de especialistas en la materia. Igualmente, en la edición especial de homenaje por el xxv aniversario de la vigencia de la Constitución Política de 1993, publicó la opinión de académicos acerca de la validez del texto constitucional frente a los cambios suscitados en el país.

Precisamente, en esta oportunidad, publicamos el extenso artículo de César Delgado Guembes, que, entre otros aspectos, se refiere al proyecto político que emerge de la coyuntura política de 1992 y que da como resultado la aprobación, promulgación y entrada en vigencia de la Carta Política de 1993, a la que ausculta con minuciosidad.

Al evaluar la referida Carta Magna, el autor señala que los cambios que se le han efectuado son menores e insuficientes, siendo ello responsabilidad de los regímenes que se sucedieron desde el 2001 hasta la fecha.

De otro lado, con un estilo agudo, desarrolla un planteamiento crítico —aunque sin perder la perspectiva académica— de varios temas, entre los cuales tenemos la intervención en la vida política de criterios pragmáticos por encima de posiciones principistas y la dimensión perdurable del texto constitucional; sin embargo, precisa que este aserto no equivale a afirmar su permanencia, constancia o indefinida durabilidad, sino, todo lo contrario. «Es perdurable porque tiene un inicio, usos cambiantes, inestables y previsiblemente inconsistentes, y también un fin. Dura, pero es siempre provisional. Dura durante un tiempo», acota Delgado Guembes. Dicha perdurabilidad debe suponer que este texto no sea efímero, sino que sobreviva, mantenga legitimidad y encarne los arreglos políticos predominantes y más trascendentes.

A partir de su análisis, nos hace inferir que la perdurabilidad del texto constitucional es un imperativo y que su consecución debe requerir de nuevos pilares rectores del modelo de organización política que conduzcan a un sistema representativo paradigmático y a una constitución dinámica, vivida.

Asimismo, ensaya una pormenorizada crítica de la representación; no obstante, reflexiona con respecto al maniqueísmo que sataniza «desproporcionada y focalizadamente» al sistema

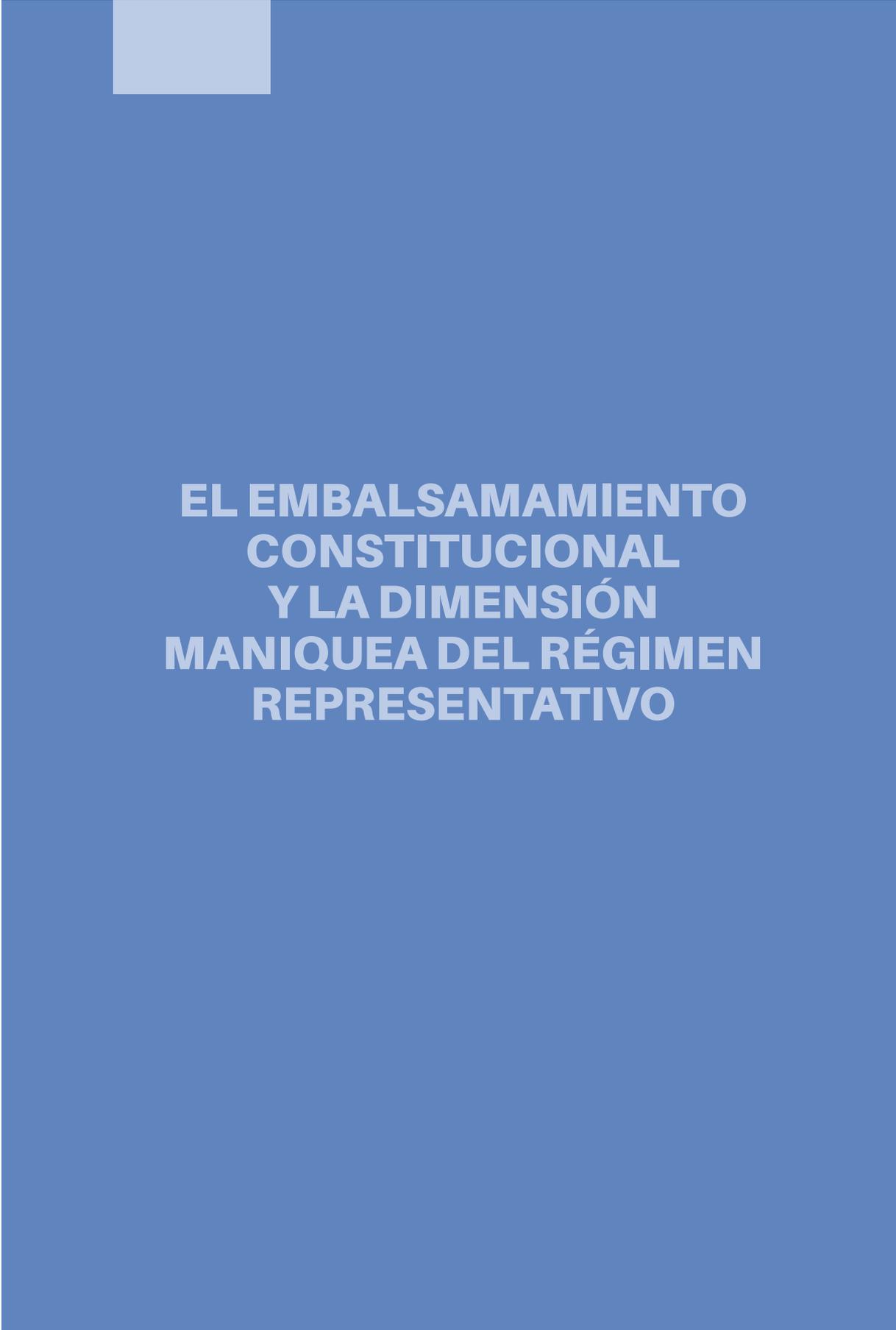
representativo en el Perú. El mal político no se encarna en los representantes —señala—; y agrega que hay una forma importante de traslado de ese mal político en la base social que elige a los representantes. Asimismo, pone énfasis en que los ciudadanos tienen un nexo constitutivo con los representantes que eligen.

Como era de esperarse, también se ocupa de las constituciones de 1979 y 1993, y se refiere a la validez, virtudes y legitimidad de ambos textos constitucionales.

Estos y otros interesantes y polémicos aspectos son los que aborda Delgado Guembes, uno de los investigadores que más ha escrito sobre teoría, interpretación y procesos en el Congreso de la República, al igual que en materia de gestión pública y teoría del Estado.

**Abog. ANA PATIÑO URCO**

**Jefa del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios**



**EL EMBALSAMAMIENTO  
CONSTITUCIONAL  
Y LA DIMENSIÓN  
MANIQUEA DEL RÉGIMEN  
REPRESENTATIVO**

# EL EMBALSAMAMIENTO CONSTITUCIONAL Y LA DIMENSIÓN MANIQUEA DEL RÉGIMEN REPRESENTATIVO<sup>1</sup>

CÉSAR DELGADO GUEMBES

Especialista parlamentario

Ex oficial mayor del Congreso de la República

*Es ist ein großer Unterschied, ob der antike Mensch der dynastische  
Prinzip aus dem Grundgefühl seines Seins heraus überhaupt nicht  
kennt ob es der abendländische Gebildete seit der Aufklärung  
und für die Dauer von etwas zwei Jahrhunderten aus abstrakten  
Gründen in sich niederzukämpfen sucht.  
Dies Gefühl ist der geheime Feind aller entworfenen und nicht  
gewachsenen Verfassungen, die im letzten Grunde nichts als  
Abwehrmaßregeln und aus Furcht und Mißtrauen geboren sind<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Este artículo se preparó originalmente durante el año 2013 para publicarse en el libro *La Constitución Política del Perú: aciertos y desaciertos, 20 años después*, en conmemoración del vigésimo aniversario de la Constitución de 1993, cuya publicación realizó la Facultad de Derecho de la Universidad Ricardo Palma. La primera versión del artículo ha sido publicada en el enlace <http://es.scribd.com/doc/123335126/CDG-Cuatro-lustros-de-cultura-constitucional-en-el-parlamento-peruano-1993-2013> con el título «La Constitución de 1993 y cuatro lustros de cultura constitucional en el parlamento peruano».

<sup>2</sup> *Hay una gran diferencia entre el hombre antiguo, que desconoce, por su fundamental sensibilidad, el principio dinástico, y el hombre occidental ilustrado, que desde el siglo XVIII, y para otros dos siglos más, intenta anular en sí, por motivos abstractos, el sentimiento dinástico. Este sentimiento es el enemigo oculto de las Constituciones, que no se han producido de modo espontáneo, sino reflexivamente, Constituciones que, en última instancia, no son sino medidas de precaución y productos de miedo y de la desconfianza (La Decadencia de Occidente. Bosquejo de una morfología de la historia universal, tomo 2, pp. 482-483).* El mensaje no puede ser más claro: las Constituciones a la vez y porque son un instrumento de la afirmación de un orden contrario a la mentalidad y a la organización tradicional de la vida, pretenden reemplazar el sustento del nuevo orden político en una nueva visión universal de las relaciones políticas y humanas. Contradicen el principio básico de la integración entre la dimensión material y espiritual, y niegan el origen trascendente del poder. Las Constituciones concretan la visión inmanente, fáustica y secular de la vida y del hombre, en la medida que iguala lo que antes constituía el principio de ordenamiento jerárquico de la sociedad política. La autoridad que fundan las Constituciones se basa en la eliminación de la diferencia y de la distinción entre el orden espiritual y el material, porque iguala en la indiferencia e indistinción la calidad de los hombres. Para las Constituciones que instrumentan y estructuran el ejercicio del poder la naturaleza basta como principio organizador del reconocimiento del valor y de los derechos. En la mentalidad tradicional anterior al pacto constitucional se reconocía la inviolabilidad del sello que integraba y comprometía la unidad entre el mundo material y el espiritual a través de la vinculación con la trascendencia. El principio y el sentimiento dinástico al que hace referencia Spengler forma parte de esa diversa manera de comprender el mundo que hoy es incompatible con el paradigma de organización democrática de la vida y de la sociedad. Quizá una manera de refundar el orden cualitativamente perdido y de restaurar el sello con la trascendencia y la integración

## SUMARIO

---

1. Introducción.- 2. La Constitución de 1993 y la función maniquea de su operatividad.- 3. La valoración maniquea del régimen parlamentario 4. Las nuevas o las mismas (o peores) patologías.- 4.1. Instalación de un distinto concepto de parlamento.- 4.2. Estructura orgánica y racionalización deliberativa del nuevo parlamento.- 4.3. Las anomalías conductuales y la raíz de la representación.- 5. Del trauma constitutivo a la representación maniquea.- 6. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

El autogolpe de 1992 se legitimó porque se recurrió a la convocatoria de un proceso constituyente, cuyas consecuencias han durado, contra un número innumerable de pronósticos, ya más de dos décadas. El éxito del acto levantisco se ha debido en gran parte al espíritu y mentalidad pragmáticos que prevalece en nuestra cultura política, para la cual la organización de la vida política debe regirse con criterios de utilidad práctica o de beneficios económicos. Lo que quiera que permita rendimiento y alcanzar resultados justifica cualquiera que fuese el sacrificio de los principios involucrados en el proceso y en la decisión. El espíritu y mentalidad pragmáticos son el signo de los tiempos. Recurrir al valor de los principios es en nuestra sociedad contemporánea, en el mejor de los casos, un desliz desafortunado y poco provechoso. Para los más optar por decisiones basadas en principios antes que en las ventajas prácticas es un acto contrario al sentido común si acaso, además, no se lo considera entre quijotesco o demencial.

La Constitución de 1993 es la envoltura formal del proyecto político que se concibe en los pródomos del proceso electoral de 1990. La voluntad autoritaria con la que nació aún antes de la juramentación del ingeniero Alberto Fujimori ha quedado perpetuada con el proceso de embalsamamiento en el que han participado los sucesivos regímenes, no obstante y a despecho de los cambios menores que ha introducido en su texto tanto el Congreso como la intervención jurisprudencial del Tribunal Constitucional.

Quienes elaboraron, aprobaron y utilizaron el documento constitucional de 1993 declararon que nació como una respuesta contra el intervencionismo estatal, a favor de la inserción del Perú en la economía global, contra la llamada clase política tradicional, a favor de la renovación de cuadros y de generaciones en el ejercicio de la política, y como parte de un programa que permitiría la superación de la ineficiencia de instituciones públicas durante la experiencia que concluyó el 5 de abril de 1992. Desde su aprobación, sin embargo, tuvo una corriente de opinión en contra.

---

entre la moralidad espiritual y la moralidad terrena sean los nichos, burbujas o intersticios del modelo republicano conforme al cual la organización política exige mucho más que la simplista y pragmática tiranía cuantitativa del mayor número o del menor costo como criterio de decisión política. Los grandes vacíos e insatisfacciones con la *weltanschauung* de los valores democráticos universales y el capitalismo globalizado expresan precisamente el reconocimiento de que de la cantidad y del dinero no puede darse un salto cualitativo hacia la verdad ni la felicidad humana.

Durante los últimos 20 años desde la vigencia de la Constitución de 1993 no han sido pocos ni aislados los intentos de volver al régimen de la Constitución de 1979, o de crear un régimen constitucional que se desacople de una y otra matrices constitutivas. A la Constitución de 1993 se le reprocha tanto la languidez de su protección en materia de derechos sociales, como los abiertos e insoslayados refuerzos al régimen de iniciativa privada y de economía de mercado. De la Constitución de 1979, las sucesivas mayorías parlamentarias proponen recuperar el régimen bicameral, con el argumento de que el régimen unicameral genera ineficiencias lamentables. No obstante el propósito de liquidar su vigencia, ha tenido mayor vigencia que la que la precedió, a pesar de los alegados mayor respaldo con que nació y también la mayor calidad política del consenso de sus autores.

La ferocidad del discurso radical en contra de la Constitución de 1993, justificado como lo está cuando se evalúa su adopción desde el punto de vista de principios políticos y no de su utilidad pragmática, no ha dado frutos y su vigencia se sostiene. Se mantiene más bien, en particular, y sin firmeza ni convicción, entre actores políticos carentes en su enorme mayoría de las destrezas, experiencia y conocimiento de las instituciones y de las tácticas políticas que alguna vez caracterizaron a los más hábiles e ingeniosos operadores de los procesos parlamentarios y partidarios. Parece que es el síntoma de una época en la que las decisiones se toman con criterio pragmático o utilitario. Síntoma por lo tanto de la decadencia de los valores y de los principios según los cuales en otro tiempo se tomaban las más importantes decisiones históricas para el destino político del país. Mientras que el sector privado se refugia en las directivas y principios de su régimen económico para crecer e impulsar el desarrollo material de la sociedad. Y, por su parte, el sector de operadores jurisdiccionales aprovecha de su sobrevivencia para hacer calistenia argumentativa y extender cada vez más el ámbito de sus competencias a costa de las competencias de los poderes políticos.

Entre 1993 y el 2013 no ha sido poco el caudal de acontecimientos complicados ni las crisis que se han manejado bajo su estructura y normas. La Constitución existe y sobrevive a los cuatro gobiernos que se han sucedido bajo su vigencia.<sup>3</sup> Ha sido útil para quienes la usan, la operan y la interpretan bajo todas las coyunturas. Su más grande mérito es su nivel de flotación, porque las virtudes implícitas que la afirman y que la sostienen son las que se basan y que le reconoce el dinero. Es una Constitución comodín en el póker de acontecimientos históricos. Su más grande poder es su capacidad de momificar o embalsamar la realidad constitutiva del país gracias a la formalidad de los artificios y alquimia del derecho.

La Constitución de 1993 ha embalsamado los pilares rectores de un modelo de organización política cuya finalidad fue habilitar el desempeño de un régimen político basado en estilos y principios autocráticos o despóticos de gobierno. Quienes desde el año 2000 han sucedido formalmente el régimen autocrático, sin embargo, no han alcanzado a desprenderse de la cultura y usos eminentemente discrecionales que pretendió justificar su texto. Su formalidad normativa, en este sentido, ha sido material y utilitariamente operada con el propósito de mantener el mismo

---

<sup>3</sup> Y la sobrevivencia se sostiene a pesar de la oferta política de los partidos que llegan al poder con el mensaje de reforma de la Constitución de 1993 o de retorno a la Constitución de 1979, como fueron los casos del Partido Aprista en las elecciones del año 2006, y del Partido Nacionalista en las elecciones del año 2011. En el período 2001 al 2006, durante el gobierno del peruposibilismo, se intentó el proceso de reforma que no llegó a culminar.

espíritu que orientó el proyecto vertical que se inició el año 1990. Sin excepción, la sucesión de períodos constitucionales a partir del año 2001 no ha tenido la capacidad suficiente para extirpar el talante y espíritu con el que se diseñó el documento constitucional de 1993.

Las constituciones son obras de quienes ocupan y desempeñan un rol representativo en el Estado. La conformación del cuerpo representativo define, por lo tanto, los contenidos de la Constitución y el modo cómo los representantes de la república entienden la organización y los procesos estatales. Su tarea representativa se cumple con la interpretación de la voluntad política de la población durante el período en el cual ocupan la posición constituyente. La libertad con la cual desarrollan su papel depende de dos factores: primero, de su capacidad de reconocer qué nos constituye como comunidad y qué nos hace ser quienes somos; y, segundo, de la visión que estén en condiciones de proyectar y proponer como dirección del porvenir de la colectividad, a partir de los valores y creencias que comparten en las agrupaciones políticas en las que militan o con cuyos miembros integran una misma orientación ideológica o doctrinaria.

Por eso es que en el Perú las constituciones son un programa de acción e intervención política que resulta de la competencia política y, por lo tanto, de la victoria de una o más agrupaciones mayoritarias sobre otras. Los contenidos constitucionales, en este sentido, están políticamente inclinados hacia las prioridades que se establecen y vencen desde una coyuntura para un curso de tiempo no indefinido sino previsible por quienes la operan, utilizan, aplican e interpretan sus significados. Ese es el tiempo de duración del dominio temporal de las alianzas políticas capaces de definir los contenidos constitucionales para utilizarlos maximizando el poder del que disponen en el período de su hegemonía política.

La dimensión *perdurable* del texto constitucional<sup>4</sup> se basa en el *carácter objetual del documento* en el que se reconocen un conjunto determinado de arreglos políticamente predominantes. La

---

<sup>4</sup> La referencia a la *perdurabilidad* del documento constitucional no equivale a afirmar su permanencia, constancia, o indefinida durabilidad, sino todo lo contrario. Digo del texto constitucional que es perdurable porque tiene un inicio, usos cambiantes, inestables y previsiblemente inconsistentes, y también un fin. Dura, pero es siempre provisional. Dura durante un tiempo. Su superficie volátil refleja el estado concreto del momento en el que se toma la decisión de hacer una Constitución escrita. Una vez hecha el objeto que inventaron quienes la redactaron empalidece, como azulea la cara hipoventilada del ahorcado o como amarillea el cuerpo exánime de los muertos. Los autores de la decisión constitucional inventaron un objeto que no contiene más vida que la que en el instante decisivo afirmaron los que declararon su texto. Fuera de ellos y del tiempo en el que se escribió, su expulsión fuera del sujeto constituyente tiene carácter residual o deyectivo. La sintaxis constitucional estructuró el deseo del momento. Luego ese mismo objeto totémico en que se convierte el documento constitucional se invoca como los chamanes invocan el espíritu que se le atribuye al objeto ancestral que une el presente con el origen arcaico. La invocación, sin embargo, carece del poder que el objeto ancestral tiene en las comunidades tradicionales y el que el chamán tiene en éstas para producir y renovar la realidad. Es una invocación privada de capacidad cósmica. El texto carece de capacidad oracular. Es el museo en que moran los recuerdos enchaquetados en el féretro de las palabras. Se reduce a la mera asignación de significados desde la capacidad secular del sujeto racional que lo lee desde la intrascendencia de su existencia. No hay magia. Las palabras no portan el ser de las cosas sino sólo la imagen subjetiva del operador del acto significativo. La semántica constitucional, por eso, es una semántica arbitrariamente atribuida a un objeto sobre el que se proyecta la identidad del sujeto. El documento constitucional no porta el sentido de la existencia histórica de la comunidad. Es la sintaxis desde la que circula instrumentalmente el poder de quien tiene capacidad de dominio. Las Constituciones escritas no portan la esencia constitutiva que se funda en el patrón fundamental de la estructura existencial de la colectividad. La perdurabilidad de los textos o documentos constitucionales se refiere a la dimensión trivial de los usos y decisiones políticos que excluyen la imbricación entre el sujeto y la palabra, el ser y su discurso, el fundamento óntico y su articulación existencial, la decisión y el valor. Los textos constitucionales perduran porque no reflejan la constante constitutiva sino sólo las formas mutantes de discursos organizados para competir en la lucha por el poder y para retener por contaminación la ilusión del

mutabilidad o carácter nómada de lo que constituye a un pueblo es el ánimo de los sujetos que operan la capacidad de tomar decisiones por cuenta de todo el colectivo. La Constitución, en este sentido, es un objeto sin vida propia, en el que se embalsaman o momifican arreglos que nacen muertos, y que están destinados a perecer o morir sin capacidad de otro tipo de sobrevivencia que la que estén en capacidad de asumir y encarnar los sujetos que los aprovechan para imponer su dominio, primacía o hegemonía política. Las constituciones tienen, en la línea de este mismo espíritu metafórico, el mismo tipo de vida que el del rigor mortis de los cadáveres, y cuando se invoca su existencia esta equivale a la que tienen las piezas de arqueología en la civilización que viven en la imaginación y el discurso de quienes les atribuyen significados a la precaria mudez de su identidad objetal.

De ello cabe inferir que las constituciones reproducen, reflejan, retratan y congelan visiones válidas de una coyuntura, y duran cuanto mantengan consciente o implícitamente las mismas premisas y sentidos las mayorías y minorías que operan los contenidos registrados en su texto. Con el decaimiento de esa hegemonía o predominio, o con la alternancia de las alianzas y mayorías entre períodos, el documento constitucional se reconfigura y redefine para habilitar la emergencia y consolidación de otros proyectos políticos.

La Constitución muerta, embalsamada y momificada es el ícono cuyo culto integra el ritual de una *representación operativamente autista*.<sup>5</sup> El embalsamamiento de la constitución en un documento sella el canal de intercambio entre la dimensión emotiva y vivencial, y la monopolización privada del poder por las mayorías en exclusión de sentidos favorables a la comunidad. La reducción de la constitución a mero signo totémico en el tráfico de poder la instrumentaliza como parte de la circulación del resto excluido del documento. Sosteniéndose, apoyándose y negando el supuesto

---

dominio. En este sentido los documentos constitucionales son objetos en los que se expresa la ausencia de los residuos traumáticos de nuestra propia identidad subjetiva, y también los núcleos de nuestra miseria, sobre las que carecemos la capacidad de aceptar su trágica omnipresencia constitutiva. Por eso los documentos constitucionales son el lado o aspecto externo con el que la acrobacia abstracta del normativismo y positivismo maquillan el dolor narcisístico de nuestra impotencia política y subjetiva.

El constitucionalismo, en este entorno, opera y funciona como la teoría que enmarca y soporta la extensión y límites de flexibilidad y plausibilidad en el maniqueísmo de los operadores del discurso que endosa significados, sentidos y contenidos a los documentos constitucionales. El límite más grande y prohibido sería, en este contexto, el que realiza el intérprete autista del rol representativo, que opera desde la posición clínica y desafectada para negar la dimensión colectiva del poder en provecho y para ventaja de su propio interés privado y particular. Antes de ese límite se encuentran los usos tolerablemente sanos y defensivos de quienes deben construir funcionalmente su identidad operativa en un entorno hostil, que por ausencia de contención o niveles no idóneos de *holding*, les impide expresar íntegra y auténticamente la dimensión dolorosa y miserable de nuestra existencia. Esos son los usos que se estructuran como el falso *self* del sujeto político.

<sup>5</sup> El *carácter autista de la representación* se presenta como consecuencia de la ausencia no tanto de vínculo entre el elector y el representante, cuanto del desfase manifiesto y de alta magnitud en intensidad entre el *desempeño efectivo* del representante y los *resultados del desempeño típica y razonablemente esperados* que debiera realizar quien actúa en el rol de representante. Por esta razón no todo desfase entre la efectividad del desempeño y los resultados típicos esperados es clasificable dentro de la categoría de *representación autista*. Es más, la representación es en sí misma un acto de autonomía entre representante y representado basado en la autorización que recibe el representante para proceder en un margen razonable de confianza a desempeñar responsablemente un rol en beneficio de quienes, por no tener la posibilidad física de ejercitar la participación política directa, deben hacerlo por medio de un sistema al que se atribuye la propiedad de generar decisiones colectivas por cuenta e interés de los titulares del poder político. El *autismo representativo*, en consecuencia, es el que negando la responsabilidad y la confianza sobre cuya base se reconoce la representación como forma de participación política indirecta, actúa como si el rol no se ejercitara para quienes confían en el uso responsable de la autorización generada por el sistema, sino que apropiándose de las facultades y de la función bajo su cargo y responsabilidad la usa y agota en el ámbito de su propio bien o interés, sin asumir la dimensión de la rendición de cuentas que es inherente a la autorización recibida.

valor simbólico que le transfiere o endosa la comunidad usa del reconocimiento colectivo que se le atribuye para competir y ganar posiciones de poder en provecho, beneficio e interés de quienes asumen un rol representativo.

El circuito deliberativo inherente a la mutilación de la dimensión existencial que precede y que debe sostener y contener el documento constitucional es parte de la estrategia de reproducción del poder. Se aíslan dos compartimentos como si fueran estancos e incommunicados entre sí, privando de vida colectiva al instrumento útil para la negociación de cuotas de poder. La acción y la decisión del operador del documento le imputa valor al documento constitucional en la medida que es el instrumento que encubre los usos ocultos o sombríos disimulados con el discurso y la retórica de su comunicación con la colectividad. La sinceridad de los usos y de las decisiones políticas no es posible constatarla en la sola dimensión ni sintaxis del discurso, porque el propio discurso que se construye con las proposiciones extraídas del documento constitucional articula el maniqueísmo de su propósito y valor operativo a favor del provecho e interés espurio de quienes protagonizan los actos y escenas públicas.

## II. LA CONSTITUCIÓN DE 1993 Y LA FUNCIÓN MANIQUEA DE SU OPERATIVIDAD

El origen, concepción, nacimiento, discusión y aprobación de la Constitución de 1993 no han estado exentos de conflicto. Nació con el aborto inducido de la Constitución de 1979, y se impuso sin contar inicialmente con intensidad holgada de validez ni legitimidad. Siguen planteándose, más de veinte años después del inicio de vigencia, los pedidos e intentos de retornar a la Constitución de 1979, y un sector que lidera Alberto Borea Odría denuncia que la Constitución de 1993 es sólo un instrumento sin mayor valor normativo ni constitutivo.

La convocatoria de la asamblea que la discutió y su elaboración fue resultado del pacto político que permitiría la recuperación de la regularidad política luego del golpe del 5 de abril de 1992. La aprobación de su texto mediante referéndum fue particularmente cuestionada, en especial por la supuesta manipulación de los electores y de los votos, la pérdida de actas y de votos, y el insuficiente número de votos con los que por último se dio por refrendado su contenido por la población.

En esencia, el rasgo diferencial y de contraste más importante de la Constitución de 1993 respecto de la de 1979 es el modelo de régimen económico. El avance en materia de derechos humanos no es significativo si se compara los avances que introduce el texto de la Constitución de 1979 con los derechos que recogía la Constitución de 1933.<sup>6</sup> Y, de modo genérico, la organización

---

<sup>6</sup> En efecto, el contraste entre la parte *dogmática y programática* de las Constituciones de 1993 y de 1979, no muestra diferencias significativas ni sustanciales. El modelo de 1993 es fiel al de 1979, que es la matriz de la de 1993. En materia de derechos humanos, por ejemplo, quizá el distingo más relevante sea la inclusión de dos garantías como son la acción de cumplimiento y la acción de habeas data. El texto de 1979 es más extenso, y comparativamente el de 1993 más conciso. El enfoque que da identidad propia a una y a otra es su afinidad con los paradigmas bajo los cuales nacieron y operaron. La Constitución de 1979 guarda fidelidad al modelo de la posguerra, al intervencionismo estatal, y al enfoque social de la economía. La Constitución de 1993 es hija del paradigma del modelo global que concibe al Estado como una agencia de intervención no positiva sino

del Estado y del gobierno no es innovador, excepto por la supresión de una de las Cámaras. Lo que se destaca como los supuestos y más notables logros de la Constitución de 1993 es la consagración de la iniciativa privada, la libertad de comercio internacional, la tenencia sin límites de moneda extranjera, la libre competencia y el libre acceso y salida del mercado, el carácter excepcional de la actividad empresarial del Estado, y la proscripción de la reserva a favor del Estado de actividades productivas determinadas. La organización del Estado, confrontada con el tipo de cambios efectivos en el régimen económico, padece en quietud de las parálisis y rutinas del embalsamiento. El régimen de gobierno mantiene, y mantiene no obstante los escasos cambios institucionales, una dinámica de relaciones anquilosante, letárgica e improductiva.

La ventaja comparativa de la Constitución de 1993, por lo tanto, es la *capacidad de arrastre* y apoyo que causa en la sociedad, fundamentalmente como consecuencia de los incentivos y ventajas utilitarias que promete a quienes sostienen la creencia en la libertad de empresa y en la economía de mercado.<sup>7</sup> Fuera del núcleo del interés económico, y en materia del unicameralismo del régimen parlamentario, el resto del modelo constitucional es organizacionalmente conservador en la medida que reproduce los mismos lineamientos propios del diseño de la Constitución de 1979. Cuando reaparece la discusión sobre la recuperación de la Constitución de 1979, los argumentos invariablemente más socorridos y exitosos para acabar con la intentona son el peligro de retroceso en relación con el modelo económico y los perjuicios presupuestales que generaría el bicameralismo.

El propósito de examinar o valorar el desempeño, valor, utilidad, logros o insuficiencias advertidos con la vigencia de la Constitución de 1993 exige una recapitulación respecto de la noción de la que se parte para realizar tal examen o valoración. No es, en efecto, metodológicamente correcto dar por sentado que todos entendemos lo mismo respecto del objeto sobre el que se practica una evaluación. Por ello es necesario empezar por evaluar sobre qué concepto de constitución habrá de versar el análisis, puesto que el concepto de lo que sea una Constitución y el orden constitucional por ella sustentado también está en situación de enjuiciamiento.

---

subsidiaria, y promueve un esquema de desarrollo de la inversión privada antes que estatal en una economía de mercado. En el plano organizacional, sin embargo, no hay mayor reforma del tipo de Estado ni de organización política, a excepción del régimen unicameral que establece en reemplazo del régimen bicameral. Este cuadro permite explicar que a la Constitución de 1993 le correspondiera el tipo ideal al que Löwenstein llama *semántica*, porque su propósito y funcionalidad primigenia fue servir para avalar los actos y decisiones de quien gestionó la elaboración y redacción de su texto para sostener el régimen que se inicia con el golpe del 5 de abril de 1992. La transformación del modelo económico presidió el diseño normativo de la Constitución, y la alianza del gobierno con el aparato operativo de las fuerzas armadas podía cumplirse sin que hubiera que incluir ninguna cláusula ni proposición constitucionales específicamente dirigidas a ese objetivo.

<sup>7</sup> La *capacidad de arrastre* anotada, sin embargo, tiene *carácter inercial*. Es decir toma como base el impulso vital de maximización del propio interés del individuo, cuya expansión y desarrollo dependen de la libertad dentro de la cual puede expandir sus horizontes y crecimiento personal. La clave del arrastre es, por lo tanto, la ambición, o la codicia personal para hacer más, tener más, producir más y consumir más. Pero tiene naturaleza inercial porque la dirección en el sentido del desarrollo de todos los individuos depende del espíritu privado del sujeto antes que de la conducción colectiva en un sentido único o predeterminado. De ahí que la razón de ser de la Constitución de 1993 se base en el impulso y alineamiento con los principios y directrices propios de la afirmación del papel de la inversión privada y de la competencia económica. Pero así como existe una dirección u orientación proyectada hacia el desarrollo de la economía, el modelo también prevé un tipo o estilo de dirección basado en la capacidad de actuación del gobierno en general y del presidente de la república en particular. El diseño de la Constitución de 1993 delineó un esquema de dirección política en la que el Poder Ejecutivo tuviera mayor capacidad de agencia en sus relaciones con el Congreso, la misma que, no obstante los contrapesos interorgánicos, permitiera la permanencia del sentido de dirección que se decide en el gobierno. La dirección política del gobierno, por lo tanto, opera como el candado que asegura el desarrollo colectivo en *piloto automático*, siempre que el eje del modelo económico global del mercado esté adecuadamente resguardado y administrado por el gobierno.

Dependiendo de la posición que asuma un autor sobre el concepto de Constitución se enfatizará o referirá los alcances privativa y específicamente normativos, o a la dimensión material o sustantiva del carácter estatal o políticamente ordenador de los arreglos y decisiones adoptados en el marco de la Constitución efectivamente reconocida por una comunidad determinada. Habrá quienes asuman una posición unidimensional, y otros la dualista, y al encarar una u otra posición luego incidirán en la adopción de las premisas excluyentes o complementarias de una y otra dimensiones.

En este trabajo se prefiere la posición que integra la norma con el reconocimiento efectivo de la misma por quienes interactúan con ella como una unidad de integración y orden insolubles. Por esta razón el análisis constitucional que se propone y presenta, sobre la experiencia y el funcionamiento del Congreso dentro de la dimensión constitutiva o existencial, no se circunscribe ni limita a la dimensión textual o propositiva, sino que se asume la constitucionalidad de aspectos no reconocidos explícitamente en el texto positivo. En este sentido, el objetivo es evaluar aspectos constitucionales del órgano estatal por antonomasia de la representación popular, desde una perspectiva que se propone descolonizar la Constitución del concepto hegemónico impuesto por una línea preceptiva o exegética de los estudios jurídicos. En vez del fetichismo positivista o unidimensionalmente preceptivo, se opta por una concepción multidimensional de la Constitución en la que están presentes, y recíprocamente imbricados, los aspectos políticos, éticos o culturales de la experiencia constitucional que usan como uno de sus referentes el documento constitucional.

De otro lado, la Constitución ni es sólo el documento o las proposiciones que positivamente aparecen en su texto, como tampoco es una realidad distinta en exclusión del mismo texto. El texto es parte de la realidad constitucional. Esta no se reduce al texto ni a las proposiciones que el texto contiene. La realidad constitucional es el texto integrado y entrelazado a los afectos, compromisos, convicciones, actitudes o intereses en la racionalidad de quienes desarrollan su vida en interacción con las proposiciones y normas constitucionales contenidas en el texto que se integra en las deliberaciones, argumentos y visiones que comparten desde su existencia concreta los actores. Lo que de constitucional tienen los textos ocurre por el uso que ellos prestan al tejido político de la comunidad de sujetos que conviven bajo supuestos, afectos, valores y anhelos compartidos.

De modo similar, porque se opta por una lógica constitucional que trasciende el marco tradicional de carácter preceptivo, en este estudio se presta especial atención a aspectos que no son clásicamente parte de la dogmática constitucional pero que, sin embargo, son los que permiten el cumplimiento de los encargos consignados como constitucionales en el documento constitutivo de nuestro cuerpo político. En efecto, puede tener mayor valor constitucional la revisión de aspectos no explícitamente relevados dentro del texto de la Constitución, pero que son una condición anterior que hace posible la calidad y funcionamiento constitucional de las obligaciones previstas expresamente en el texto positivo. Estos rasgos o aspectos materialmente constitucionales que hacen posible el cumplimiento de las funciones, encargos, demanda o productos constitucionales por cuya entrega se responsabiliza al Congreso, tienen mayor valor y trascendencia constitucional que lo que escoge el constituyente como merecedor de tratamiento y reconocimiento en el texto constitucional.

Es un supuesto importante, por lo tanto, de esta exploración, el examen de aquellas condiciones que permiten, dificultan o debilitan el mandato constitucional de la corporación

parlamentaria. Lo constitucional de la comunidad son las respuestas efectivamente consignadas en el acervo de reacciones frente a pruebas de relevancia constitucional. La prueba, desafío o reto es lo que define la calificación de lo que de constitucional tiene una comunidad dada. Y las pruebas no se limitan a una cuestión de vigencia de los textos. Las pruebas constitucionales aparecen o irrumpen de manera indistinta o espontánea en la dinámica de las relaciones colectivas conforme se desarrolla en la historia del país el juego de aspiraciones, intereses o distintas actitudes o racionalidades de los operadores de los procesos políticos.

La realidad constitucional es una experiencia de convicciones, intereses, actitudes y compromisos conversados con el código de las proposiciones contenidas en el texto constitucional a través del discurso de los operadores y de los hechos de estos en los que el discurso se concreta. Ni el texto absorbe o excluye el fenómeno empírico de sus aplicaciones, ni la existencia constitucional constituye una realidad esencialmente distinta o independiente de los textos que pretenden ahormar las realidades a las que las proposiciones constitucionales se dirigen.

Las constituciones suelen integrar el imaginario colectivo en el que se plantean las ilusiones, los deseos, y de alguna forma también la visión, los objetivos y las más importantes y generales estrategias con las que se aspira a estructurar o institucionalizar la vida colectiva y los usos del poder comunitario. La comprensión de los hechos constitucionales se realiza inevitablemente en el marco de premisas y de supuestos. Los hechos no tienen sino la voz de quien los observa y pretende explicárselos o comunicarlos. La intención y capacidad del observador son críticos en la elaboración del juicio sobre el funcionamiento de los fenómenos y de las ocurrencias. De ahí el carácter precario y también provisorio de toda afirmación sobre el suceso constitucional. Por esta razón es necesario realizar esta declaración de principios conforme a la cual los asertos que se refieren en este texto no abrigan la pretensión de constituir una verdad mejor calificada que otras para describir la realidad sobre la que se formulan los juicios o aseveraciones. Es sólo una propuesta que concurrirá con otras para apostar por una comprensión integrada y plural de una realidad que aspira a tener la naturaleza, calificación y dimensión constitucional.

Las constituciones son por eso el *síntoma de una cultura*, que expresa, con la emergencia de rupturas críticas en la estabilidad e institucionalidad, el sobredimensionamiento de los gestos y la escasa capacidad de comprender y elaborar las causas en los males y deficiencias de la realidad política.<sup>8</sup> Las dos décadas de vigencia de la Constitución de 1993 supusieron significativas reformas institucionales en el Perú. Este documento constitucional es un hito que simboliza el descontento con las experiencias transcurridas entre 1979 y 1992, del mismo modo que la Constitución de 1979 tiene valor y significado análogo en relación con las experiencias entre 1933 y 1978.

---

<sup>8</sup> Con mayor propiedad puede decirse que la Constitución es el síntoma de nuestra subjetividad colectiva, en la medida que expresa el desplazamiento de la angustia y miedos constitutivos que anidan en la interioridad colectiva. La Constitución contiene y calma las pulsiones y deseos excesivos y los convierte en un discurso protector de la agresión y del goce desmedido. Leer el síntoma permite desenfundar el enigma de nuestra constitución más íntima sin quedarse en la apariencia del discurso. El constitucionalismo, como forma de normativismo, precisamente desarrolla su ejercicio en el plano de una racionalidad desconectada del origen pulsional y libidinal que se transforman en escritura constitucional. De ello se desprende que la Constitución se conciba como un cuerpo embalsamado, porque es depósito de energías que duermen en latencia la percepción de energías que culminan su expansión en el texto que las transforma.

En efecto, un aspecto que no debe descuidarse es el reconocimiento de que la situación que culminó con el autogolpe de 1992 tuvo sus inicios no propiamente con el inicio de la vigencia de la Constitución de 1979, sino con el golpe que protagoniza el general Juan Velasco Alvarado el 3 de octubre de 1968.<sup>9</sup> El golpe de timón que se inicia en 1968 generó un gradual proceso degenerativo de las estructuras sociales, económicas y políticas que fueron parte de un proyecto que se emprendió y continuó durante la década de los 50, e instaló un régimen de distribución igualitario de la prosperidad que no se sustentó en el mérito ni en la eficiencia, y que además, bajo la sombrilla del Estado de Bienestar, fomentó una modalidad parasitaria de la capacidad productiva en el mercado de trabajo.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Si bien esta afirmación toma como hito próximo el golpe de Estado del 3 de octubre de 1968, no es menos cierto que es consustancial en la visión moderna de la vida política el carácter antinómico de la función del Estado, al que se le encomienda la protección de la libertad individual, pero también el reconocimiento igualitario de los derechos de todos los hombres. La dimensión del igualitarismo político va a contrapelo de la expansión del industrialismo y de la economía capitalista. El Perú no es ajeno, por supuesto a esta dinámica de ambivalencias y contradicciones, mucho antes incluso que con la fundación de la república, debido en gran parte a la rigidez estática en la visión e intereses de la clase política. Las diferencias y la desigualdad que aparecen con los distintos modelos de dominio o hegemonía política son causa de discordia cuando la economía y el Estado no generan ni favorecen niveles adecuadamente compensatorios en la sociedad política. Los grados altos de tensión ante las ineficiencias económicas y estatales terminan propiciando las condiciones de descontento que habilitan las rupturas políticas a través de los golpes de Estado. Explica bien Spengler por qué tienen éxito las revoluciones o los quiebres en el orden político. Dice este autor que *hay giros en la historia por los que el entendido se deja llevar durante buen tiempo para no perder la dominación. Cada situación tiene determinada elasticidad, que conviene apreciar con la mayor exactitud. El estallido de una revolución demuestra siempre falta de tacto político en los gobernantes y en sus adversarios. Lo necesario debe hacerse a tiempo, cuando es aún una merced o regalo con que la fuerza gobernante se afirma en la confianza de los gobernados. No debe realizarse como un sacrificio que revela debilidad y provoca menosprecio. Las formas políticas son formas vivientes que inevitablemente cambian en determinado sentido. Y cesa de estar «en forma» quien pretenda obstaculizar ese curso o desviarlo en el sentido de un ideal (La Decadencia de Occidente, pp. 518-519).* Según este planteamiento la revolución del 3 de octubre de 1968, y la del 5 de abril de 1992, podrían tener su origen y justificación en la inacción, indiferencia, falta de visión, o insuficiente compromiso y capacidad de decisión de los actores formales de los procesos políticos, que no supieron responder oportunamente (a tiempo) a las demandas sociales más ostensibles, cuya inatención generó la acumulación de demandas y expectativas a grado tal que quien asumió la condición de vocero de las mismas optó por la medida extraordinaria y excepcional de romper con el orden preexistente para fundar uno nuevo según el cual las bases de desequilibrio fueran reemplazadas por otras mejor fundadas en los sentidos básicos de la república y de la colectividad.

<sup>10</sup> Es cierto que quienes participan de una visión contraria, conforme a la cual la desigualdad, la discriminación y la exclusión social debe, o exige, programas de acción estatal que las reduzca o las elimine, negarán las afirmaciones contenidas en este párrafo. Los compatriotas que asumen una posición intervencionista, contrariamente, calificarán el gobierno de Velasco como un período beneficioso, en el que se concretan en poco tiempo luchas que se habían emprendido durante más de 60 años en el Perú, en particular el proceso de eliminación del latifundio y redistribución de la concentración de la propiedad rural que tipificaban y mantenían al Perú, en especial en la sierra, en una dinámica social inherentemente feudal o de servidumbre. Otros añadirán como éxito del gobierno de Velasco la expropiación de los yacimientos petrolíferos y de los medios de comunicación social a favor de sectores organizados de la sociedad. El autor, como puede deducirse de la propuesta indicada en el párrafo bajo comentario, no comparte esa visión y, por el contrario, la considera de menor valor explicativo. Si bien puede reconocerse que el proceso de socialización de la propiedad fue uno de los éxitos del velasquismo en la medida que supuso la liberación democrática de energías sociales reprimidas durante centenares de años, esas medidas, que tuvieron como aspecto positivo la integración de actores políticos en los procesos nacionales postergados históricamente, también generaron niveles incontrolables de desorden, porque quienes rompieron las cadenas de la explotación irrumpieron súbitamente en los distintos escenarios económicos sin competencias políticas y, por el contrario, exigiendo y reclamando el título de ciudadanos para el que no contaban con el compromiso, las habilidades, la capacidad ni la educación indispensables. El individuo que resulta de la liberación y de la revolución, por eso, puede ser ciudadano según la ley, en la medida que todo lo que la Constitución requiere para tener dicho estatus es mayoría de edad, nacionalidad y estar exento de condena, pero las exigencias mínimas de una sociedad y de una república son insuficientes cuando la sociedad y Estado que se desean y necesitan un tipo de sujeto mejor calificado y políticamente más responsable y comprometido con el destino histórico y colectivo compartidos. El supuesto equilibrio alcanzado con el socialismo desató las exigencias sociales de la población reprimida y sometida, según la lógica del igualitarismo democrático, y también incentivó y estimuló los reclamos maximalistas de derechos ante un Estado sin recursos ni capacidad suficiente para atenderlos, ni una sociedad preparada para asimilar la inflación de demandas colectivas. El equilibrio no fue sino una apariencia e ilusión, porque el sujeto al que se le cortan las cadenas de la opresión y se ve liberado del

El modelo que arraiga en 1968 se adopta en tal grado por la mentalidad y convicciones colectivas que afectó significativamente la capacidad de gobierno de los sucesivos períodos entre 1980 y 1990. La propia Constitución de 1979 es un modelo que no escapa de las implicancias estructurales de su propio contexto, aunque en ella sea posible advertir la búsqueda de una posición equilibrada entre los modelos liberal y socialista, conforme al pensamiento de una economía social de mercado y de un Estado social de derecho, equilibrio que sesga la Constitución de 1993 con mayor peso a favor de la economía de mercado y del Estado constitucional de derecho. Fue poco lo que quedaron en capacidad de revertir los gobiernos de Fernando Belaúnde y Alan García, cuyas respectivas mayorías parlamentarias aprovecharon el esquema heredado que quedó sustantivamente limitado por la situación en que quedó el Perú como resultado del proceso regresivo que se instaló con la llamada «revolución peruana» de 1968. Este proceso se inscribió en el pensamiento hegemónico de orientación populista afín a los hitos mejicano, ruso, cubano y chino que se instalaron con éxito durante las primeras seis décadas del siglo xx.

El Perú de 1992 se inscribe en un paradigma contrario al que tanta perturbación generó bajo el signo del golpe de 1968 y el progresivo deterioro económico, el debilitamiento de la confianza entre los distintos sectores sociales bajo una lógica clasista e intervencionista, y la inoperatividad de los partidos políticos como agentes de intermediación y alternativas innovadoras frente a las reformas que se promovían desde la ideología que auspició el régimen militar. Los paradigmas

---

sometimiento y dominación feudal en la sociedad rural queda repentina y súbitamente desacoplado de una estructura cultural capaz de contenerlo (*holding*) y ordenar su vida subjetiva y económica. Para quien se desentiende del vínculo de manera tan intempestiva la vivencia de ruptura puede darle la prematura ilusión de libertad, pero será una libertad que el sujeto no ha adquirido la capacidad de modular, gestionar y asimilar. Este acontecimiento desgarrador y esta situación disruptiva es la que propicia el desborde, el desbocamiento y desencarrilamiento colectivo, junto con la inflación de demandas y expectativas en proceso gradual de acumulación contra el Estado. Puede ser subjetivamente tan catastrófica la sujeción y el sometimiento que resultan de una derrota, como la emancipación que resulta de una decisión vertical e impreparada como suelen serlo la que resulta de una revolución. En cualquier caso los efectos o consecuencias generadores de desorden político colectivo no pueden negarse en nombre de optimismos basados en los buenos deseos y el inflamado sentido de indignación y justicia de quienes se ungen como redentores de la salud pública.

Si bien las consecuencias económicas del desorden auspiciado por el socialismo han incorporado a ese sujeto democrático con oportunidades de prosperidad que ha facilitado la asimilación de la dinámica propia de la economía de mercado, las consecuencias políticas y culturales no son igualmente favorables. Para la vida política de una *polis*, o república, no bastan los requisitos mínimos de la democracia igualitaria. Al ciudadano de la república le resulta extraña la adopción de exigencias maximalistas basadas en la actitud de reclamo de quien se siente liberado de una opresión injusta. La ciudadanía en la república espera del ciudadano prudencia, antes que precipitación política, y la capacidad de contención antes que el desborde pasional de la indignación. La brecha entre, de un lado, las ventajas económicas no deseadas del proceso socialista iniciado por Velasco que llegaron a utilizarse y aprovecharse con la economía de mercado que se promueve con el régimen de Fujimori en los años 90, y las incalculables desventajas que propicia el ingreso masivo de sujetos políticamente poco diestros en el ejercicio de la ciudadanía, que se conduce como si la ciudadanía fuera su derecho y no un privilegio o mérito al que se accede como consecuencia de un proceso de socialización y de subjetivación gradual y didáctico, es uno de los factores que me induce a la persuasión de que los logros de Velasco representan aún un alto costo histórico en la vida política del país, a pesar de la mayor utilidad social que pareciera haberse logrado con la incorporación de actores económicos emprendedores dentro de los parámetros del capitalismo popular aún formalmente pendientes de integrarse regularmente a la vida estatal del país.

La Constitución de 1979 fue consecuencia de las dificultades mentales de los líderes políticos de contradecir la ola igualitaria en clara situación de desborde y desenlace desde 1968. Durante su vigencia no encontraron la visión que permitiera redirigir el país y extraerlo del profundo desorden político inculcado con el velasquismo. Chile, que no pasó por los hondos desequilibrios y desigualdades sociales enfrentados por el Perú, pudo con mayor libertad imaginar un destino favorable desde 1973 que guía su horizonte económico y político más de 40 años. Nuestra patria está en proceso de reequilibrio político, porque el péndulo de la historia se apartó demasiado tiempo de la virtud y de la ética republicana. Lo que nuestros líderes políticos aún no tienen es la visión que nos permita recuperar el modelo de ciudadano que necesitamos para que nuestra vida política se reconduzca en el ejercicio correcto y justo del poder.

hegemónicos, por ello, pueden ser modalidades masivas de colonización política y de control y dominio social frente a los cuales no hay más antídoto ni receta que el ejercicio crítico y responsable de la ciudadanía. En una democracia el gran peligro lo constituye la alta pasividad de una población que puede fácilmente ser objeto de manipulación por grupos de interés. En ese tipo de situaciones no hay mejor forma de camuflar a las oligarquías que bajo el maquillaje de democracias dominadas por minorías.

En la historia peruana las constituciones son un subproducto de los quiebres políticos en una sociedad, paradójicamente, cada vez más masificada, pero materialmente cada vez más dispar, discontinua, caleidoscópica y fragmentada, cuya identidad sigue en proceso inacabable de construcción.<sup>11</sup> Expresa la gradualidad de nuestro proceso de maduración. Por lo tanto, la actitud de tránsito que lleva con alguna regularidad cíclica a exigir a voces o el golpe de Estado o el reemplazo de una Constitución por otra, con la pretensión de que uno y otra consigan corregir lo que los operadores y titulares de los procesos políticos no alcanzan para satisfacer las expectativas de la colectividad.

Es por ello que la historia constitucional no es un relato unitario y coherente, incontestado u homogéneo, ni es propiamente una convicción unánime transversalmente compartida a lo largo y hondo de la comunidad. De ahí que su carácter episódico distraiga el discurso jurídico alrededor de los arreglos nominales, o de postulaciones normativas, ingeniosas o importadas, exentas o privadas por lo general de la comprensión cabal de los problemas propiamente constitutivos cuya solución es posible intentar mediante los textos constitucionales. Lo que da continuidad a la constitucionalidad del Perú son los diagnósticos rápidos y superficiales sobre los males que se pretende remediar con golpes de Estado o con el reemplazo de una constitución por otra. No es irrelevante la *tendencia anómica de la materialidad colectiva* y la producción de instrumentos pretendidamente normativos con los que se abriga la ilusión de mantener el control de la dominación política por el poder.

Las constituciones tienen vida en un mundo paralelo y alternativo, entre imaginado, ilusionado, y relatado lógicamente y sesudamente desde la teoría y la ciencia universitaria. Frente a la formalidad de esa vida convencional, correcta y ordenada, coexiste el universo convexo de la *antimateria política* en el que fluyen encapsuladas las partículas desintegradas de átomos individuales que se rehúsan a pertenecer, a cooperar y a colaborar para un mismo proyecto colectivo.

Las constituciones son (debieran serlo) mucho más que oportunidades para entretenimientos técnicos y discusiones, entre pacíficas y apasionadas, de café o de foros públicos, por quienes se conciben como arquitectos, ingenieros, técnicos o expertos en proyectos constitucionales. Las constituciones son, antes que una distracción analítica de gabinete o un experimento ilustrado, un dato sobre el comportamiento o la conducta de quienes la usan, esto es, más que sólo una norma conforme a la cual se espera ajustar con márgenes razonables de regularidad las conductas de quienes operan directamente o intervienen u observan el acontecer o devenir de la vida colectiva

---

<sup>11</sup> La masificación de la sociedad se entiende como la anulación del proceso de individuación o, según Steigler, de transindividuación, que a la vez que destruye la interacción entre el sujeto y su comunidad acaba con el proceso de subjetivación que produce al sujeto y que lo distingue del objeto. En la sociedad contemporánea que se forma en el paradigma de la transparencia mediática el sujeto se convierte en un hombre vacío, en pura máscara, en conductas tipificadas y seriadas en una normalización impulsada desde el marketing del imperialismo capitalista y mediático.

y estatal. Lo constitucional son los acontecimientos desde los que queda definida o preferida, consciente o inconscientemente, una identidad constitutiva del ser y existencia de una comunidad política determinada en un momento de su historia.

Si en su momento se concibió a las constituciones como pactos o tratos garantistas para asegurar el carácter soberano de la comunidad frente a la autoridad política, hoy no es inconcebible que ellas sirvieran también para encontrar garantías contra las pretensiones de dominio deontológico de los profesores, de los constitucionalistas, de los abogados, o de los tratadistas del derecho.<sup>12</sup> En los textos preparados en las asambleas constituyentes no sólo se acuñan constructos cuyos alcances y comprensión se desarrollan en la doctrina, sino que es la iluminación de los profesores y teóricos la que pontifica sobre los significados y orientación políticos que, en una república, no debiera ser patrimonio prioritario de quienes piensan la Constitución independientemente de los valores vivos desde los que se constituye la existencia política del pueblo.

Porque la Constitución es un acontecimiento o un dato, su texto, y también la invocación que de él se realiza en el discurso y en la praxis concreta del juego y experiencias colectivas y estatales. Reflexionar sobre la identidad y operación constitucional en una sociedad histórica particular supone el distanciamiento relativo frente a las propuestas normativas de su texto, de forma que pueda así leerse las respuestas de índole constitutiva en situaciones con capacidad de definir qué se convierte en una situación o hecho de dimensión constitucional. El carácter fáctico de la existencia constitucional en la organización y ordenamiento político de la comunidad es parte del cuestionamiento sobre el valor autonómico de la dimensión normativa y del concepto de Constitución. El sujeto que valora la Constitución a partir de su materialidad política y de su sustancia normativa hace suyos criterios de valoración que conciben la interacción exógena de la Constitución con la realidad y prácticas efectivas de su existencia y aplicación concreta.

La Constitución de 1993, en este sentido, tiene 20 años de ensayos, de encajes, de pliegues y de acoplamientos, y también de disloques, desgarros, desajustes, agrietamientos, desencuentros y fracturas, con quienes operan los procesos que ella aísla en su cuerpo normativo. Este tiempo de existencia representa también un criterio indicador y testimonio de los pretextos que se invocó para justificar el desconocimiento de la Constitución de 1979 luego del autogolpe del 5 de abril de 1992. Se afirmaba entonces que la realidad debía transformarse y para ello reemplazar el régimen de la Constitución de 1979 por uno distinto, conforme al cual el Perú pudiera contar con un parlamento más eficiente, más productivo y también más representativo.

---

<sup>12</sup> El supuesto mejor saber de los juristas y tratadistas guía a los operadores del sistema jurídico que, con el arsenal del aparato teórico del derecho alcanza, además, a imponer contenidos y formas políticas encima incluso de las preferencias y de la voluntad popular representada ante el Estado. Así como los medios de comunicación pueden ser una amenaza contra el carácter republicano de nuestra vida política, o como pueden igualmente serlo los grupos de interés financiero en el mercado, también compiten en la lucha por el poder de los signos y sus significados quienes invocan el carácter axiológico del sometimiento del poder y de la voluntad política al derecho. Lo que el gremio de juristas no puede obviar es que su pretensión es una forma de lucha política que no se sustenta propiamente en el derecho sino en las creencias profesionales de quienes pretenden que su ciencia adquiera miméticamente la misma categoría que la teología exige para sí en la economía de la salvación del alma humana. Las ósmosis entre ambas esferas no procede en mérito de la sola pretensión de quienes afirman la creencia de su propia superioridad sobre la de la voluntad política de los representantes del pueblo.

Pero, además del distanciamiento natural que exige una valoración y análisis de la vida efectiva y concreta de la Constitución, con igual cuidado es necesario reservar respecto de los axiomas incuestionados propios de doctrinas o ideologías desde las que se elabora el discurso de la evaluación. El peligro de la valoración de los significados y de la vigencia de las normas constitucionales a partir de supuestos axiomas de una época es que los axiomas llegan a la posición privilegiada en las que se los ubica como resultado de creencias a las que se dota de valor hegemónico como si ellas encarnaran incuestionables valideces de alcance universal, independientemente de los intereses y preconcepciones de los sujetos que las contaminan en el ámbito de su consciencia y subjetividad personal.

La doctrina dominante, en efecto, alineándose con las creencias universalmente asumidas, toma como punto de partida el concepto de Estado Constitucional de Derecho. Este concepto, que es propiamente un desarrollo pensado y elaborado en la escuela del normativismo o en la academia del idealismo racionalista de base europea, y que ha adquirido la condición de premisa colectiva de validez general incuestionada, es un constructo basado en una hipóstasis normativa.<sup>13</sup> Valiéndose del normativismo como técnica y de la creencia en la idealidad de un conjunto de reglas cuyo valor absoluto se asume premunido de universalidad, esta doctrina endosa a los magistrados el rol y la autoridad que en otra época cumplían y les correspondían a los sacerdotes que administraban la fe común.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Si no se trata de un *constructo* elaborado a partir de la hipóstasis normativa, cabe proponer de modo similar que la ideología del Estado Constitucional de Derecho se base en la pretensión de darle la categoría de *factoide* a situaciones cuya existencia se formule como si tal tipo de existencia tuviera sustento en la realidad. Si dicha ideología fuera válidamente clasificable como un *factoide*, habría que convenir que lo que de ella se dice no existe sino como consecuencia del carácter dominante, uniforme y masivamente repetitivo con que de ella se habla sin que en realidad tenga otro estatus existencial que el que es consecuencia de las creencias reiteradas homogéneamente en las diversas sociedades contemporáneas.

<sup>14</sup> La doctrina del Estado Constitucional de Derecho, en tanto propuesta derivada de planteamientos eminentemente normativistas conforme a los cuales el derecho tiene un espacio independiente o existencialmente autónomo de la vida política, tiene en fin de cuentas una naturaleza técnica. Esto es, una dimensión artificial que inventa o que construye para alcanzar lo que material y naturalmente no parece resultarle asequible. La confección del Estado Constitucional de Derecho en este sentido es una técnica cuyo propósito o pretensión es anudar la discrecionalidad y creatividad política a la camisa de fuerza que se deduce lógicamente de las proposiciones incluidas en el cuerpo documental del texto constitucional cuya supremacía o jerarquía axiológica se presume o imputa a partir, precisamente, de la experiencia del miedo, de la vergüenza y de la culpa por el acceso al poder y a la capacidad de tomar decisiones desde una posición representativa o de autoridad política. El factor estructurante primordial se dice que son la libertad y los derechos humanos, pero bajo el discurso de esa ideología cohabita a la sombra la dimensión oculta de la incapacidad de hacerse cargo plenamente del poder para crear y para ordenar activamente la sociedad a partir de la autoridad recibida del pueblo. Cuando el poder se ejercita con vergüenza, con culpa o con miedo, es fácil refugiarse en la estrategia defensiva para la que sirve el complicado, formal y onanista aparato del normativismo. Las normas se convierten de este modo en un mecanismo totémico detrás del cual se disfraza u oculta el hecho concreto e inevitable de la decisión que en la ambivalencia normativa debe ejercitar el sujeto con competencia para definir la indefinición sujeta a controversia. El sujeto con el poder de decisión no es ni el pueblo ni sus representantes, sino quienes resultan investidos de la supuesta imparcialidad y competencias técnicas para leer e interpretar mejor y más informadamente sobre el contenido material de las normas. El manto de superioridad competencial de los magistrados los inhibe de justificar su autoridad para controlar y para cambiar el sentido de las definiciones políticas que generan quienes representan políticamente a la república. No resulta difícil reconocer, en este contexto, que la competencia por los significados es parte de la lucha por el poder, en la que los sacerdotes de la jurisprudencia tienen la posición privilegiada del monopolio de la verdad normativa, cuyos mandatos y dictados son inoponibles en la lógica del Estado Constitucional de Derecho, en la medida que gozan del privilegio de la presunción de objetividad y razonabilidad que consignan las decisiones que imponen monopólicamente desde sus sentencias. El relativismo y subjetividad que se imputa al poder político es parte del argumentarlo que somete la decisión del poder representativo a la posición hegemónica de la técnica hermenéutica e integradora de los jueces, sean de la constitución o de la ley.

Como deducción de tal idealidad se atribuye a esta doctrina, o ideología, la característica de una verdad de validez universal semejante a la que se adjudica a las entelequias construidas en la abstracción mental de quien se la representa como una realidad positivamente convencional. En otras palabras, no se asume que el Estado Constitucional de Derecho haya sido una convicción derivada del desarrollo natural de las formas de organización humana, tanto como una abstracción en la que se condensan modos ideales y congruentes propios de las formas universales de procesamiento, producción y organización democrática de la sociedad. Son formas prevalecientes y preferibles sobre otras; mejores que otras; más valiosas que otras; y superiores a otras. El sustento de la bondad suprema de esta doctrina radica en una premisa no demostrada, que tiene base eminentemente teórica. Le corresponde papel similar al que suele fijarse a los axiomas en las ciencias exactas, con la diferencia de que la convivencia política no es ciencia sino acaso arte, y por ello mismo tampoco es una habilidad circunscrible al ámbito de la exactitud. Se enmarca en una dimensión axiológica y ética que no admite contradicción ni refutación argumentativa. No es susceptible de relativización histórica, cultural ni geográfica o territorial; es objetivamente justificada y racional; y no admite tolerancia contra quienes la nieguen o contradigan como un principio político organizacional de valor absoluto.

Uno de los aspectos más persuasivos o atractivos inherentes a la doctrina del Estado Constitucional de Derecho es la creencia y ficción de que los derechos humanos o derechos fundamentales son un absoluto ahistórico y universal exento de todo relativismo cultural que, por lo tanto, es el eje del Estado y la base de la convivencia en comunidad,<sup>15</sup> a despecho del efecto que la supuesta intangibilidad de dichos derechos ocasione en la capacidad efectiva del Estado para garantizar la convivencia de todos los integrantes de la comunidad. Esta doctrina omite el reconocimiento de la aporía inherente al origen del Estado moderno, la misma que se expresa en la condición de que para que todo o cualquier derecho pueda ser reconocido es indispensable antes la presencia del Estado al que se delega el poder de arbitrar el contenido y límites de los derechos de quienes conviven bajo su esfera de dominio y control.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> La distinción entre *derechos humanos*, que apela a la dimensión supraestatal de su naturaleza, y *derechos fundamentales* en tanto concepto derivado del reconocimiento estatal de los mismos derechos, incide en la cesión de soberanía que realizan los Estados al reconocer la competencia de organismos jurisdiccionales supranacionales como instancias de control de regularidad de la vigencia de derechos del sujeto particular ante la persona estatal dotada de la potestad de *ius imperium*. La existencia incuestionable de la jurisdicción supranacional resulta en efecto de una cesión soberana de competencia a un organismo privado de estatalidad, cuyos titulares integran un órgano miembro de una organización internacional de la cual es miembro el estado soberano cedente de competencia jurisdiccional. La jurisdicción supranacional es una entidad dotada de competencia para limitar la potestad soberana del Estado cuando estima que éste se ha extralimitado y excedido transgrediendo esferas protegidas y reconocidas como parte del derecho interno y propiamente estatal, no obstante el carácter supraestatal de las convenciones en que se origina el reconocimiento jurídico estatal. La dualidad en el origen de ordenamientos, sin embargo, tiene fundamento axiológico en un acto estatal, y por lo tanto, el carácter soberano de la cesión también tiene carácter revocable en la medida en que la titularidad de la cesión se basa en el carácter axiomático de la existencia del Estado como eje y límite del poder interno e internacional. El argumento y proposiciones sobre la universalidad de los derechos humanos como categoría supraestatal tienen valor dogmático y doctrinario, pero de ellos no escapa, en rigor, la lógica del carácter inherentemente contingente de su condición política y, por lo tanto, la arbitrariedad convencional de su supuesta hegemonía universal y la particularidad histórica de supremacía ética. No puede ser más que parte de la *weltanschauung* de una época y de la imagen dominante que llega a fijarse como una verdad hipotéticamente incontrovertible en la estructura de relaciones de poder en el escenario global. Por lo tanto, sus contenidos forman parte también de la lucha hermenéutica sobre los significados desde los que se define la exclusión de unos contenidos o de otros, en la que inevitablemente la contienda es protagonizada no por entidades abstractas, sino por los sujetos cuyos intereses, principios y valores condicionan subjetivamente la primacía de unos contenidos o significados en el acto interpretativo de las proposiciones o preceptos en disputa.

<sup>16</sup> El carácter aporético del Estado moderno muestra que ni el Estado ni los derechos tienen carácter absoluto, porque en la base de cualquiera de las dos opciones debe reconocerse que, así como el Estado no puede tener poder absoluto, ningún sujeto

Por lo tanto, en último término es imposible prescindir de un fenómeno no normativo, como lo es la capacidad, intereses y convicciones de quienes acceden al poder estatal para garantizar un único orden colectivo desde el que luego se definirán los derechos de la colectividad. La creencia o pretensión de universalidad se basa en la premisa lógica e irremediable de la contingencia propia de cualquier situación histórica, desde la que se imputa arbitrariamente carácter de universal a un conjunto particular y excluyente de creencias, con el objeto de hegemonizar el discurso y, por lo mismo, la subordinación de muchos a la concepción o ideología de unos pocos con capacidad de imponer el carácter dominante de aspectos particulares como una convicción axiomáticamente universal.

El orden supuesto en la doctrina del Estado Constitucional de Derecho prevé, además, que existe un régimen de control de la constitucionalidad del aparato normativo del Estado, así como de la conducta de quienes ocupan puestos estatales y, en general, de quienes están incluidos bajo el ámbito de competencias establecido en el documento constitucional. De ahí que la piedra angular del sostenimiento de este concepto y doctrina quede en manos del cuerpo de magistrados que cautelan y garantizan la subordinación a la constitucionalidad que ellos mismos definen o resignifican mediante su jurisprudencia y, naturalmente, coherente con el cuerpo de doctrinas que el sacerdocio académico consagra en el canon de creencias reconocibles como universales.

El concepto o doctrina del Estado Constitucional de Derecho presume, en efecto, que existe un orden constitucional de carácter ideal del que debe deducirse y al que debe subordinarse la acción de todo sujeto cuya existencia está regida por los alcances que el propio documento establece, donde el deslinde entre la verdad y la falsedad, la regularidad o la ilegalidad, es patrimonio y está bajo la autónoma capacidad decisoria del juez, que está, además, por encima del poder político, no obstante el soporte democrático que este tenga en la voluntad popular.

De este modo se cierra el círculo. Son juristas quienes construyen la idealidad del Estado Constitucional de Derecho, y también juristas a quienes se encomienda el control de los actos políticos conforme a su supuesto mejor saber teórico de la doctrina que debe prevalecer como universal, y también a su supuesto mejor saber técnico, neutral, imparcial y objetivo respecto de las maneras de sustentar el discurso de la constitucionalidad, al margen y con independencia, del carácter aporético sobre el que se edifica el Estado moderno.<sup>17</sup> Lo que no se expresa es lo que con

---

particular puede exigir tampoco que sus derechos tengan rango ni valor superior al del Estado. Corolario de la misma aporía es que todo derecho es un derecho que debe ser reconocido por el Estado para que resulte exigible, y que el poder del Estado para afirmar su función monopólicamente ordenadora tampoco es ilimitado sino que tiene naturaleza relativa porque, de lo contrario, el tipo de Estado que concibiera su poder y a sí mismo como una entelequia con soberanía absoluta negaría en los hechos los derechos de los ciudadanos cuya protección y cuyo bien, libertad y patrimonio sirve. Si existe algún criterio que permita establecer los límites entre el poder del Estado para garantizar la solidez y fortaleza de la convivencia, y los derechos y libertades individuales de los ciudadanos dentro de la jurisdicción de ese Estado, ese límite debe ser el carácter republicano de la comunidad política, en cuyo ámbito es necesario el equilibrio entre el necesario poder estatal y la suficiente libertad ciudadana para armonizar la viabilidad de la convivencia comunitaria sin excesos ni abusos individuales en el ejercicio de derechos y libertades cívicos y políticos.

<sup>17</sup> En su *Teología política* señalaba Schmitt que *se podría decir que la jurisprudencia kelseniana es la ideología del jurista burócrata que hallándose envuelto en situaciones políticas cambiantes, bajo las formas políticas más diversas, trata de elaborar sistemáticamente las órdenes y disposiciones que se le proponen, amparado en su superioridad relativista frente al poder político en cada sazón* (p. 64). La patética labor de la suprema magistratura constitucional, apoyada en el fino estilete de los especialistas en la gramática hermenéutica, se queda en el sobredimensionamiento conceptual de las proposiciones en cuya letra se sostienen supuestos pilares, fundamentos y principios de convivencia racional. El barroco delirio racionalista de las

el sofisma cínico del normativismo se plantea discursivamente, de modo análogo como se oculta el polvo debajo de la alfombra para disimular y aparentar un orden y una limpieza más proclamados que comprobables, queda sin decirse, reconocerse ni declararse. Ese es el poder último de decisión de orden concreto y práctico de la subjetividad e intereses inadecuadamente manejados en la administración de la constitucionalidad que queda a cargo de los tribunales constitucionales. La supuesta universalidad de una doctrina, ideología o creencia, de esta manera, se impone y rige gracias a la alianza entre los juristas que perfilan los objetivos y contenidos de la doctrina, y los juristas que la interpretan y aplican. Hay concurrencia de intereses, porque es el mismo gremio al que le toca definir los límites y contenidos del poder, y los miembros que pertenecen a ese gremio alegan un supuesto mejor saber más allá del bien y del mal, y una supuesta imparcialidad fabricada desde el idealismo racional de una subjetividad negada y transformada en la supremacía exenta de contingencias del derecho.

¿Y por qué los operadores de los partidos políticos se allanan con docilidad y someten su capacidad de decisión a una doctrina que se opone precisamente a la discrecionalidad del poder político? El factor que pareciera más claro es la culpa y la vergüenza que aceptan por conductas de abuso y concentración del poder. El gran inhibidor y repelente del uso del poder es la exposición a la que se someten quienes reconocen la disposición hacia el exceso. Cuando hay culpa y cuando hay vergüenza se pierde el orgullo y se pierde la dignidad. El poder recibido deja de ejercitarse o se teme ejercerlo porque se teme usarlo mal. No hay mejor aliado para los juristas, por lo tanto, que el temor, la vergüenza y la culpa de quien no merece la autoridad recibida porque se carece de la integridad personal suficiente como para usar el poder inherente a ella. Desde el momento en que se reconoce que el poder es un instrumento colectivamente nocivo o pernicioso que debe sujetarse al control de quien hipotéticamente se encuentre desintoxicado de sus posibles efectos, el régimen político está privado de solvencia moral, porque acepta que en el núcleo y esencia de su ejercicio existe una semilla sospechosa que inhabilita al representante de la libertad de acción, juicio y criterio para tomar decisiones según su consciencia.

Es por ello un supuesto y premisa del análisis que se realiza en este trabajo el distanciamiento que declara tener el autor respecto de ese concepto y doctrina. En la exposición de esta evaluación no se asume el carácter axiomático del concepto del Estado Constitucional de Derecho, precisamente porque se desconoce el carácter ideal del constructo que ha sido materia de ingeniería y elaboración por quienes desarrollan la doctrina normativa de la Constitución, en primer lugar, y, en segundo término, porque un estado y sociedad de esas características debe ser el resultado y convicción a la que se llegue y no la premisa de la que incuestionada o axiomáticamente se parta. Para el autor, la norma en general, y la Constitución en particular, son lo que la comunidad sostiene como norma a través del discurso y de la acción de quienes adoptan la condición de agentes de la constitucionalidad. El habla constitucional es la que define los sentidos del sistema al que se califica como constitucional.

Vacío de axiomas que colmen o que generen los parámetros para procurar la consistencia en el discurso, el conjunto de referentes del que parte el autor como base material para la valoración

---

sentencias resulta finalmente impotente e ineficaz para realizar la alquimia. La retórica de la judicatura constitucional no logra crear vida desde la palabra, muy a diferencia de la capacidad divina cuya esencia es el *logos*.

constitucional es el modo como opera el Congreso los distintos procesos estatales que importan la agregación de valor público con efectos constitucionales, respecto del insumo de expectativas y propuestas, respecto de lo cual se entrega, finalmente, a la sociedad, un producto colectivo que resulta de los arreglos y consensos generados entre las distintas fuerzas políticas presentes en la instancia representativa de la comunidad ante el Estado.

La pregunta central es cuánto o cómo así es que el Congreso procesa la demanda de productos constitucionales y qué resultados entrega a través del procesamiento y agregación de valor a la demanda recibida. Esto quiere decir que debe considerarse la eficacia o intensidad del alineamiento de los actos, comportamientos y productos en la gerencia de las dimensiones constitutivas de la comunidad política, para la que el Congreso es garante de su gobierno representativo y, por lo tanto, la capacidad demostrada en la gestión de los riesgos que amenazan en el desarrollo del proyecto constitutivo, y la calidad política finalmente alcanzada por los agentes representativos en el parlamento.

Es la acción constitutiva de los agentes del proceso constitucional a cargo, y por el que es responsable el parlamento, lo que da valor y naturaleza efectivamente constitucional a los procesos políticos. El imperio de lo constitucionalmente acertado no es patrimonio de especialistas, de ingenieros de la constitucionalidad, de magistrados, ni cofradías de abogados, sino parte del sentimiento común y compartido entre quienes integramos un mismo proyecto de existencia comunitaria bajo reglas compartidas y, por lo mismo, predecibles, a partir de los sentimientos y razón que nos define como un mismo pueblo y una misma colectividad, con un mismo destino histórico. El hermetismo oculto de la ciencia jurídica es poco menos que el discurso délfico en boca de los sacerdotes del oráculo.<sup>18</sup>

El desplazamiento de la voluntad política y su sustitución por el imaginario científico de los académicos configura un caso de perversión de la naturaleza del orden en una comunidad histórica determinada. El imperio de los técnicos o especialistas en la denominada ciencia de la constitucionalidad es una forma de desconocer el fin republicano y político de las normas colectivas y, por lo tanto, también una forma de eliminar o de desconocer el principio de que el poder del Estado emana, se origina y se funda en el pueblo.

---

<sup>18</sup> Finalmente, la primacía del derecho sobre la política, o la mirada de la política desde la esfera suprema del derecho, pretende descalificar la discrecionalidad de la experiencia, de la decisión y de la acción política, en base a la racionalidad abstracta y universal del derecho, como si lo que se designa como derecho fuera un orden cerrado y consistente, privado de contingencia, y careciera de contaminación política. La idealidad racionalista del normativismo en que se basa el Estado Constitucional de Derecho se postula como ajena al reino de la multiplicidad existencial de los sujetos que crean, interpretan y aplican el derecho. Y se postula, recíprocamente, el reino de la política como el ámbito de la contingencia, de la multiplicidad y de la ausencia de orden, porque se asume que la dimensión política de la existencia humana se inscribe en el registro de la arbitrariedad y de la autarquía. El prejuicio en contra del ejercicio recto de la voluntad política genera el constructo del orden jurídico, como si quien por el mero acto de invocarlo conjurara el demonio de la subjetividad y eliminara semejante tipo de intencionalidad autárquica como la que se reprocha al ámbito de la existencia y fenómenos políticos. El sujeto del enunciado jurídico no deja de ser finalmente el mismo sujeto enunciado que proyecta y traslada la subjetividad de su voluntad política personal, sólo que retorcida en los idiolectos y jerga del derecho. De ahí la analogía con el carácter oracular del derecho, y la dimensión supuestamente sacerdotal de los juristas cuya superior saber interpreta el arcano de los principios y proposiciones del derecho. El lenguaje y las proposiciones lógicas del derecho no vacunan al hombre de su subjetividad, porque se relacionarán con una y con otras como puede hacerlo con el hacha o con una chopper en las carreteras. El sujeto que lo usa define si con una u otra corta árboles y atraviesa raudamente las carreteras, o si se usan como instrumento de guerra, cometer crímenes, turismo, transporte cotidiano, o el suicidio.

¿Qué poder tiene el pueblo para decidir estatalmente sus prioridades y los contenidos de sus opciones políticas, si quien establece los significados vigentes o preeminentes del documento constitucional son en último término no los ciudadanos, sino el estamento privilegiado de doctores en derecho ungidos en su ciencia para encontrar el sentido de las normas en las doctrinas o en la teoría que se produce en la literatura académica? ¿Puede mantener el reconocimiento como un régimen republicano de gobierno la sociedad en la que es la comunidad intelectual y de juristas la que impone su versión técnica, y donde este tipo de organización compite exitosamente contra la concepción que, quizá con menor lustre conceptual, pero no menos auténticamente democrática, es la que emana, se origina y se funda en la voluntad del pueblo representado ante el Estado? ¿O es que debemos resignarnos a que la impericia técnica del pueblo justifica que el modelo de democracia que rige en el Perú sea un modelo político basado en el tutelaje del pueblo por la ciencia que producen los técnicos y juristas especializados en la constitucionalidad abstracta e ideal del orden político?

Si debemos y queremos preferir el carácter comparativamente sencillo y rupestre de una democracia basada en la voluntad política de quienes toman decisiones estatales en representación del pueblo, antes que la fineza y prolijidad del discurso lógico de los especialistas que cuidan y curan la voluntad del pueblo desde las abstracciones del discurso jurídico, el objetivo político prioritario es optimizar la calidad de la ciudadanía, el método para que su voluntad sea fielmente reproducida en el cuerpo de quienes la representarán ante el Estado, y los resultados de la actividad performativa de los representantes en el desempeño y ejecución operativa del rol y programa representativo asumido.

En el supuesto de que exista efectivamente la intención de preferir la precariedad y vulnerabilidades rústicas de la voluntad popular, sobre la robusta lógica y el brillo y lucidez del discurso universitario, habrá que indagar y definir los contenidos constitucionales a partir del afecto, sentimiento y significados políticos que le den a nuestra constitución quienes desempeñan la representación por cuenta e interés del pueblo representado. La constitución es, en el ámbito de este supuesto humano, lo que somos como ciudadanos y lo que por nosotros digan y hagan quienes desempeñan nuestra representación. De ahí la importancia de insistir en la mirada al sujeto que en nuestra representación afirma nuestra identidad y significa qué somos y qué queremos.

Somos y estamos constituidos conforme al acervo sedimentado en la subjetividad, conducta, hábitos y creencias de los sujetos que representan al propio pueblo cuya voluntad decide históricamente nuestro destino político. Conocer al sujeto cuyos actos expresan y producen nuestra constitución es una manera de explicar la identidad política de nuestra constitución. No es insignificante leer el desempeño y los efectos generados por el ejercicio de la representación.

### III. LA VALORACIÓN MANIQUEA DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

Sobre la opinión popular le dice en el *Critón* el discípulo a Sócrates que es necesario tener en consideración y cuidarse de la opinión del público y de la multitud en general porque, el problema en el que se encontraba Sócrates con las acusaciones de Melito y Anito y su condena a muerte, mostraba que el público y la multitud son capaces de conseguir, no el menor, sino el más grande

de los males, si es que uno tiene mala reputación con ellos.<sup>19</sup> ¿Qué valor tiene la opinión pública como criterio de lo bien o lo mal que realiza su misión política la representación política, y qué peso debe reconocérsele como criterio para enjuiciar el correcto o incorrecto desempeño representativo? ¿Configuran las encuestas de opinión formas de saber o de conocimiento capaces de definir con certeza la calidad de la performance de las personas sobre cuyos actos se toman las encuestas?<sup>20</sup>

La revisión de la experiencia vivida en los casi últimos cinco períodos constitucionales en materia del régimen político en general, y del parlamento y sus relaciones interorgánicas en singular tiene, como primera arista y referente, la negativa percepción popular que, si tiene algún mérito, sería el de funcionar como un desmentido ostensible sobre los logros que se supuso se alcanzarían con el autogolpe y el reemplazo de la Constitución de 1979 por la de 1993.

La estima popular del parlamento que opera en el Perú no es mejor, sino acaso todo lo contrario, respecto de la experiencia que se recogió entre 1980 y 1992. El parlamento peruano puede ser símbolo de vergüenza, de desprecio y de miseria en la opinión popular más generalizada. Si nos atenemos a los datos demoscópicos presentados de modo consistente por las diversas empresas encuestadoras de opinión, lo que supuestamente justificó el golpe de 1992 y la disolución del Congreso parecería haber carecido de justificación. Los resultados demoscópicos grafican de modo expresivo que con el golpe de 1992, con la disolución del Congreso, y con la denostación y descalificación de la llamada clase política tradicional el Perú no ha cambiado para bien. Si para algo, la representación política en el Perú más bien parecería haberse esmerado y procurado deliberada y convincentemente en empeorar.

No puede obviarse que el Congreso, como acontece en la gran mayoría de países que reconocen y cuentan con un sistema de representación parlamentaria, no se eleva en las tendencias de la estima popular. Si acaso, al revés, su aceptación se precipita en el Perú a un solo dígito con alarmante regularidad en las encuestas de opinión. Y ello a pesar del recambio humano que

<sup>19</sup> *Critón*, 44 D : 'Ἄλλ' ὀράς δὴ, ὅτι ἀνάγκη, ὡ Σώκρατες, καὶ τῆς τῶν πολλῶν δόξης μέλειν. αὐτὰ δὲ δῆλα τὰ παρόντα νυνί, ὅτι οἱοί τ' εἶζιν οἱ πολλοὶ ὅτι τὰ μικρότατα τῶν κακῶν ἐξεργάζεσθαι, ἀλλὰ τὰ μέγιστα χρεδόν, εἴαν τις ἐν αὐτοῖς διαβεβλημένοσ' ἦ, ed. Harvard University Press, Loeb Classical Library, 2001, p. 156.

<sup>20</sup> El abuso de las encuestas indica la falsa consciencia sobre la vida y el sistema político, porque lo que alcanzan a medir son apreciaciones volátiles de la población cuando al paso se le pregunta qué opina sobre la materia que fuera, sin que sea posible discernir ni determinar con certeza qué sabe el encuestado sobre el tema en cuestión. De ahí que la sobrevaloración de su valor o utilidad muestre también la ignorancia de quienes magnifican su importancia. El valor demoscópico de las encuestas se convierte en una pésima alternativa de gobierno. Si cuando los resultados son favorables se sobrevaloran los porcentajes registrados y cuando son desfavorables se minimizan o se desconocen, la autoridad queda a merced de la propia ignorancia de la población encuestada, no menos que resulta siendo víctima de su propia falta de convicción en la autoridad que ha recibido. La encuestocracia, por eso, bien puede clasificarse entre los instrumentos que integran el arsenal de políticas populistas de escasa utilidad como criterio de valoración y de dirección política. No es de poca relevancia que en países europeos sean tan escasas las encuestas que se toman sobre la aprobación o desaprobación de los poderes públicos, y cuando se toman los resultados pueden ser fácilmente poco menos decepcionantes y desalentadores que los que se muestran en el Perú. La pregunta es por qué razón las encuestadoras francesas, alemanas, españolas, italianas, holandesas y europeas en general, subordinan su rol empresarial privado al mayor bien colectivo que causa no mostrar ni subrayar con tanta asiduidad el malestar general. Indiscutiblemente que se trata de distintos estilos y distintas maneras de concebir el rol de la técnica o del crecimiento económico privado, no menos que de diferentes modos de comprender los límites del papel político que tienen las encuestas como instrumentos de medición de la satisfacción o su ausencia en la opinión que al paso expresan quienes, al azar, son abordados para tomar una muestra de su sensación, o percepción epidérmica, sobre fenómenos cuya profundidad son por lo general totalmente ignorados o desconocidos por la población.

reemplaza a los cuadros de los partidos políticos por *outsiders* sin antecedentes ni experiencia previa en la vida parlamentaria, la sustitución de la lógica de intermediación de los partidos por la de los movimientos y las agrupaciones adhocráticas que se conforman y se reagrupan con propósitos esencialmente electorales, la introducción de la variante participativa en el modelo de democracia, el recalentamiento y racionalización de los acelerados y sumarios procesos parlamentarios, y la disminución significativa del tiempo de debate, todos los cambios no han favorecido la mejor aceptación popular del Congreso.

Para determinar la validez del juicio que popularmente se dicta respecto a la confiabilidad del mandato representativo y a la eficiencia de la gestión estatal del Congreso, es necesario valorar el aparente carácter periférico de la opinión pública. Por un lado, es una opinión espontánea, generalmente improvisada y epidérmica y, por el otro, es también un juicio elaborado, construido o influenciado externamente por agencias de producción de percepciones públicas. No se trata de dos perspectivas inconexas, sino mutuamente relacionadas en distintos niveles de intensidad o complejidad, y sólo en algunos pocos casos puede concebirse como espacios inconexos y recíprocamente autónomos o independientes.

El dilema de la valoración de la Constitución de 1993 entonces toma perfiles similares a los que tienen los enigmas, porque el texto es un depósito de deseos, ilusiones, metas u objetivos por alcanzar en un horizonte de tiempo determinable, pero ese depósito es también una fuente a la que se llega como pretexto para afirmar los deseos, ilusiones, metas y objetivos de quienes utilizan el texto para conseguir el reconocimiento de sus propios o particulares intereses. En el juego entre los ideales colectivos expresados en el texto, y el uso que de las proposiciones normativas consagra el texto por los operadores, según sus intereses en los distintos episodios de las coyunturas temporales, se define el sonido que efectivamente produce la partitura constitucional. Sólo puede saberse cómo suenan las melodías registradas en el pentagrama cuando los instrumentistas interpretan la partitura según su emoción o competencia operativa. Si la ejecución del programa escrito es fiel a la voluntad del compositor, la melodía constitucional es legítima.

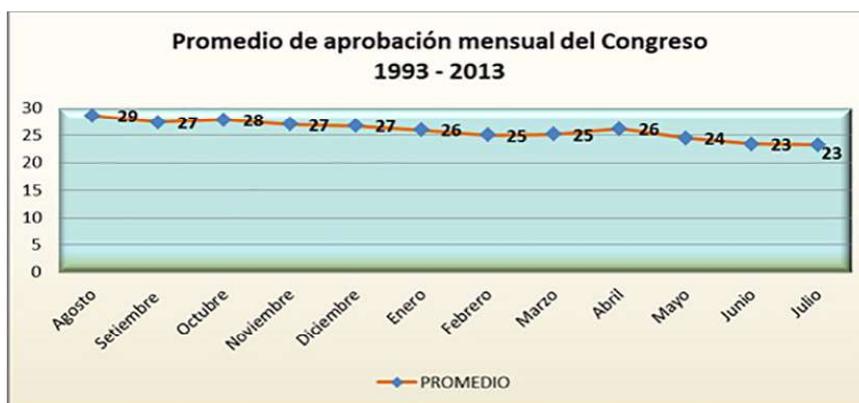
Si las competencias del instrumentista de la Constitución, o el distinto tono o color de su emoción constitucional traicionan la vocación original de la partitura, la infidelidad constituye una transgresión normativa o, en el mejor de los casos, un síntoma de que no se reconoce la suficiente fuerza ni respeto musical en la composición conducida o interpretada. El enigma consiste en definir cuánto de la interpretación que realizan los instrumentistas de la partitura constitucional es ejecución fiel o traidora del texto compuesto, y cuánto es lo que el desconocimiento o apartamiento del registro afirma principios, criterios, deseos, metas o ilusiones infundadas en la melodía y arreglos consignados en el pentagrama.

Cuando la opinión pública adopta una posición respecto a la calidad del sistema representativo lo hace desde una perspectiva igualmente estética. Su juicio se basa en el gusto, educado o no, en la calidad del sonido y emoción constitucional de la representación. El parlamento, en este sentido, vale lo que estiman que este hace en sintonía con el sentido estético y el gusto popular. Si el gusto popular carece de la adecuada educación estimativa, por lo tanto, el juicio sobre el valor del parlamento que representa al pueblo reflejará el exacto sentido estético que el pueblo ha acumulado en su experiencia estimativa.

Con consciencia plena sobre las limitaciones que le corresponden a las percepciones que procesan las encuestadoras de opinión, relativas fundamentalmente a la ausencia de contraste con la realidad conocida y, por lo mismo, a la insuficiente falsabilidad de las percepciones que aglutinan las clasificaciones que preparan dichas firmas, las mediciones sobre el sentido de las percepciones y la tendencia que de ellas se registra en el tiempo, tienen un valor extrínseco o exógeno mensurable que, sin embargo, precisamente por las limitaciones que el contenido de verdad o de asidero en la realidad tengan las percepciones de los encuestados, debe apreciarse sin implicancia ni afectación alguna respecto de los hechos o del grado de verdad que escapa justificarse en la metodología demoscópica.<sup>21</sup>

Con las atingencias consignadas, el gráfico 1 muestra varios rasgos interesantes en relación con la percepción popular que toma la empresa Ipsos Apoyo desde el año 1993 hasta la fecha, los que se refieren al promedio decreciente en la tendencia mensual de aprobación del Congreso, así como los rangos más alto y más bajo durante los sucesivos meses del año.

GRÁFICO 1



Fuente: Ipsos Apoyo  
Elaboración: Departamento de Relatoria y Agenda del Congreso de la República (Sidney Lozano Mori).

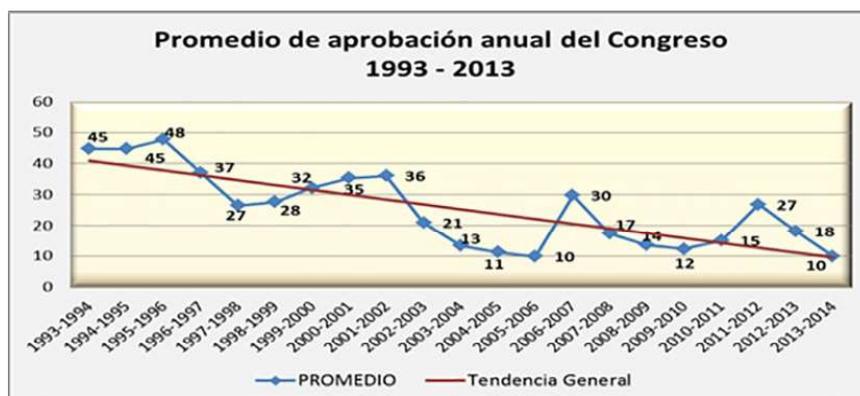
En el gráfico se nota que si el promedio mensual en el período comprendido entre 1993 y 2013 es de 25 por ciento de la muestra, que el promedio mensual más alto es de 29 por ciento, el que se registra con el mes de agosto, y el más bajo, es de 23 por ciento, que se toma en los meses de junio y de julio. La lógica de la muestra es coherente con la dinámica propia de los períodos

<sup>21</sup> Es necesario distinguir la imagen popular que resulta de la percepción genérica y epidérmica que se forma la población, sin relación alguna con el sustento discursivo con que cuentan ni hechos en que basen su apreciación, y la reputación con que cuenta la corporación parlamentaria como resultado de la buena gestión y acciones emprendidas en la realidad, cuyo reconocimiento le prestan quienes están debidamente calificados como observadores o como analistas de los procesos. La calificación de quien otorga mayores o menores niveles en la reconocimiento del Congreso es crítica en la calidad de la reputación institucional, a diferencia de lo que ocurre con la percepción popular de la imagen, en la que se suma todo tipo de percepciones, independientemente de la calificación de quien la expresa para sustentarla en los hechos y en la realidad.

parlamentarios, que se inician invariablemente a fines de julio y culminan también a fines de julio. La elevación de la aprobación en los meses de agosto obedece precisamente al impulso que ocasiona de modo especial el comienzo de cada período constitucional, con las expectativas de renovación que se cree recurrentemente promete cada nuevo gobierno y cada nuevo plantel de representantes. Por la misma razón son los meses de junio y julio los que muestran los efectos naturales del desgaste anual, así como los que se acumulan durante el quinquenio constitucional.

En el gráfico 2 que sigue se recogen los promedios anuales y la tendencia general del porcentaje de aprobación del Congreso comprendidos entre los meses de agosto del año 1993 y setiembre del año 2013, donde la observación más clara y notable es la tendencia uniforme de 20 años hacia el descenso progresivo en el índice de aprobación.

GRÁFICO 2



Fuente: Ipsos Apoyo

Elaboración: Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República (Sidney Lozano Mori).

Conforme al desarrollo de la curva de aprobación, en los 20 últimos años se aprecia una inclinación regular hacia cada vez menor aprobación. No obstante que cada inicio de período constitucional se eleva el promedio de aprobación, el desarrollo del período invariablemente muestra la progresiva declinación en cada uno de los periodos. Es un decrecimiento incremental que conduce a la aparentemente cada vez mayor dificultad de empezar un período constitucional con predisposición favorable u optimista respecto a las posibilidades de mejorar el desempeño de la representación. El inicio del período 1995-2000 empieza con el 48 por ciento, el período 2001-2006 baja a 36 por ciento, el período 2006-2011 disminuye aún más a 30 por ciento, y el período 2011-2016 se inicia con 27 por ciento. Entre 1995 y el 2011 hay una diferencia en el nivel inicial de aprobación de 21 puntos porcentuales.

Si fuera posible que las estadísticas observadas admitieran la posibilidad de proyectar válidamente el futuro según la evolución o desarrollo de las tendencias, lo que el gráfico 2 parece mostrar es un grado indetenible y progresivamente decreciente en la aprobación popular. Y este

decrecimiento se advierte tanto de período a período constitucional, como al interior de cada período. Vale decir, lo que se nota es que cada vez es más difícil que la opinión que toman las encuestadoras registre mejor percepción del desempeño de la representación política del país de un período constitucional a otro, pero también al interior de cada período, porque la tendencia es a que en ningún caso la aprobación termine mejor al final del período que el punto en el que dicho período empezó.

Como correlato de los gráficos anteriores que muestran la aprobación, en el gráfico 3 se presenta el promedio de desaprobación mensual, pero sólo por el período 2001 al 2013, esto es por los últimos 12 años, porque no encontré datos anteriores de la encuesta cuyos datos reproduzco. En este período aparece el mes de febrero como el de mayor nivel promedio de desaprobación, y el de marzo como el de menor desaprobación promedio.

GRÁFICO 3

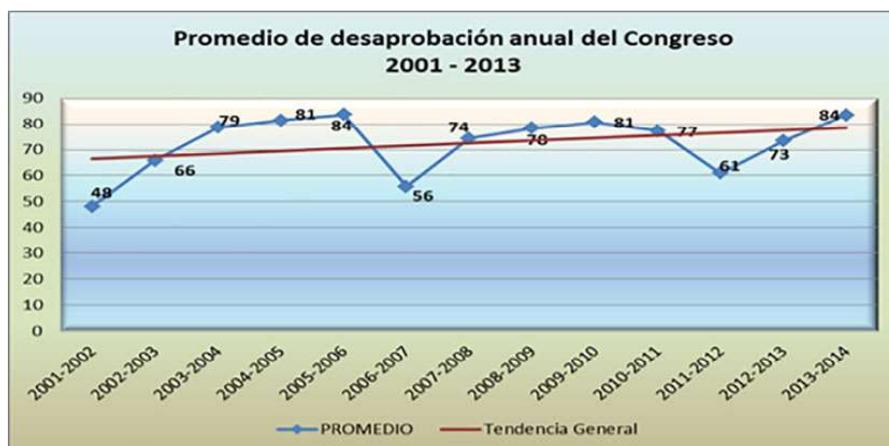


Fuente: Ipsos Apoyo  
 Elaboración: Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República (Sidney Lozano Mori)

Lo peculiar de la curva de desaprobación mensual es el marcado quiebre entre los promedios de los meses de febrero y marzo, que marcan, por coincidencia, los puntos de desaprobación más altos y más bajos. Si se mantuviera la lógica periódica que se nota en los promedios de aprobación, se notaría que al inicio del período en agosto se registraría el porcentaje más bajo de desaprobación, para ascender en promedio hasta el mes de julio. Sin embargo, dicha lógica no se reproduce, porque marzo marca el inicio de la segunda legislatura ordinaria, y febrero es un mes que, al igual que enero, no suelen convocarse sesiones del Pleno. Por lo dicho no parecerían coincidir los ciclos de desaprobación con los que corresponde a la actividad parlamentaria en el Pleno del Congreso, a diferencia de lo que sí parecería ocurrir entre los ciclos de aprobación y la actividad del Pleno.

En el gráfico 4, que presenta el promedio de desaprobación anual, vuelve a advertirse coincidencias cíclicas en cuanto a los puntos de menor y mayor desaprobación, así como respecto de la tendencia general ascendente.

GRÁFICO 4



Fuente: Ipsos Apoyo

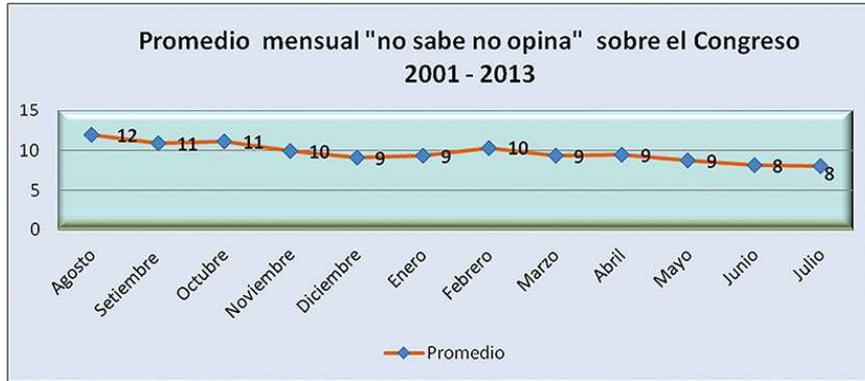
Elaboración: Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República (Sidney Lozano Mori)

Hay congruencia pues entre el descenso progresivo de los niveles de aprobación en los últimos 20 años de vida política en el Perú, y el aumento gradual en el porcentaje de desaprobación. El sentido inverso o contrario del cambio, sin embargo, no tiene correspondencia en la intensidad del mismo, porque el descenso de la aprobación en 20 años es mucho más agudo y notorio que el ascenso de la desaprobación en los últimos 12 años. Mientras que el aumento de desaprobación es más suave, la disminución de la aprobación es más radical.

Otro rasgo notable en el gráfico 4 es que en cada período se inicia con un promedio inicial de desaprobación cada vez más alto, aunque los puntos promedio más altos de desaprobación no sean significativamente perceptibles. El promedio del período anual para el año 2001 empieza con 48 por ciento, en el correspondiente al año 2006 la desaprobación empieza con 56 por ciento, y en el período que comienza el año 2011 se inicia con 61 por ciento. Mientras que en el período 2001-2006 la desaprobación llega en promedio a 84 por ciento, en el período 2006-2011 el mismo promedio queda en 81 por ciento.

Los gráficos 5 y 6 contienen datos complementarios a los relativos a la toma de percepciones sobre la aprobación o la desaprobación del Congreso, porque registra la abstención de los encuestados sobre una u otra opción. La consolidación de los datos tomados desde el año 2001 permite determinar si existe una tendencia sobre el sentido del pronunciamiento de los encuestados. El gráfico 5, en efecto, indica cierta inclinación entre el inicio y el fin de cada período anual.

GRÁFICO 5



Fuente: Ipsos Apoyo  
 Elaboración: Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República (Sidney Lozano Mori)

La tendencia que recoge el gráfico anterior indica que de modo regular entre el inicio de un período anual en agosto y su conclusión en julio, el porcentaje de encuestados que se abstiene de calificar su posición, y opta por expresar que no sabe o prefiere no opinar sobre si aprueba o desaprueba el desempeño del Congreso, disminuye paulatinamente. Es decir, conforme avanza cada año, el porcentaje de los que indican que o no saben o prefieren no opinar se reduce.

Si en el gráfico 5 se muestra la tendencia regular al aumento en la adopción de tomas de posición sobre la aprobación o desaprobación del Congreso (porque año a año, entre agosto de un año y julio del siguiente, son cada vez menos los que optan por declarar que o no saben o no opinan), en el gráfico 6 consta la evolución anual de los que o no sabe o no opina, y los distintos picos entre el año 2001 y 2013.

GRÁFICO 6



Fuente: Ipsos Apoyo  
 Elaboración: Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República (Sidney Lozano Mori).

En el gráfico 6 puede notarse la tendencia a la disminución histórica del porcentaje de encuestados que se inhibe de tomar partido por la aprobación o por la desaprobación del Congreso. El punto más alto de los que no saben o no opinan se registra en el período 2001-2002, con 16 por ciento; con el cambio de régimen, en el período 2006-2007 el porcentaje disminuye al 14 por ciento; y al inicio del período 2011-2016 el porcentaje se reduce a 12 por ciento. De período a período los puntos más altos bajan dos puntos porcentuales. Y el punto más bajo en todo el período ha llegado a 7 por ciento, porcentaje que se repite tanto en el período 2001-2006 como en el período 2006-2011.

¿Qué patrón general se configura en los datos mostrados en los gráficos precedentes? ¿Qué dice el conjunto integral de las tendencias? ¿Hacia qué o dónde apuntan los índices de aprobación y desaprobación del Congreso? ¿Qué valor, además, tienen los datos recogidos en las encuestas durante los últimos 10 o 20 años?

Todos los gráficos muestran la creciente tendencia a los puntos más hondos de insatisfacción y a los más altos de descontento. Si la línea de base fueron las medidas tomadas en 1993, precisamente con el inicio de la vigencia de la Constitución de ese año, lo que se observa es que cada inicio de período constitucional existen niveles perceptibles de renovación de la esperanza de que las cosas mejorarán en relación con el desempeño de la representación nacional. Sin embargo, también, en cada nuevo período el punto de inicio es relativamente más bajo que el que se constató en los períodos anteriores.

En armonía con esa misma tendencia a inicios cada vez más bajos en la aprobación y más altos en la desaprobación, también existe un promedio decreciente en la aprobación y ascendente en la desaprobación, los mismos que van acompañados también de otro factor no menos elocuente que es la tendencia a la disminución de personas que opta por abstenerse en calificar las preguntas de la encuesta. Los gráficos, en efecto, muestran que son menos las personas que en vez de señalar si aprueban o desaprueban indican que «no saben, o no opinan» sobre la pregunta.

Los datos indican, por lo tanto, la tendencia general que se expresa en el declive progresivo de la estima popular, pero también el mayor nivel de convicción de los encuestados que progresivamente toman partido con mayor énfasis y claridad por la aprobación o la desaprobación. La pregunta es cuánto puede mantenerse esta progresiva e incremental tendencia a la disminución de la estima popular. ¿Cuánto más será posible que descienda la percepción negativa del Congreso? Además, ¿es sostenible un tipo de disconformidad tan decreciente? ¿Debe afectar o no, por último, la percepción crecientemente negativa de la calidad de la representación con su mantenimiento? ¿O es que es irrelevante y no dice nada, o quizá sólo algo o muy poco, que merezca la pena tomarse en consideración? ¿No habrá que contrastar este tipo de fuente de información sobre la satisfacción de la población con el desempeño de sus representantes con otra que ofrezca un índice de desempeño más certero y menos episódico, superficial o periférico?

Una primera salvedad es la que debe realizarse respecto a la naturaleza de las percepciones medidas en un instrumento demoscópico como lo son las encuestas de opinión. Los resultados expresan no la realidad ni la verdad sobre los acontecimientos inherentes a la actividad representativa, ni es posible calificar las mediciones tomadas como juicios emanados de sujetos con experiencia, conocimientos, información ni evidencia relevantes o idóneos para calificar o descalificar el

desempeño representativo de quienes cuentan con mandato representativo de la población. Siendo útil el dato que recogen las encuestas de opinión, la dimensión de su valor no es equiparable a la que puede emitir quien tiene el entrenamiento y experiencia indispensables para evaluar el rendimiento, desempeño y resultados representativos con conocimiento de causa y de la naturaleza de las reglas, procesos, dificultades, limitaciones y finalidad que es posible exigir que cumplan los representantes.

¿Para qué sí sirven los datos estadísticos acopiados por las encuestadoras de opinión? En principio muestran tendencias colectivas contrastables con el juicio de quienes, además de la percepción periférica o insuficientemente informada de la población, cuentan con la capacidad de discernir mejor sobre las posibilidades de mejorar el desempeño representativo.

Una forma de explicar o de encontrar sentido a los datos recogidos demoscópicamente puede ser la línea de razonamiento según la cual se afirma, tomando la percepción como un presunto indicador de certeza del juicio de quien lo emite, que los niveles de descontento expresan, de primera impresión, las brechas en la raíz de la relación representativa. La primera brecha es la que tiene lugar entre las capacidades con que postulan y llegan los representantes al Congreso, y las competencias del puesto representativo necesarias para el desempeño de la gestión de funciones estatales. La segunda brecha es la que se da entre lo que el pueblo desea y espera de su régimen representativo, y lo que la competencia valorativa y estética del pueblo es capaz de tener en cuenta para adoptar el juicio reprobatorio que emite sobre el Congreso.

En ambas brechas se expresaría por consiguiente la distancia entre lo que el régimen representativo produce y la información o conocimiento que el pueblo tiene sobre el desempeño integral del Congreso, más allá, naturalmente, de las sensaciones epidérmicas, episódicas o periféricas que dominan en el criterio demoscópico o mediáticamente sesgado del pueblo. Y por esto último, igualmente, la brecha entre lo que el sistema representativo produce y los actores parlamentarios protagonizan cotidianamente, la capacidad valorativa de los medios de comunicación que seleccionan y enjuician determinados hechos de la acción parlamentaria, y los intereses o actitud de las empresas mediáticas no menos que de los propios productores, conductores o reporteros de los programas televisivos o periodistas en general que minimizan, o maximizan, según tales intereses o actitudes, en la cobertura de los hechos relevados que se comunica y con la que se genera el proceso de formación de la opinión pública general.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Hace poco menos de cien años, cuando el planeta no conocía aún la televisión ni la explosión tecnológica mediática y comunicacional que potencia el *internet*, Oswald Spengler recordaba y advertía en su obra *Der Untergang des Abendlandes que la pólvora y la imprenta guardan una relación íntima. Ambas han sido inventadas en el alto gótico; ambas proceden del pensamiento germánico de la técnica; ambas son los grandes medios de la táctica fáustica a larga distancia (...). La campaña de prensa surge como continuación, o preparación, de la guerra con otros medios; y su estrategia –combate de vanguardia, maniobras aparentes, sorpresas, ataques en masa- se ha ido perfeccionando durante el siglo XIX, hasta el punto de que una guerra puede estar perdida antes de disparar el primer tiro, porque la prensa, entre tanto, la ha ganado (...). La democracia ha substituido en la vida espiritual de las masas populares el libro por el diario. El mundo de los libros, con su abundancia de puntos de vista, que obligaba al pensamiento a crítica y selección, ya sólo existe, en realidad, para círculos pequeños. (...) ¿Qué es la verdad? Para la masa, es lo que a diario lee y oye. Ya puede un pobre tonto recluirse y reunir razones para establecer «la verdad»: seguirá siendo simplemente su verdad. La otra, la verdad pública del momento, la única que importa en el mundo efectivo de las acciones y de los éxitos, es hoy un producto de la prensa. Lo que ésta quiere es la verdad. Sus jefes producen, transforman, truecan verdades. Tres meses de labor periodística, y todo el mundo ha reconocido la verdad. Sus fundamentos son irrefutables mientras haya dinero para repetirlos sin cesar. (...) El dinamismo de la prensa quiere efectos permanentes. Ha de tener a los espíritus permanentemente bajo presión. Sus argumentos quedan refutados tan pronto como una potencia*

La minusvaloración de la institución parlamentaria que recogen los datos que toman las encuestas de opinión es un fenómeno eminentemente perceptivo y a dicho fenómeno se lo suele concebir igualmente como el problema de la imagen del parlamento. La imagen del parlamento llega a tener un nivel autónomo de existencia cuando se disocia la percepción sensible respecto del ser o sustancia en las ocurrencias empíricas.<sup>23</sup> Esto es, cuando sólo cuenta y se valoran las apariencias, opiniones o creencias del sujeto privadas de análisis crítico de acuerdo a las cuales se forman las percepciones, independientemente de las razones o hechos que efectivamente han tenido lugar o que explicarían mejor lo insuficiente o inadecuadamente relevado por quienes afirman una imagen disociada de la realidad a la que supuestamente refleja.

La dimensión fenoménica de la imagen, en este sentido, es consecuencia del sistema de relaciones objetales en la estructura de relaciones e interacción colectiva. Todo sujeto o actor define los contenidos constitucionales de su comunidad como consecuencia del endose de su universo interno a los objetos con los que entabla una relación.<sup>24</sup> La constitución resulta del imaginario que se construye desde la identidad de cada operador de relaciones comunitarias. La calidad constitucional depende de la visión y del deseo que cada sujeto tiene del otro con el que entabla relación, sea de coordinación paritaria y simétrica, o de sometimiento y dominación jerárquica, asimétrica o vertical. Según como se sienta al objeto con el que se produce la comunicación intersubjetiva es que se definen o afianzan los roles y las estructuras constitucionales. La estructura no existe sin el agente que la integra, la rechaza o la modifica con sus hábitos. De ahí que los productos constitucionales no puedan explicarse, examinarse, analizarse, ni examinarse independientemente de la posición, intereses, actitudes, deseos, visión, ni imaginario de los agentes de los procesos constitucionales.

A partir de la premisa anterior se colige que la esfera empírica o fenoménica de la Constitución de 1993, como la de cualquier otra Constitución anterior, resulta de las reducciones que proyectan sobre el texto el discurso subjetivo de quienes seleccionan los rasgos o aspectos de la vida y acción parlamentaria. Observar el acontecimiento constitucional por ello no es ajeno al sentir y al percibir, generalmente no declarados ni conscientemente reconocidos o admitidos, de quienes se pronuncian sobre la verdad constitucional. La verdad es la creencia desde la que se aprecia y demanda significados constitucionales en la valoración de la existencia constitucional.

---

*económica mayor tiene interés en los contraargumentos y los ofrece con más frecuencia a los oídos y los ojos. En el instante mismo, la aguja magnética de la opinión pública se vuelve hacia el polo más fuerte. Todo el mundo se convence en seguida de la nueva verdad. Es como si de pronto se despertase de un error* (La Decadencia de Occidente. Bosquejo de una morfología de la historia universal. Madrid: Ed. Espasa Calpe, 1958; pp. 536-537).

<sup>23</sup> La percepción es una forma de expresión del parecer, o del gusto. No refleja el conocimiento, la información ni el sustento o motivación de quien percibe y expresa esa misma percepción. De lo cual no cabe deducir por lo tanto un juicio valorativo distinto al eminentemente estético o sensible. Según como sienta el sujeto interrogado es que responde. La suya no es una respuesta razonada sino sólo elemental o básicamente reactiva.

<sup>24</sup> En este sentido es que he planteado la hipótesis de que la documentalidad constitucional tiene el estatus de un objeto con el que se establece una relación transitoria, con la que se suplanta, como si se tratara de una muleta o una prótesis, la ausencia o dificultad de movilidad o flujo energético que queda taponeado u obstruido. La Constitución, de esta manera, es un *objeto transicional* que permite tramitar la ausencia de un entorno libidinalmente hospitalario u acogedor (*holding*), que también es ausencia u olvido del ser del que la colectividad está separada o aislada en virtud del trauma fundacional con el que se caracteriza nuestra historia nacional. La Constitución opera como el objeto sustituto del vínculo primario en el que se encuentra compensación o refugio para equilibrar las descompensaciones y los excesos de una naturaleza hostil frente a la cual se carece de recursos para enfrentarla más frontalmente y elaborar la agresión y el dolor de la falta de pertenencia o acogimiento en ella.

En el supuesto afirmado, por lo tanto, la imagen del valor de la Constitución se genera en la equivocidad o distorsiones subjetivas propias de las impresiones o percepciones sobre una realidad irreductible al juicio ligero que se desliza en la atmósfera mediática o demoscópica. La imagen del parlamento, en este sentido, no pasa de ser un fantasma o una creación generada en el imaginario colectivo, sobrio, conservador, optimista, delirante o alucinatorio, que omite reconocerse, admitirse o declararse en el juicio imaginario. La imagen deriva de *aprioris* inconfesados y demoscópica o mediáticamente irrelevantes, en la medida que resulta de la privación de referentes críticos y esenciales para comprender la complejidad de la vida y acción parlamentaria y representativa.

Independientemente del aspecto propiamente externo de la conducta de los representantes sobre los que se emiten juicios poco dichosos, el carácter menesteroso con el que se describe la condición de quienes nos representan en el Congreso también tiene un importante componente en el mundo interno de quien proyecta sobre el propio Congreso su escarnio. El Congreso es situado en la posición del chivo expiatorio perfecto para explicar las deficiencias políticas del aparato estatal. La imagen que circula del Congreso es la imagen que de él deyecta el coro precario y mendicante de reconocimiento colectivo integrado por los supuestos formadores de la opinión pública. Proyectar es, en efecto, trasladar a otro lo que se ve dentro de uno mismo, no sin cierta aprensión. El horror innombrado de lo que se teme tener en el propio interior se vuelca en el *lorna* que debe soportar los residuos excrementicios del *avivato* que así se cree cubierto en su maniobra defensiva.

En buena cuenta, tanto quienes opinan y perciben, como quienes construyen la imagen desde la barricada mediática, son sujetos víctimas de sus propias competencias epistemológicas, axiológicas, políticas o éticas. La calidad de la imagen y de los juicios emitidos sobre el fenómeno representativo y sobre la acción parlamentaria no es superior a la calidad y competencias de los ciudadanos que enjuician su régimen político, sean empresas mediáticas o cualquier miembro anónimo de la comunidad nacional. El juicio popular que se deriva de la percepción pública o mediática es un juicio proyectado ideal y reductivamente desde las incompetencias de la subjetividad del sujeto que formula dicho juicio.

Por esta razón es que no es una medida apropiada circunscribirse a los solos registros populares de la dimensión demoscópica o mediática que recogen la sostenida y reduccionista imagen negativa de la valoración del Congreso durante el período de vigencia de los últimos 20 años de vigencia de la Constitución de 1993. De ahí que sea necesario integrar factores adicionales a los que precariamente aporta el generalizado descrédito que circula o con el que comercia la opinión pública. En eso concluye Sócrates cuando le dice a Critón que *antes que considerar lo que las mayorías dicen de nosotros es necesario atender a ese hombre que sabe la diferencia entre lo correcto y lo incorrecto, y de esa manera la verdad hablará por sí misma*.<sup>25</sup>

Es al que conoce y tiene experiencia, al que sabe por qué tienen lugar los acontecimientos, a quien debe recurrirse para que explique si la imagen desaprobatoria de la percepción popular se sustenta en el mal desempeño político y por qué dicho desempeño califica como condición irregular de conducta representativa, o si acaso la percepción popular resulta de la desinformación

<sup>25</sup> Critón, 48 A, (...) πάνυ ἡμῖν οὕτω φρονιτικτέον, τί ἐρῶσιν οἱ πολλοὶ ἡμᾶς, ἀλλ' ὅτι ὁ ἑπαιτων περὶ τῶν δικαίων καὶ ἀδίκων, ὁ εἴς, καὶ ἀύτη ἡ ἀληθεια, ed. Harvard University Press, Loeb Classical Library, 2001, p. 166.

o ignorancia del pueblo encuestado sobre la naturaleza, limitaciones y posibilidades del modelo de participación representativa. No tanto porque la persona que sabe sea objeto o materia de aprecio o reverencia especial, sino porque la imparcialidad o desaprensión de su juicio es un medio confiable para llevar una vida ética y políticamente mejor, más virtuosa, y menos sesgada por la satisfacción o atención a intereses materiales o espirituales que nos aparten de una visión compartida y un destino comunitariamente óptimo en el curso de nuestra historia colectiva.

De ahí que, muy aparte del valor colectivo que suele reconocérsele a los productos demoscópicos, el solo fenómeno de la presentación como una supuesta percepción colectiva, sin posibilidad de concertación, conversación ni consulta entre quienes se registra una misma y coincidente pero imaginaria voluntad, no sustituye el análisis que debe realizarse de la naturaleza intersubjetiva de la relación entre el elector y el representante, entre la colectividad y la representación política. Aun cuando no se trate de un proceso material de conversión química, ni de fusión de cuerpos físicos, en cada representante y en núcleo performativo de la representación política en general está el centro de gravedad de la comunidad misma. Y ello es independiente de la ausencia de la consciencia de sí que padezca tanto la comunidad como la representación política sobre la identidad simbiótica que existe entre ambas dimensiones.

Lo que registran las encuestas de opinión sobre la aprobación y valoración del Congreso es en realidad una expresión de la diversidad de relatos en los que se expresa la vana e inútil búsqueda de una mirada de reconocimiento y de valoración del propio interés y estima por un tercero.<sup>26</sup> Cada opinión desaprobatoria es básicamente el despecho, la frustración del opinante que no obtiene la ganancia del reconocimiento en un otro cuya mirada estima y le resulta valiosa pero que decepcionantemente se la rehúsa. La ruptura de la relación esperada expresa la identificación de ambos lados en la relación, porque no podría existir representante sin elector que espere que alguien lo represente. De ahí que cuando el representante asume conductas extrañas, miradas de reojo, señales de doblez, hábitos de falsedad o de hipocresía, el elector olfatea a la distancia los indicios de la infidelidad y se premune de una coraza de protección.

Esa coraza de protección es el mecanismo de defensa mediante el cual el yo de la comunidad (esto es, el *nosotros*) se integra en el discurso *superyoico* o del *ideal del nosotros* comunitario, sin revelar el daño o lesión sentidos en el yo con la irrupción del horror del desencanto y de la decepción. El elector se defiende ignorando, rechazando, denostando y repudiando el vínculo. Lo que está fuera del alcance del elector, sin embargo, es desconocer la complicidad, similitud y afinidad en el centro y núcleo mismo de la gravedad compartida entre electores y representantes.

---

<sup>26</sup> La valoración y estima de uno mismo basta en los modelos de comprensión del hombre desde la perspectiva del individualismo y de las psicologías del yo. Sin embargo, sin desconocer la necesaria importancia que la estima y experiencia de plenitud personal tiene para cualquier sujeto, en las escuelas que comprenden al ser humano como incompleto si no se integran su subjetividad y estima en la comunidad o colectividad en la que adquieren pertenencia e identidad, la estima personal se concibe igualmente como consecuencia de la valoración que requiere el sujeto a partir de la mirada del Otro. Pero no de cualquier Otro, sino del Otro en el que el sujeto proyecta su propia identidad. El desplazamiento de valor se inicia en el sujeto pero se proyecta fuera en espera de devolución y del retorno de una energía libidinalmente gratificante. En la medida en que el circuito se cierra la autoestima se refuerza. Cuando ello no ocurre así sobreviene la frustración y la sensación de desolación o de disvalor que enfrenta al sujeto, eventualmente, a su propio vacío o a su depresión. Expresiones estas últimas de la herida narcisística, sea en el núcleo primordial de la subjetividad o en el núcleo secundario en el que se registra el Ideal del yo. En este dominio de ideas es que la desaprobación del Congreso puede funcionar como expresión del propio descontento y frustración por no habersele devuelto al sujeto la apreciación y valoración que se proyectó en los representantes.

Precisamente por la afinidad y similitud advertida en el laberinto intersubjetivo del vínculo cómplice entre el elector y el representante el rechazo y el repudio crecen. La identidad especular debe negarse para tomar distancia frente al horror y al vacío que el mal descubierto en el propio interior causa y genera.<sup>27</sup> De este modo se confirma que la representación es el revés de la comunidad. El lazo es uno y el mismo, pero tiene dos lados como parte de su misma textura material, el anverso de la comunidad y el reverso de la representación de toda la misma comunidad.

No son distintos *revés* y *derecho*, sino los lados de la misma identidad. La emoción colectiva niega, excluye, rechaza y se despoja de la similitud y de la pertenencia de la representación discordante o disconforme, cuyo retrato no obstante no hace sino y nada más que describir el ADN y la articulación de lo que nació y se contaminó, sin solución ni ruptura de la misma comunidad. No se oponen como contrarios, sino que se complementan y se explican como la carne y su reflejo recíproca y simétricamente.

Y si *la representación opera como el síntoma de la comunidad*, por esta misma razón también se explica que la ambivalencia favorezca la división y la separación binaria y maniquea que se origina en la desorientación original que el desfiguramiento de lo que debió ser aceptado repele. Desde la posición paranoide de una comunidad que se desentiende de sus propias sombras, su maniqueísmo pone a la representación en una condición malvada, demoníaca o satánica, reservando la dimensión humana y benigna a la base electoral de la que emerge la misma representación, que tendría la propiedad de caricaturizar sólo a los representantes y no a los propios ciudadanos a quienes los representantes representan, como si los representantes ocuparan esos puestos en mérito a su sola y exclusiva voluntad sin que medie la consulta al juicio y criterio de los votantes.

Si los representantes pertenecieran real y efectivamente a una especie residualmente autosuficiente, independiente, y autogenerada, cuya principal propiedad fuera la de un desprendimiento de la existencia alucinatoria y esquizofrénicamente desconectada de quien lo prohija, y sin otra propiedad que la de aparentar una unidad desgajada de retazos parciales, desintegrados e inorgánicos de las facetas menos nobles de quienes supuestamente prestaron su identidad como materia de la representación, si fuera verdaderamente el caso, la censura, repudio y condena que los representantes reciben del pueblo no admitiría la intensidad de la amargura y del dolor desde los que se califican negativamente la performance representativa. Es precisa y decididamente porque niego esta hipótesis, y en razón a que mi persuasión es que los representantes lo son porque postulan para serlo, se los elige para que lo sean, porque actúan y se

---

<sup>27</sup> Es una experiencia respecto de la cual la psiquis debe levantar la barrera que proteja al sujeto de estímulos incómodos o dolorosos que generan malestar. En esta experiencia se reedita y regresiona el trauma arcaico de la falta de protección (*Reizschutz*) y la dificultad de catectizar. Es la experiencia traumática con lo Real que se enfrenta desde la ausencia o imposibilidad de simbolización que es consecuencia de recursos internos de organización (*inner organizers*) libidinal y psíquica de la subjetividad. La incapacidad organizativa agudiza la escisión del sujeto, que se separa del dolor y angustia frente a lo que le impide asimilar y que no alcanza a explicarse. Del displacer nace y se activan núcleos paranoides, es decir persecutorios, de rechazo frente a los objetos, vivencias o evidencia libidinalmente incómodos. Frente a este fenómeno insoportable el ciudadano escindido, a la vez que proyecta la angustia y el malestar en los representantes que violan la relación de fideicomiso descalificándolos y negando la vivencia especular entre ellos y su propia identidad, recurre al código superyoico o al Ideal del yo para embolsar en la burbuja de la desaprobación y del repudio a su representación. Escindido de la representación política y equilibrada la estructura de su subjetividad separa la dimensión privada y particular de su moralidad y atribuye a las insatisfactorias manifestaciones de representación el origen demoníaco del mal político.

desempeñan performativamente en función a la relación de representación en que fundan el rol que ocupan y desarrollan, y porque su postulación, elección y desempeño expresan el síntoma que afecta y traduce con consistencia las patologías colectivas de nuestra sociedad, que sus actos y sus estructuras subjetivas, volitivas y libidinales son también actos de quienes representan, en los que se reproducen visiones, prácticas o hábitos entramados, cosidos, sustantiva y radicalmente arraigados en la piel psíquica y en los genes comunitarios de sus representados.

¿Por qué puede la representación política ser síntoma de lo que somos personal y colectivamente? ¿Por qué la desaprobación o el repudio masivos de los actos o productos de nuestros representantes y del Congreso serán un síntoma consistente de nuestra identidad, y además mutación de nuestra patología?

Los síntomas son una manifestación externa de malestar. Las encuestas expresan un malestar colectivo. Los síntomas expresan una lesión. Pero los síntomas no son ellos mismos la lesión. El malestar que se expresa en el síntoma no se cura eliminándolo. El síntoma no es la causa del daño sino su consecuencia, del mismo modo que las fallas y vacíos representativos sólo expresan males profundos, anteriores y ajenos al fenómeno parlamentario propiamente dicho. Con carácter estrictamente ilustrativo puede revisarse preliminarmente en el cuadro siguiente algunas de las manifestaciones o fenómenos políticos elementales y periféricos de los que dependen los resultados representativos que causan concernimiento entre la opinión nacional.

#### ¿QUÉ NO DEPENDE DEL PARLAMENTO PARA QUE EL PARLAMENTO SEA MÁS REPRESENTATIVO?

- (1) El perfil del puesto representativo no puede fijarse como requisito en el sistema electoral, pero pueden fijarlo internamente los partidos como condición para postular a sus candidatos.
- (2) Los partidos políticos deben entrenar, capacitar y postular como candidatos a quienes reúnan el perfil del puesto.
- (3) Los partidos acreditan y certifican que sus candidatos están técnica, legal y moralmente aptos para cumplir funciones públicas.
- (4) Los partidos acreditan y certifican que sus candidatos tienen competencias suficientes para realizar gestión estatal.
- (5) Los electores son la materia prima a la que los partidos agregan valor público y transforman para producir (construir) los mejores candidatos posibles.
- (6) Los ciudadanos que no pertenecen a los partidos son mejores electores cuanto mejor conozcan las consecuencias del uso de las reglas electorales y el efecto que ellas tienen sobre las relaciones estatales.
- (7) Los ciudadanos mejoran los resultados del sistema representativo cuanto mejor es la calidad de su compromiso vivencial y de sus competencias cívicas, y mejor sea el uso que hagan de sus preferencias electorales.
- (8) Las reglas electorales optimizan la relación representativa (definen tipo y magnitud de distrito, fórmula mayoritaria o proporcional) a partir del núcleo de calidad política de los ciudadanos y de los partidos que deciden la ocupación de puestos representativos.

El cuadro anterior muestra condiciones capaces de determinar muchos de los resultados representativos que mayor malestar causan y que deyectan los escombros representativos cuya lectura suele realizarse superficialmente. No son todas las causas. Ni son las más profundas. Son las condiciones que suele considerarse resaltadas por los institucionalismos en la ciencia política. Pero esas mismas condiciones son también instrumentos que canalizan la aparición súbita y la irrupción de una realidad interior mucho más grave. Es la realidad interior de la dimensión espiritual o psíquica de nuestra comunidad, en la que anidan nuestros traumas y nuestras taras constitutivas. Los traumas que arrastramos desde nuestra fundación colectiva y las taras históricas que arrastramos tras los siglos por la cadena interminable de experiencias bajo los distintos regímenes políticos que hemos ensayado sin mayor éxito, son el eje y el centro de gravedad que atrae el despeñamiento de nuestra vida comunitaria.

El daño es la tarea clínica que hay que escudriñar. La medicina dispone de exámenes y de pruebas. Los daños y los síntomas del régimen político no tienen ni facultativos, ni pruebas ni tomógrafos. El grado de especulación es alto y todo diagnóstico es difícil si no de imposible verificabilidad. La dificultad, sin embargo, no es excusa para eludir el reto, ni el alto costo del riesgo justifica la inacción. Por eso es que el estatus del síntoma es poco fiable. Creer que el síntoma es el mal, es el más grande engaño. Y si, otra vez, es cierto que el repudio por la miseria representativa es síntoma y no el mal propiamente dicho, quedarse en la dimensión sintomática yerra la perspectiva y sostiene la linealidad del síntoma, que es precisamente lo contrario a todo propósito de remedio y cura.

El síntoma envuelve en su ambivalencia y ambigüedad la patología de nuestra subjetividad colectiva. No es una enfermedad del sujeto que representa, sino que es antes consecuencia de la enfermedad de quienes el representante representa, y que se muestra, emerge y aparece públicamente solo cuando, mediante un acto que los representados y no los representantes producen, los representantes se desempeñan en el cargo político que les confiamos. El síntoma es un recurso que economiza la presión libidinal permitiendo, con la descarga desplazada, la fuga, escape o salida del impacto pulsional. Mediante él la familiaridad del fastidio y la repulsa calma la angustia. El proceso consiste en poner fuera de la intimidad más próxima la carga emocional que pone al sujeto contra lo insoportable de una experiencia que horroriza o que avergüenza. Por eso es que en el síntoma queda constituido ese núcleo externo consistente con lo más íntimo del sujeto. El centro externo que constituye la estructura del sujeto por eso explica que la subjetividad sea una experiencia *éxtima*, esto es una experiencia que organiza al sujeto desde un otro localizado fuera de él.

Porque *la representación política es síntoma de la colectividad representada* es que el sujeto se normaliza en el discurso de la corrección desde el que puede juzgar lo que viviendo fuera de sí ha sido generado desde las pulsiones más temidas e incómodas del interior. Cuando se descalifica o desaprueba la calidad de la representación y se opta por soslayar la propia presencia, de modo que pase desapercibido el núcleo éxtimo en el que se deposita la pulsión compartida, el sujeto habla desde el *superyó* para evitar la culpa expuesta. Reproducir y compartir el juicio superyoico es la manera más eficaz de arbitrar y neutralizar la identidad libidinal compartida por representantes y representados. Solucionar y producir la cesura en la continuidad entre el representante y el representado oxigena la psiquis colectiva y prepara el discurso de la moralidad pública. Desde

entonces la anulación discursiva del reflejo habilita también la alianza y expansión de la opinión pública. La misma opinión pública que miden las encuestas.

Disuelta y vaciada de relación especular con el objeto de que la representación es un reflejo, la demonización y estigmatización de la representación enuncia por altavoz la vana pretensión de una comunidad cuyos disociados ciudadanos carecen de suficiente potencia humana para aceptar la presencia sombría de su propia naturaleza, y se presentan y saludan con el agradable y llevadero semblante del disimulo y la apariencia. Queda así protegida y obturada la socialidad en una simbolización escindida que preserva y homogeniza los mínimos de respeto, reconocimiento y bienestar colectivo, y bajo buen recaudo la expresión tanática, sinuosa y abominable de lo real de un goce e identidad que paradójicamente nos es, aunque por estrategia de sobrevivencia lo neguemos, común a representantes y representados. Maniqueamente separadas, desconectadas y desintegradas las dimensiones pulsional y residual de la representación, la comunidad se sostiene en el espacio simbólico alienado desde el que la representación sintomatiza el rechazo íntimo que el yo ha evacuado exitosamente a la dimensión política. El maniqueísmo de este proceso difuso es el que explica la agregación de actitudes disvalorativas y contrarias al compromiso político que se aloja en las tendencias más comunes de la opinión dominante y hegemónica.

#### **IV. LAS NUEVAS Y LAS MISMAS (O PEORES) PATOLOGÍAS DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO PERUANO**

En los análisis de desempeño de las instituciones se pasa por alto, o no suele tenerse lo suficientemente presente, el impacto que ocasiona en los diseños y la operación de las organizaciones los macroprocesos políticos de orden global. El diseño y funcionamiento del parlamento peruano de 1993 está lejos de ser ajeno al contexto y los paradigmas que afectan la dirección u orientación de los sistemas políticos y la vida social en general.

Entre los rasgos más significativos que definen transversalmente los escenarios globales comunes, los más importantes son la caída del imperio soviético y del muro de Berlín, que sustituyen un sistema bipolar por otro inicialmente unipolar que progresivamente afirma la multipolaridad concurrente de focos regionales de poder internacional. Consecuencia de la implantación del sistema multipolar es la disolución del régimen de división ideológica del espectro político, entre el capitalismo y la democracia liberal, y el socialismo; vale decir la división entre el capital empresarial y la fuerza del mercado laboral.

Uno de los efectos más visibles de este paradigma es el progresivo debilitamiento de los partidos políticos, cuya existencia dependió en gran medida del posicionamiento ideológico que asumieron sobre la libertad de empresa, la economía de mercado, y la protección de la fuerza de trabajo. Extinguida la Unión Soviética y reconocido el mercado como mecanismo óptimo de regulación de las relaciones económicas en la mayoría de economías del mundo, los partidos perdieron el marco lógico de acuerdo al cual estructuraban su discurso y organizaban a sus militancias en los procesos electorales y políticos en las naciones. El efecto de la pérdida de protagonismo efectivo de los partidos políticos en el desacoplamiento o desencuadre generado por la ruptura de un paradigma basado en la polarización ideológica no fue escaso, porque el

discurso hegemónico basado en la prioridad de la economía de mercado y su progresiva y acelerada globalización causó simultáneamente serios déficits en la cultura política, uno de los más notables fue la pérdida de impulso político en la dirección del Estado determinada por desapalancamiento que los partidos ocasionan en la organización de los principales procesos nacionales y la articulación de los argumentos públicos en el discurso nacional.<sup>28</sup>

Otro importante efecto visible es la afectación del proceso de subjetivación de los actores económicos y sociales, los mismos que se normalizan conforme a una misma pauta motivacional. Esta pauta es la prevalencia de la racionalidad instrumental, la maximización de beneficios y el cálculo del propio interés en los procesos colectivos de agregación de preferencias individuales. El proceso de subjetivación y de normalización colectiva no suele valorarse lo suficiente, a pesar de lo masivo de su capacidad de afirmación de los proyectos colectivos y de generación de una misma percepción o visión del mundo y también de una misma voluntad comunitaria con pretensión de universalidad.

Las subjetividades son la materia en la que se sustenta el proceso de producción y acumulación de las grandes tendencias colectivas, y así como causan el proceso productivo del discurso y de los actos colectivos, también son un efecto del mismo en razón a la indiscernible, inextricable y recíproca relación que existe en la interacción entre el agente y la estructura en la que aquel opera en los puntos críticos de articulación entre la individualidad y la socialidad del discurso y de la acción política. En el proceso de subjetivación el discurso ha recibido la decisiva inyección de la ideología del utilitarismo dominante, así como la lógica de la maximización racionalista del propio beneficio e interés como criterio para preferir una alternativa sobre otras en los distintos mercados. El dominio del utilitarismo en el proceso de subjetivación no es inocente ni inocuo porque es el principal estímulo en la generación de modos o estilos colectivos en la economía de mercado de las sociedades democráticas.

Complemento importante de estos aspectos estructurantes de las relaciones globales son el decisivo impacto del desarrollo tecnológico en materia del procesamiento de la información a través de ordenadores, y el progresivo copamiento de la capacidad y dimensión representativa por los medios de comunicación. En términos de la presentación de la evaluación que se realiza en este trabajo, tanto el desarrollo informático como la mediatización del escenario público traen como consecuencia el desarrollo de mecanismos de generación de opinión política paralelos al clásico sistema de representación estatal, tanto a través de la creación y fortalecimiento de las redes sociales en una indefinida cantidad de foros públicos concurrentes y generalmente inconexos entre sí, como a través de la capacidad de segmentar masivamente la opinión pública según la selección de temas y de tonos afectivos que se origina en los medios en general y en la televisión en singular.

---

<sup>28</sup> Es parte del imaginario colectivo la recurrencia a los pedidos de modernización y de la renovación de la vida política mediante el recambio de los cuadros de dirigentes. La renovación y el recambio son positivos siempre que quienes inauguren su vida política lleguen con mínimos de capacitación y experiencia, de forma que así pueda evitarse la ingenuidad de creer que la sola juventud y renovación es en sí misma bastante para corregir o para mejorar lo que las generaciones tienen en el pendiente de su agenda. Los resultados de prescindir de la capacitación y de la experiencia o cultura política son graves niveles de ineficiencia e ineficacia operativa, porque se pierden oportunidades cometiendo errores totalmente previsibles.

Además de las características que el paradigma actual aporta en el marco de las dimensiones globales que sirven de entorno para el funcionamiento institucional, cabe anticipar aspectos puntuales y concretos de influencia en el desempeño representativo. Dichos aspectos son exógenos y endógenos, según que se trate de arreglos institucionales ajenos o internos al Congreso. A continuación se detallan unos y otros distinguiendo el tipo de los factores, las variables específicas que determinan la afectación del régimen representativo, y el modo en el que cabe plantear operativamente la relación entre la variable y el funcionamiento institucional.

En el cuadro siguiente se presentan las variables exógenas cuya operación afecta la eficacia del régimen representativo. La propuesta de explicación pretende definir posibles formas de interrelación entre las variables que integran un tipo de factor determinado y los efectos que su operación cabe que ocasionen. La atención del tipo de arreglo institucional que se seleccione determina tendencias probables de resultados en la performance representativa.

VARIABLES EXÓGENAS DE EFICACIA REPRESENTATIVA		
FACTOR	VARIABLE DETERMINANTE	MODO DE INTERVENCIÓN
<b>Demográfico</b>	Composición etárea del electorado	> juventud = > renovación + innovación (impredictibilidad) > madurez = > estabilidad (gobernabilidad)
	Densidad poblacional	> densidad = > acedia + ignorancia + indiferencia < densidad = > involucramiento personal
	Relación urbanidad/ruralidad	> urbanidad = > impersonalidad > ruralidad = > expectativa comunitaria
	Índice de marginalidad del elector	> marginalidad = > dispersividad de representatividad > formalidad = > alineamiento con tendencias de opinión
<b>Educacional</b>	Compromiso con el país	> compromiso = < riesgo corrupción + > eficiencia colectiva
	Empatía política y tolerancia con la ambivalencia	> empatía = < animosidad/beligerancia institucional > tolerancia = < fundamentalismo radical
	Reflexividad sobre actores y sistema	> reflexividad = > satisfacción general con operación del sistema + > manejo de ambigüedades de operadores
	Sensibilidad sobre reglas y consecuencias de su uso	> sensibilidad = > uso estratégicamente eficiente
<b>Partidario</b>	Capacitación y adoctrinamiento	> capacitación = > optimización en consistencia disciplinada de resultados
	Organización	> alineamiento organizacional = > eficacia estratégica
	Autonomía financiera	> recursos = < dependencia representacional
	Arraigo local y arrastre histórico	> arraigo = > continuidad institucional + experiencia funcional > arrastre = > seguridad de mantener núcleo duro con presencia parlamentaria
	Idoneidad de selección	> idoneidad = < brecha en exigencias de gestión estatal de calidad

<b>Transmisividad (cluster) electoral</b>	Distrito electoral	Múltiple conecta con <i>grassroots</i> Nacional conecta con Estado nacional Multinominal acentúa proporcionalidad en distritos de mayor densidad y magnitud más alta Uni o binominal acentúa bipartidismo y eficacia en concentración de opciones políticas
	Renovabilidad (mitades o tercios)	> renovación = > rotación de cuadros + inestabilidad institucional + pérdida de experiencia histórica
	Concurrencia con elección presidencial	> separación = < dependencia de arrastre presidencial
	Lista cerrada	< cerrada = < cohesión partidaria & < impredecibilidad de resultados
	Alternativas participativas	> representativa = < exacerbación de expectativa popular

De modo similar se presenta el cuadro de operación de las variables endógenas que, a diferencia de las exógenas, están relacionadas estrictamente con el funcionamiento de los operadores del régimen representativo, por lo cual su capacidad de modificación de los resultados puede resultar siendo mucho más sensible.

<b>VARIABLES ENDÓGENAS DE IMPACTO REPRESENTATIVO</b>		
<b>FACTOR</b>	<b>VARIABLE DETERMINANTE</b>	<b>MODO DE INTERVENCIÓN</b>
<b>Estándares de conducta ética</b>	Publicidad de incidentes protagonizados	> publicidad = > calidad + transparencia + legitimidad del mandato
	Eliminación de encubrimiento	< encubrimiento = > calidad + limpieza de vínculo representativo
	Sanciones oportunas y proporcionales	> oportunidad = > eficacia correctiva > proporcionalidad = > inhibición de inconductas
<b>Atribuciones orgánicas</b>	Afirmación de indemnidad de competencias	> indemnidad competencial = > afirmación principio de separación de poderes + afirmación régimen de libertad y democracia
<b>Dirección organizacional</b>	Objetivos estratégicos	> visión estratégica = > calidad de resultados
	Metas y resultados alcanzados	> identificación de metas y resultados = > capacidad de medición, mostración y comunicación de avances
	Atención efectiva de demanda de intervención	> atención efectiva = > posibilidades de aprobación de calidad representativa
<b>Competencias y habilidades procesales</b>	Dominio reglas y manejo de prácticas constitucionales en los procesos parlamentarios	> dominio procesal = > uniformidad, regularidad, estabilidad y predecibilidad en el manejo de asuntos de competencia parlamentaria

<b>Calidad legislativa</b>	Marca y diferenciación de valor agregado de calidad	> calidad de valor agregado = > reconocimiento de la marca y de la posición única y diferenciada del Congreso en escenario político
	Inclusión de investigación especializada en el proceso	> investigación ad hoc = > mejor comprensión + acierto en solución de problemática legislativa
	Descarte de mejor alternativa normativa o política	> certeza de opción legislativa = > eficiencia instrumental de la ley
	Anticipación de afectados y consecuencias	> anticipación afectados = > identificación de alcances y consecuencias de la legislación
	Previsión de exigibilidad material y procesal	> previsión contingencias = > previsibilidad de cumplimiento/incumplimiento + medidas <i>ad hoc</i> para gestión de riesgos
Seguridad de integralidad del beneficio colectivo	> definición de beneficio + costo colectivo = > seguridad de calidad de la ley	
<b>Eficacia del control político</b>	Funcionalidad de herramientas de seguimiento de políticas y autoridades	> seguimiento político y de autoridades = > capacidad de control de cumplimiento de la Constitución
	Seguimiento de remedios y verificación de correcciones realizadas	> capacidad de seguimiento de remedios + correctivos = > eficacia de la función de control
	Verificación de aprendizaje de lecciones	> aprendizaje de lecciones = > calidad de operaciones y productos corporativos
<b>Estrategia comunicativa</b>	Alerta y capacidad de reacción comunicacional	> vigilancia mediática = < contingencias y riesgos en cobertura de acción representativa y parlamentaria
	Control de riesgos y contingencias comunicacionales	> control de riesgos y contingencias = < daño en cobertura de acción representativa

La estructura de relaciones que se propone en el escenario tanto de los factores exógenos como de los endógenos tiene la finalidad de prever formas hipotéticas de afectación o intervención en el régimen representativo, con el objeto de estimar efectos posibles en las pretensiones de reforma que se intente realizar y, por lo tanto, de corregir, minimizar o eliminar las patologías advertidas en la operación y desempeño del régimen representativo.

El perfil del parlamento que actúa en los últimos 20 años no es indiferente al impacto que producen los paradigmas organizacionales de los macroprocesos políticos. Afecta a los partidos, afecta el proceso de formación de la opinión pública, afecta el funcionamiento del sistema representativo, y afecta, por lo tanto, el mecanismo mediante el cual la ciudadanía accede y asume puestos representativos, la evaluación que se realiza de la acción representativa, no menos que el tipo de sujetos políticos que construye el sistema paradigmático vigente, sujetos entre los que luego la población elige a sus representantes y que luego deben actuar según la ideología dominante.

Es en el entorno histórico de un paradigma global tan dramáticamente distinto que, a partir de 1993, el parlamento peruano funciona con bríos y energías renovados. Los operadores cambiaron

radicalmente. Los dirigentes, los cuadros y los equipos políticos entrenados en la tradición y costumbres vigentes hasta 1992 fueron reemplazados sin reparo por gente casi totalmente nueva en la dirección del Estado. La experiencia y la tradición parlamentaria peruana habían sufrido la denostación y el vituperio general. En su reemplazo los nuevos movimientos políticos se organizaron para llevar al parlamento a ciudadanos sin mayor experiencia política ni parlamentaria, con muy contadas y escasas excepciones, convencidos de que su presencia supondría la corrección de los errores largamente lamentados. Luego de señales precursoras como el triunfo de *outsiders* como Ricardo Belmont y Alberto Fujimori, 1993 marcó el inicio de un punto aparentemente sin retorno en la transformación de la vida política y estatal del Perú.<sup>29</sup>

El recambio de operadores generó una nueva y distinta visión de la organización parlamentaria y representativa. El objetivo era reinventar el parlamento sin las depuradas y longevas prácticas y costumbres que afirmaron quienes adquirieron varias generaciones de experiencia estatal hasta 1992 (no obstante los lapsos de ruptura constitucional). Los equipos de nuevos actores asumieron para sí el papel de constructores de un nuevo tipo de parlamento, como si el parlamento peruano anterior a 1993 no mereciera gozar del carácter de un referente organizacional, o como si la historia precedente formara parte de un prontuario de obscenidades vergonzosas para el puritanismo político de la generación que toma la posta en 1993.

En este contexto aparece y se desarrolla la transición hacia el concepto y una distinta manera de existir políticamente luego de la ruptura del paradigma precedente y del shock que se inició con el brusco cambio generado con el autogolpe de 1992. Progresivamente la dimensión del desarrollo político entra en una espiral de recesos inversamente proporcionales al sobredimensionamiento de la variable económica que copa el discurso de la racionalidad pública. La consecuencia es que la materialidad económica se divorcia de la idealidad política en grado tal que quienes acceden a puestos políticos se mantienen en la debilidad de una burbuja desconectada y desintegrada de la raíz política de la vida colectiva.

---

<sup>29</sup> Me refiero a la conclusión del período en el cual el debate político era fundamentalmente ideológico y en el que las oligarquías en los partidos políticos definían el circuito de poder y el ascenso en la jerarquía de los cuadros de mandos representativos. El punto de no retorno se expresa hoy en la indefinición y pérdida de horizonte entre el ámbito exclusivo del discurso político y el asalto del escenario político con intrusiones privadas de naturaleza en sí misma política. Fenómenos que dan cuenta de la creciente e inducida desnaturalización de la experiencia política pueden serlo el incremento de protagonismo en la vida política de personajes ajenos al gobierno de la cosa pública, como lo son, por un lado, los deportistas afamados, los periodistas que generan rating considerable, o incluso exponentes de la farándula, y por otro lado personalidades vinculadas a sectores económicos o financieros interesados en presentarse en listas de candidatos y, por lo mismo, en participar vigilantemente en la producción de políticas públicas favorables a esos mismos intereses. En el primer caso cabe incluir al grupo de representantes que integraron la selección de vóley, y en el segundo a los congresistas que llegaron al parlamento como agentes importantes de personas jurídicas (pesca, universidades, etc.). En este esquema aparecen como propuestas presidenciables, por ejemplo, empresarios de la gastronomía (Gastón Acurio), o entrenadores de vóley (Natalia Málaga). Lo que cabe deducir de este tipo de fenómenos es la búsqueda de alternativas más eficaces para sanar el vacío representativo. Si el vacío es una patología la consecuencia será que, así como las adiciones expresan la incapacidad de satisfacer una urgencia, la mirada hacia los *outsiders* es una forma de nivelar el desequilibrio e insatisfacción emocional que se pretende colmar intentando reemplazos políticamente impreparados y carentes de la capacidad necesaria para gestionar el Estado. La dificultad para discernir y diferenciar la fama pública en general, de la habilidad o de la virtud política, atraviesa de manera generalizada y transversal a todas las sociedades democráticas en las que el individualismo y la perspectiva utilitaria igualan sin consciencia las distintas competencias necesarias para desempeñar roles en el órgano comunitario que es el Estado. Esta es una manera de extender el dominio de la sociedad de masas vulgarizando la disipación entre las diferencias y también las jerarquías en el orden estatal.

Al régimen parlamentario anterior a 1993 se le imputaba lentitud e ineficiencia, las que se expresaban como un proceso lento de deliberación y aprobación de las leyes, así como la insuficiencia del proceso de control político que consistía en un número significativo de investigaciones parlamentarias inconclusas o en una cantidad exagerada de actos de control que dificultaban la capacidad de gestión del gobierno. Por otro lado, la propuesta alternativa contra esas ineficiencias típicamente organizacionales fue, de modo sintético, aspectos o notas distintivas como la instalación de un nuevo tipo o concepto de parlamento; con solo una cámara en vez de dos; con un régimen de conducción plural; con reglas de debate que redujeran el número de intervenciones y el tiempo de cada una; un sistema riguroso de filtración de los actos de control político y fiscalización; y un parlamento que, por último, tuviera además mayor proximidad y sensibilidad con los requerimientos y la voz de la población.

Entre las premisas más importantes que integran esta valoración, las más notables son la afirmación del valor político inherente al parlamento como eje importante y axiológicamente superior de un régimen republicano basado en el principio de la primacía de la voluntad popular; la posición simétricamente equidistante entre el parlamento y el gobierno en el esquema de distribución funcional del poder estatal; el origen representativo y no imperativo del mandato; la naturaleza eminentemente plural y deliberativa del ejercicio de las tareas estatales del Congreso; y el carácter indirecto de una democracia intermediada por organizaciones partidarias o movimientos políticos.

#### 4.1. INSTALACIÓN DE UN DISTINTO CONCEPTO DE PARLAMENTO

El distinto concepto de parlamento cubre, en síntesis, dos esferas principales. Por un lado el énfasis en el carácter representativo, que comprende la mayor apertura al vínculo con la colectividad y la menor intensidad en el ejercicio de funciones típicamente estatales como la legislativa y la de control. Por otro lado, también de manera sintética y resumida, la mayor orientación hacia la gobernabilidad, entendida como respaldo a la eficiencia y continuidad del modelo económico, bajo la dirección que imprime principalmente el Ministerio de Economía y Finanzas y que sin mayor alteración ni cuestionamiento se observa con regularidad automática por los operadores que transan en el mercado.

En el cuadro siguiente se muestra una visión comprimida, panorámica y esquemática de tres aspectos en la situación del Congreso. En la primera columna se reportan las principales debilidades institucionales reconocidas hasta el año 1992, como pretextos del autogolpe de ese mismo año y de las reformas propuestas e implementadas. En la segunda columna se presenta el objetivo buscado con el golpe, y con las sucesivas reformas institucionales entre 1992 y el año 2013. Y en la tercera columna se señalan los resultados advertidos como consecuencia de los cambios producidos en la institución parlamentaria luego de la disolución del Congreso de 1992.

DIAGNÓSTICO, REINGENIERÍA Y RESULTADOS DEL CONGRESO UNICAMERAL 1992-2014		
SITUACIÓN 1992	OBJETIVO	RESULTADOS 2014
<b>1. Ineficiencia y demora legislativa y de control político</b>	Sustitución del bicameralismo por el unicameralismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ineficacia, ineficiencia, esterilidad e improductividad en el control político se mantienen.</li> <li>- La celeridad en el estudio, debate y aprobación de las iniciativas del modelo unicameral ha generado recalentamiento legislativo, inconsciencia sobre el contenido de las leyes aprobadas, sus textos, y las consecuencias que afectan al pueblo con la legislación empobrecida de calidad política y técnica.</li> <li>- La economía y eficiencia atribuida al unicameralismo con distritos múltiples y representación proporcional genera productos escasos de visión prospectiva, que reproducen criterios rentistas de agenciamiento de intereses locales y cortoplacistas.</li> </ul>
<b>2. Alto costo fiscal</b>	Disminución del número de representantes de 240 a 120	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Costo fiscal total nominalmente más alto con el unicameralismo.</li> <li>- El unicameralismo y el menor número de representantes no ha disminuido, pero sí han aumentado las necesidades, privilegios, recursos, y exigencias de facilidades para cumplir la función representativa con mayores facilidades y ventajas personales.</li> </ul>
<b>3. Inexistencia de mecanismos de participación popular</b>	Fortalecer la dimensión participativa en el ejercicio de la función representativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ha aumentado la participación popular mediante la presentación de iniciativas legislativas, referenda, revocatoria del mandato, presupuesto participativo, y el uso de la «semana de representación».</li> <li>- La mayor participación ha generado mayor provisión de fondos en la organización de los procesos participativos.</li> <li>- La mayor participación no ha determinado el mejoramiento de los productos parlamentarios, ni la estima de la labor representativa.</li> </ul>
<b>4. Ausencia de sistematización y de transparencia de los actos y de los procesos parlamentarios</b>	Uso intenso de la tecnología para fomentar la transparencia de la acción y gestión de los procesos parlamentarios y facilitar la comunicación entre los representantes y la colectividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mucho mayor acceso y transparencia a la información disponible.</li> <li>- El acceso ha expuesto y magnificado la disconformidad con el desempeño representativo, porque revela en mayor magnitud e intensidad las dramáticas insuficiencias en el ejercicio de la función.</li> <li>- La mayor exposición de insuficiencias no se aprovecha para corregir las causas, porque el diagnóstico las equivoca atribuyéndolas a una cuestión de <i>imagen</i> o de <i>marketing</i> institucional.</li> </ul>
<b>5. Personalización del mandato y débil presencia de las agrupaciones en la presentación de iniciativas</b>	Procesamiento corporativo de las iniciativas a través del acuerdo previo de los grupos parlamentarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disminución efectiva y significativa de iniciativas</li> <li>- Solo formal e insuficiente participación efectiva de los grupos en la preparación y definición de los términos de las iniciativas parlamentarias.</li> </ul>

<p><b>6. Debates recurrentes sobre las mismas iniciativas</b></p>	<p>Simplificación del proceso legislativo con la eliminación del debate de admisibilidad por el Pleno, con la asignación de comisiones por la Primera vicepresidencia, y la creación de un procedimiento acelerado basado en la exoneración de requisitos mediante acuerdos virtuales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personalización o partidización de la asignación de comisiones por la Vicepresidencia encargada.</li> <li>- Recalentamiento e impredecibilidad organizacional, porque el exceso de comisiones impone más responsabilidades para sus miembros, que con raras excepciones no pueden atender a todas las sesiones, y si atienden lo hacen sin estar informados ni haber estudiado concienzudamente los temas de la agenda.</li> <li>- Exceso de oferta legislativa, porque los proyectos siguen siendo muchos, sin evaluación <i>ex ante</i> sobre su necesidad y utilidad pública, y los dictámenes agendados no tienen conexión con planes nacionales ni consensos de alcance general para el país y la comunidad.</li> <li>- Ausencia total de control de calidad de resultados legislativos, no se hace seguimiento del cumplimiento de la ley ni del presupuesto nacional, y se desconoce qué impacto social causan las leyes aprobadas.</li> </ul>
<p><b>7. Discusión pormenorizada de detalles y redacción en cada uno de los artículos de los proyectos de ley</b></p>	<p>Reducción del tiempo de deliberación mediante el sistema de debate y voto por la totalidad, en vez del debate y voto artículo por artículo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausencia de alternativas para contar con mayor información, asimilarla y analizarla en las comisiones y en el Pleno.</li> <li>- Aprobación apresurada, sin capacidad suficiente para revisar los alcances de la redacción de la ley por aprobar.</li> <li>- Uso nulo, parcial o inadecuado de espacios organizacionales de acopio y sistematización de información, y de producción de investigación, generan despildeo de recursos y graves ineficiencias en los resultados organizacionales.</li> </ul>
<p><b>8. Debates sin coordinación temática ni programación anticipada del tiempo entre fuerzas políticas</b></p>	<p>Mayor gravitación de los grupos parlamentarios en la distribución del tiempo de debate, en la determinación de la agenda, y en general en la dirección institucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disminución de la gravitación del papel individual del representante quien pierde el reconocimiento como criterio de distribución del tiempo en el debate.</li> <li>- Voceros de grupos deciden por ellos, sin canales de coordinación previa.</li> <li>- Los déficits de representatividad de los voceros en los grupos, sin embargo, reproducen la ineficiencia en el debate porque los congresistas desconocen los arreglos y acuerdos de los voceros.</li> </ul>
<p><b>9. Representantes privados de asesoramiento y de facilidades logísticas, que debilitan al Congreso frente al gobierno</b></p>	<p>Asignación de más recursos humanos y logísticos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disminución proporcional de personal del servicio parlamentario, e incremento notable de personal de confianza.</li> <li>- Se pasa de carecer en absoluto de personal de confianza hasta 1987, a 2 en 1992 (un asesor y una secretaria), hasta 8 en 2013: 2 asesores, 1 técnico, y 2 auxiliares en los Despachos, y un coordinador en las oficinas descentralizadas, cuyas remuneraciones en total alcanzan el monto conjunto de alrededor de 27 mil soles mensuales. Las plazas de los 2 técnicos y los 2 auxiliares son desdoblables (cabe que con el mismo sueldo labore una persona más en cada plaza).</li> <li>- Los presidentes de Comisión cuentan con personal de confianza adicional que se superpone con el personal del servicio parlamentario en el desempeño de funciones procesales y de estudio.</li> <li>- Se pasa de 2 edificios en 1980, a 7 hasta el año 1992, y el año 2013 son 14 edificios.</li> <li>- Precarización y menor contracción al estudio y reflexión personal sobre temas propios del ejercicio de la función, porque se terceriza la representación delegándola y confiándola a personal ajeno a la relación política entre el pueblo y quienes desempeñan la representación.</li> </ul>

<p><b>10. Insuficiente presencia del Congreso en el territorio nacional</b></p>	<p>Extensión de la presencia institucional a través de las oficinas descentralizadas del Congreso, de la oficina de participación ciudadana, del sistema informático digital y de la red de comunicaciones en la web</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La mayor presencia no es eficaz para neutralizar las ineficiencias y desprestigio público, porque el contacto y la información recibida no se asimila, procesa, integra ni comunica a quienes intervienen y participan.</li> <li>- La mayor cantidad de puntos de contacto con la población genera efectos contrarios a los buscados, porque ausencia de proceso de agregación de valor público respecto de las demandas, contribuciones o críticas recibidas.</li> </ul>
<p><b>11. Insuficientes recursos económicos para desempeñar la función con independencia</b></p>	<p>Mejoramiento del nivel de ingresos por el ejercicio de la función representativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De 1 mil 200 dólares en 1992, a 14 remuneraciones de aproximadamente 15 mil 600 soles, además de 14 remuneraciones de alrededor de 7 mil 300 soles de <i>asignación por función congresal</i> antes denominada <i>gastos operativos</i>, que suman un total aproximado de 10 mil dólares brutos mensuales.</li> <li>- Los haberes resultan desproporcionados en función de la calidad de los resultados comparativamente deficientes del procesamiento realizado con la demanda colectiva.</li> </ul>

A la vez que el esquema anterior es una forma de presentar el balance de veinte años de experimentación en el diseño y práctica de la institución parlamentaria, los resultados que se consignan en la tercera columna generan una nueva oportunidad de diagnóstico, de manera que las deficiencias anotadas puedan corregirse en el proceso de reforma del Estado que compromete el rol del Congreso. Existen, como se ve, algunos logros relativos a los objetivos establecidos para corregir los problemas existentes hasta el año 1992, pero la práctica de las alternativas con las que se pretendía solucionarlos ha creado nuevos problemas que las alternativas no alcanzaron ni a prever ni a cubrir.

A continuación reviso algunos de los aspectos más relevantes y significativos que permiten caracterizar algunos de los aspectos más representativos del distinto concepto de parlamento que rige y funciona desde 1993.

#### 4.1.1. El concepto representativo y la participación política

Lo que de representativo supone el énfasis en el modelo que procura instalarse desde 1993 va de la mano con la reducción del énfasis en las dos principales funciones estatales por las que el Congreso ha sido responsable: la función legislativa y la función de control político. Impulsar la dimensión representativa del papel del Congreso en el Estado supone como contrapartida la minimización del desempeño eficaz y efectivo de las tareas legislativa y de control político.

Y también va de la mano con una variante importante, porque el modelo básico de democracia representativa ha sido alterado con componentes propios de formas imperfectas de democracia

directa en la modalidad de democracia participativa.<sup>30</sup> Estos componentes en el régimen político y constitucional peruano que se plantean en la Constitución de 1993, pensados como una estrategia de fortalecimiento de la democracia representativa, no es claro que sirvan material y efectivamente a ese fin. Por el contrario, cabe temer que su impacto se manifieste como una técnica contraproduktiva, porque antes que reforzar la relación representativa, desnaturalizándola y debilitando la capacidad de gestión de los representantes, la diluye y la disipa.

¿Cómo entender que los componentes participativos del modelo democrático afecten la calidad de la democracia representativa? Un primer, revelador y especialmente significativo dato es que el tipo democráticamente participativo, con que aparece entre mezclado y fusionado el modelo constitucional en el documento de 1993, debe examinarse como un método instrumental para alcanzar el fin político de los artífices del mismo. No es gratuito, en efecto, que en la democracia representativa quede inoculado un germen especial útil al propósito político al que dicho documento debe servir. Una forma de comprender, por eso, los componentes participativos del modelo democrático representativo declarado en la Constitución de 1993 es desconfiar del supuesto declarado según el cual la democracia participativa mejora la calidad del sistema político nacional, y tomar en cuenta que dichos componentes participativos están al servicio de una voluntad no precisamente democrática, ni participativa, porque lo que se busca es precisamente el uso de las técnicas participativas con fines demagógicos de manera que sean útiles al fin político perseguido por quienes diseñaron los alcances de las proposiciones contenidas en el texto constitucional.

La premisa elemental del modelo representativo es que el voto constituye una autorización a los representantes para que actúen durante el periodo de su mandato por cuenta e interés de los representados. La autorización deja en libertad al representante para proceder conforme al fuero del saber y entender de su consciencia. La autorización no se concibe recortada mediante procedimientos de verificación, consulta ni contraste periódico con la población representada antes del vencimiento del plazo del mandato.

---

<sup>30</sup> Como se ha señalado en este mismo trabajo, entre los componentes de la democracia directa o participativa incluidos en el modelo representativo de participación política se reconoce en el Perú la iniciativa y la consulta popular, el referéndum, el presupuesto participativo, o la revocatoria del mandato. La expectativa y oferta que se hace a la sociedad con propuestas participativas, paralelas y conjuntamente a la representativa, se hace con la idea de que más opciones mejoran la calidad de la democracia. La acumulación de alternativas, sin embargo, no asegura la mejor atención democrática de la demanda colectiva. Si algo genera es, contrariamente, mayor confusión sobre lo que realmente cabe esperar y exigir del sistema político. Si los sistemas son tan buenos como la calidad de quienes lo operan, es posible y deducible que los resultados y productos que se procesen no sean mejores que la capacidad del valor agregado que pueden generar tales operadores. En la base del sistema están los ciudadanos entre los que salen las autoridades a partir de las propuestas que definen los partidos políticos. ¿En qué medida la participación directa puede mejorar la calidad de los productos estatales? La participación directa que reconoce la Constitución de 1993 se prevé con carácter excepcional, o supletorio, y con ese fin establece requisitos *ad hoc* de admisibilidad, de procedibilidad, y de fondo, para la validez y viabilidad en el ejercicio de esa facultad colectiva. Más allá de la formalidad del reconocimiento de los métodos de participación directa, la cuestión central y de fondo es el efecto material que ocasiona la presencia de dos modelos cuyas premisas de operación y rendimiento divergen entre sí, porque uno asume que la participación representativa es la solución más idónea y eficiente frente a la imposibilidad del ejercicio de la participación directa, y el otro a su vez que constituye una crítica respecto de la riqueza y de las posibilidades efectivas de participación que se genera mediante el modelo representativo pretende subsanar y corregir sus deficiencias y limitaciones mediante opciones de intervención que minimizan la intermediación de los partidos, neutralizan las facultades y capacidad de decisión de los representantes, disminuye los incentivos para la acumulación de ventajas privadas en el ejercicio de funciones públicas, y reducen las deseconomías o costos que la concentración acumulada del poder político impone a la sociedad.

Sin embargo, las técnicas participativas del modelo reconocido en la Constitución son una forma de negar o por lo menos de aligerar o disminuir la seriedad y exigencia de alcances efectivos del mandato recibido. La autorización se distorsiona convirtiéndose, si no en un mandato sujeto o condicionado al asentimiento ulterior de la población, en otra forma sesgada de debilitamiento del poder encargado que desconfía o duda de la calidad del mandato respecto al cual se consulta.

Si bien es cierto e incuestionable que el soberano en la república son los ciudadanos titulares del mandato, la dimensión representativa de la república, sin desconocer la inalienabilidad del mandato popular, genera un mecanismo práctico que permite la toma de decisiones estatales sin requerir la consulta directa de cada decisión a la totalidad de ciudadanos de la república. Ese mecanismo es la imputación de las decisiones colectivas al cuerpo de representantes a quienes se elige para que ejercite la totalidad del poder político de la comunidad con la autorización, y por cuenta e interés de toda la colectividad. La eficiencia de este mecanismo práctico depende, en primer término, de las competencias de los representantes pero, en segundo lugar, del poder efectivo que se reconozca a quienes intermedian la voluntad popular.

Las incompetencias estatales de los representantes afectan la calidad de los resultados colectivos producidos por el parlamento, pero la minimización de la intensidad del poder encomendado opera como un desincentivo en el ejercicio del mandato y también como una perturbación técnica en los procesos de toma de decisión colectiva de los representantes en el Congreso. Es un desincentivo porque la fuerza nominal o supuesta del poder recibido reduce la capacidad de acción, la misma que retorna como una autorización menos fuerte; esto es, un mandato más débil para operar. Y se trata de una perturbación generadora de ineficiencias porque la intervención o participación directa de la comunidad en los procesos estatales a cargo del Congreso externaliza las responsabilidades, hace más complejos los procesos, no necesariamente más acertadas las decisiones técnicas que debe tomar corporativamente el Congreso, y dudosamente de mejor calidad política los productos alcanzados en un proceso que desde el punto de vista cuantitativo sea probablemente más participativo, pero desde el punto de vista cualitativo no parece ser suficientemente representativo de la voluntad popular.

El componente participativo de democracia representativa genera un híbrido político que si bien genera la expectativa o ilusión de que el mayor número de puentes entre el Estado y la población mejora la calidad de la democracia, no es menos cierto que también desvirtúa los beneficios y ventajas de los tipos en su versión más pura. En muchos casos, en efecto, por ejemplo, opciones como las audiencias públicas, la iniciativa popular, el referéndum o la revocatoria del mandato, terminan minando el vínculo representativo de los representantes, quienes terminan desinteresándose en el desempeño de sus funciones en razón a la turbulencia procesal, si no intromisión sustantiva de la población en los procesos estatales. La razón detrás de ese tipo de reacción es que la intensidad de la autorización es inversamente proporcional a la mayor autonomía con la que esa autorización puede ejercitarse. Cuanto menos intenso sea el grado de autonomía la consecuencia es que la fortaleza del mandato es menor y el grado de autorización inherente al mandato es menos intenso.

La virtud de la democracia representativa consiste en la capacidad que permite de tomar decisiones políticas por cuenta e interés de toda la comunidad. Si bien la representación que toma las decisiones no es ética ni políticamente la óptima, sigue siendo la representación que mejor describe

nuestra pluralidad democrática. Si en razón a las diferencias, discrepancias, críticas, desesperanza, desencanto y sentimiento de malestar general con nuestra representación adoptamos la alternativa de que las fallas no pueden subsanarse dentro del modelo representativo de democracia, y que debemos repararlo con modalidades de participación popular que disminuyan el descontento colectivo, la alternativa ni corrige el problema representativo ni tampoco garantiza mejores ni más eficientes decisiones colectivas o de mejor calidad democrática.

El modelo participativo de democracia es una opción conservadora respecto del modelo maximalista de democracia directa de imposible verificación y viabilidad en las sociedades urbanas contemporáneas. Propone métodos como la iniciativa popular, el referéndum, la consulta previa, la revocatoria del mandato o el presupuesto participativo. El supuesto de su beneficio es el acceso a decisiones con intervención directa de la población que, de mantenerse el modelo de democracia representativa, no tendría reconocida la opción de afectación de las decisiones políticas colectivas.

La dificultad inherente al modelo participativo de democracia es que no garantiza decisiones de mejor calidad, ni decisiones adoptadas con la información necesaria para conocer el tema propio de la intervención, o las consecuencias posibles o previsibles de las decisiones por las que opta al expresar la preferencia de quienes participan. Si no hay modo de asegurar que las decisiones tomadas bajo el modelo de democracia participativa son mejores, o que los efectos que ellas causen serán públicamente más beneficiosos, las supuestas ventajas de usar métodos de democracia participativa en vez de mantener la simplicidad del modelo de democracia representativa o se reducen o se cancelan, porque todo lo que quedará habrá sido la propuesta de corrección de un sistema imperfecto cuya eficiencia no mejora los resultados que la colectividad necesita y espera.

La inclusión de modos de participación, bajo este tipo de premisas, contribuye al oscurecimiento, perforación u opacidad del mandato representativo según las premisas del modelo de organización liberal. El aspecto heterodoxo del enfoque participativo en el modelo republicano de la Constitución de 1993 no es estrictamente afín a las premisas también liberales del modelo hegemónico global basado en el capitalismo como régimen económico. Las dispersiones y asintonías entre la esfera económica y la política obedecen en gran medida a la disociación que cabe advertir entre la cultura instrumental inherente al modelo económico, que supone un *proceso de subjetivación individualista* en el que los actores se guían por un esquema de racionalización que maximiza sus beneficios individuales y, por otro lado, el *proceso de subjetivación paternalista* propio de la historia colectiva nacional, marcado por un estilo populista y paternalista de dominación política y por un modelo utilitario, rentista o patrimonialista de organización social, conforme al cual se esperan modos de intervención y de subsidio estatal para compensar las asimetrías del mercado que no se alcanzan con el tipo anárquico e individualista de actores que no llegan a medir ni concebir su capacidad de acción como agentes desde una perspectiva comunitaria.

Son dos lógicas contrapuestas y lógicamente incompatibles en estado puro, que sin embargo, conviven en medio de la aporía irresuelta en el proceso de subjetivación colectiva. De ahí la presencia de rasgos esquizoides en la dualidad del discurso político de los actores políticos, algunas de cuyas expresiones más notables son la calificación del modelo de la *escopeta de dos cañones*, que es parte de la ambigüedad en la conducta transversal de los dobles y desintegrados estándares entre los actores individuales y colectivos de los procesos políticos nacionales, en los

que se manifiesta igualmente la racionalidad instrumental y la maximización de beneficios privados cuando se trata de la fijación de posiciones respecto de quienes concurren en el debate y aprobación de políticas públicas.

A lo anterior se debe añadir la cada vez menor gravitación efectiva que tienen los partidos políticos. No sólo porque los actuales niveles de organización y de elaboración doctrinaria e ideológica adolecen de severas fallas entre los militantes de los partidos, sino porque estos han dejado de constituir una forma hegemónica de organización política, toda vez que el mayor protagonismo de los *outsiders* y del *movimientismo* político compiten con éxito contra las formas típicas de organización y funcionamiento de los partidos políticos, a grado tal que en países como en el Perú no cabe calificar a la existencia de agrupaciones políticas con propiedad como un *sistema de partidos*.

*Outsiders* y *movimientismo* expresan dos modos complementarios de intervención política, especial y significativamente característicos del período y era histórica que se inicia a fines de los 80 e inicios de los 90. Los *outsiders* asumen un papel protagónico como consecuencia del desprestigio que afecta a los líderes de los partidos políticos y a la lógica elitaria inherente a esa forma de organización. La respuesta a la modalidad oligárquica de organización partidaria es la deserción de militantes que optan por generar corrientes de opinión paralela cuya expresión organizacional son los *movimientos*, esto es asociaciones que se conforman con criterio eminentemente coyuntural, las mismas que tienden a disolverse, a fusionarse o a recomponerse sucesivamente según la diversidad de períodos electorales por los que atraviesan las localidades o el país. Cabe mencionar como complemento visible de este entorno el desarrollo de modos de organización colectiva antes invisibles, como es el uso de una modalidad asociativa conocida como *organismos no gubernamentales*, cuya existencia es frecuentemente financiada por agencias de cooperación internacional y que suele presentarse como expresiones de la *sociedad civil*. Los *organismos no gubernamentales*, u ONG, suelen operar a través de proyectos de intervención en la sociedad según líneas de interés prioritario de innegable efecto político, no pocas veces vinculados a orientaciones derivadas del pensamiento socialista o comunitario, opuesto al modelo hegemónico derivado del principio liberal de libertad de mercado, contrario al intervencionismo, y enmarcado en la lógica del sistema económico capitalista.

La prevalencia de *outsiders*, de otra parte, a la vez que oxigena la dinámica de la vida política, también pulveriza y esfuma el vínculo entre las organizaciones y la sociedad, y entre el representante y estas últimas. Adicionalmente, la mayor presencia de *outsiders* en la organización estatal también ocasiona la eliminación de un factor importante de eficiencia política como lo es el descuido del papel que tiene la experiencia de los actores en la organización política y estatal. Los *outsiders* que asumen protagonismo en la vida parlamentaria desde 1993 tienen un alto nivel de rotación en la representación política, a diferencia de los planteles consolidados y experimentados de operadores políticos que tuvieron amplio protagonismo hasta el año 1992.

Va de la mano con el debilitamiento del papel intermediador y consolidador de la voluntad popular que se asigna a los partidos políticos (además, ciertamente, de la ascendente capacidad representativa fácticamente asumida por la industria mediática, no menos que la mayor capacidad autorepresentativa ejercitada mediante el impacto de las redes sociales que la industria informática visibiliza y potencia en la esfera pública), la existencia y mantenimiento de fórmulas electorales

que impiden el desempeño de la agencia en los procesos políticos. El abandono de fórmulas de elección mediante listas, y la capacidad del elector de alterar el ordenamiento de estas mediante el voto preferencial, disminuye la capacidad de las agrupaciones de actuar en un marco estructurado de orden político. Pero además de la disminución de la capacidad de dirección estructurada de los agentes de intermediación, se afecta el grado de responsabilización a los partidos. Si quienes ganan una elección no son en sentido estricto quienes son propuestos por los partidos, sino el plantel que resulta de la elección popular extraído y alterado de las listas presentadas por los partidos, no son los partidos a quienes luego cabrá exigir responsabilidad alguna por la actuación de sus miembros en la gestión representativa ante el Estado.

La responsabilidad de los partidos es proporcional a la capacidad que se les reconoce para administrar la confianza del electorado. Cuanto más se les recorte la confianza que deben gestionar o administrar en el mercado electoral, tanto menor será la exigibilidad de la responsabilidad que les corresponda. Corolario de lo anterior es que tanto menor será la eficiencia de la gestión de intermediación de los partidos cuanto menos libertad de acción se les asigne, sea a nivel institucional como cuando se interdicta su potencia organizacional mediante la opción del voto preferencial, o cuando la estructura del sistema genera modalidades concurrentes y competitivas de representación paralelas a través de la sociedad mediática, de las formas de intervención de las ONG, o del espacio público actualmente ocupado por las redes sociales. Sin libertad de acción para emprender la representación los partidos carecen del medio eficaz por antonomasia para responder a la necesidad en razón a la cual se explica su existencia en el sistema político. Negar o recortar esa libertad va de la mano con la discapacitación que se inocular al responsable principal de la intermediación y representación política.

Para que nuestra representación se desempeñe eficazmente, y con eficiencia, el requisito esencial es el reconocimiento abierto e incondicional de que los responsables de la misma son los partidos políticos. En la medida que la titularidad de esta misma responsabilidad se desplace a otro tipo de agencia se ampliará y extenderá la ineficiencia. La propia indisciplina e inconducta de los miembros del parlamento debe exigírsele a los partidos, que son los que deben responder, dar la cara por el daño o malestar causado por sus integrantes, y explicar las fallas de desempeño de su equipo. Parte de este régimen de responsabilidad puede significar el sinceramiento organizacional y la simplificación de la estructura de instancias orgánicas, como lo es la dudosa conveniencia de la existencia de una Comisión de Ética en un tipo de Estado que se designa como Estado de derecho.

Es un dato incontestable que el concepto representativo del Congreso no logra instalarse eficientemente en el régimen parlamentario. La dimensión representativa del Congreso no llega a cubrirse, a pesar de los estériles esfuerzos por alcanzar aceptación, reconocimiento o solidaridad de la población. La representatividad, en efecto, se agota en la capacidad del sistema electoral para designar entre los candidatos cuáles cuentan con la presunta representación de los votantes. Inmediatamente después de la elección la representación sustantiva de la colectividad se mantiene como un exceso incumplido por los agentes representativos, como lo muestran las consistentes versiones de descrédito e impopularidad en el imaginario popular. El espacio representativo es cubierto ahora sin vínculo adecuado con el Estado, porque el interlocutor de la representación son actualmente los medios de comunicación y las redes sociales, que operan sin cortapisa ni mayor restricción en el entorno de la representación política. Y cuando en algún episodio extraordinario

se registra alguna mejoría en el reconocimiento de la capacidad representativa del Congreso, ello se ha debido en gran medida al impacto especialmente mediático que ha tenido en la prensa la capacidad comunicativa de quien ha presidido el Congreso, lo cual tiene particular incidencia los primeros años de cada período constitucional (por ejemplo, entre 2001 y 2002 con Carlos Ferrero Costa, el 2006 con Mercedes Cabanillas Bustamante, y el 2011 con Daniel Abugattás Majluf).

Se prevé, por ejemplo, que los congresistas cuenten con espacios físicos para la atención descentralizada de los requerimientos de la población en las provincias; se ha intentado la realización de sesiones descentralizadas del Pleno y de la Mesa Directiva; siguiendo el modelo chileno, se ha creado la *semana de representación* una vez al mes; así como se ha creado un espacio organizacional que centraliza puntos importantes de la demanda en la Oficina de Participación Ciudadana, la que además cumple con la función didáctica de difusión de la finalidad o sentido organizacional del Congreso en la población, tanto mediante cobertura efectiva en el territorio como mediante la plataforma virtual que facilita el intercambio de información y la formulación de preguntas o propuestas a los congresistas y a las comisiones.

La *semana de representación* es una modalidad de contacto entre el representante y la circunscripción que lo elige, que comprende la visita a las diversas localidades que la integran. Las actividades que se desarrollan son variadas, y comprenden ceremonias culturales e inauguraciones de foros u obras; inspección de avances o resultados de proyectos locales; audiencias para escuchar la problemática que las afecta, entrega de bienes, medicamentos; contactos y coordinaciones con autoridades locales y regionales, o con asociaciones representativas de la población. Durante una breve época se ofrecía el servicio de preparar una carpeta o *dossier* a cada representante antes de su viaje, en el que se exponía los acontecimientos sobre los cuales existía alguna forma de preocupación, malestar o concernimiento, así como datos e indicadores estadísticos, geográficos, económicos o energéticos respecto a los cuales era pertinente tener una información básica para la interacción del representante con la población y principales entidades locales, públicas o privadas. Este servicio de información para el mejor enlace entre el congresista y las localidades se discontinuó por disposición administrativa de la Mesa Directiva.

Las visitas de representación durante la *semana de representación* generan una bolsa de requerimientos que demandan la procuración y agenciamiento de los pedidos, denuncias o temas de intermediación ante el propio Congreso u otras entidades del gobierno central. De lo trabajado durante esa semana, los congresistas presentan un informe del que se da cuenta ante el Consejo Directivo, para su sucesiva publicación en la página web institucional.<sup>31</sup> Se dan casos en los que las

---

<sup>31</sup> Uno de los puntos críticos de la utilidad, finalidad o impacto de la semana de representación debiera ser la auditoría, el seguimiento y la evaluación de la gestión realizada durante su transcurso. El sistema, sin embargo, no prevé un método o sistema de seguimiento, monitoreo, o control sobre lo que se demanda del congresista, lo que él realiza en función de esa demanda, y los resultados obtenidos con su gestión. Sin estos datos no es posible establecer si hay algún tipo de valor efectivamente agregado en los procesos parlamentarios con este mecanismo, o si únicamente es otra pantalla para esconder las deficiencias de performance representativa de los miembros de la asamblea. La sola presentación de los informes es una forma de dar cuenta pública de lo realizado que incide en la cuantificación de visitas, entrevistas, inspecciones o citas que realiza un congresista, pero luego de presentados no hay quién mida ni evalúe el contenido de dichos informes de manera tal que sea posible probar, o no, que la *semana de representación* es un arreglo institucionalmente valioso y no sólo una tarea más que aumenta la ineficiencia de la labor y tareas representativas. Es decir, el aumento estéril e inútil de tareas u obligaciones funcionales cuya eficacia política y representativa es entre pobre, escasa o nula.

actividades de representación no son realizadas de manera personal, sino por delegación a través de los asesores o asistentes de los congresistas. Los informes de las actividades en esa semana, en la gran mayoría de ocasiones son presentados también personalmente por los representantes, pero hay algunos casos en los que, igualmente por delegación, quienes los suscriben son los asesores o asistentes por encargo de los congresistas.<sup>32</sup>

Muchos congresistas creen o asumen que las llamadas *oficinas descentralizadas* tienen el propósito de funcionar como sucursales del despacho en la localidad por la que el congresista ha sido elegido, las que deben dotarse de personal pagado por el Congreso que facilite la atención de la población que recurre a los representantes, aunque el concepto original fue constituir no una oficina personal sino institucional en la que todos los representantes de la misma localidad cuenten con el apoyo institucional de personal y logístico del Congreso para apoyarlos en la tarea de enlace con la población, gremios, movimientos o intereses propios de la zona. La insuficiente capacidad de coordinación y la lógica maximizadora del enlace personal del congresista con la población (derivada del enfoque eminentemente electoral del vínculo entre el representante y la potencialidad de electores de cada localidad) ha desvirtuado la idea central.<sup>33</sup>

Las *sesiones descentralizadas* del Pleno fueron anunciadas por primera vez a inicios del período 2011-2012, durante la presidencia del congresista Daniel Abugattás. Sólo se realizó una, en la ciudad de Ica. A la sesión asistieron 114 congresistas, en medio de algunas solitarias protestas en contra del método anunciado por el presidente del Congreso, que argumentaban, primero, que la representación se ejercitaba respecto de la nación; segundo, que el vínculo representativo tenía como origen el voto recibido en las circunscripciones por quienes candidateaban en ellas, no

---

<sup>32</sup> Independientemente de la irrelevante calidad de los informes sobre el cumplimiento de la semana de representación (muchos de los cuales se presentan en un formato reiterativo y mecánico de actividades rutinarias y repetitivas que prepara el personal de las oficinas congresales en Lima y en el que abundan las fotografías como evidencia documental de las actividades realizadas), adviértase que conforme se delega el ejercicio de la función representativa la calidad del vínculo se opaca y empalidece aceleradamente. El descuido en el cumplimiento personal del mandato es por eso un síntoma del empobrecimiento de la confianza que se debe a quien espera mejores niveles de exigencia en quien desempeña la representación. No porque la delegación sea la causa del descreimiento o decepción popular, sino porque integra un cuadro sistemático de fallas o deficiencias en las que la delegación añade y agrega déficits de desempeño o performance que justifican el descontento y la decepción públicas. Delegar una atribución aparentemente tan personal como el contacto con la población que le encomienda el encargo es un gesto de descuido, desconsideración y hasta de inescrupulosidad política, porque el mandato de representación no es un bien disponible, cedible ni delegable. Los congresistas tienden a minimizar la naturaleza del desdoblamiento de la función representativa aduciendo que sus asistentes o asesores no deciden por ellos. Sin embargo, desvincularse del proceso operativo en el ejercicio de la función representativa priva al congresista del acceso directo a los hechos sobre los que enjuicia su mandato. El alejamiento del contacto directo con los hechos es un modo de alienarse de la experiencia representativa porque se diluye el conocimiento de primera fuente, a pesar de la confianza que se deposite en el personal de apoyo (se volatiliza el mandato en grado mayor cuando el personal de confianza carece de experiencia o conocimientos satisfactorios sobre el régimen político, y se extingue cuando ese mismo personal opera sin diligencia o inescrupulosamente).

<sup>33</sup> A tal grado llega la distorsión que maneja el relato de los congresistas, que no son escasas las ocasiones en las cuales piden que se dote a sus despachos de un mayor número de trabajadores que los apoyen en la atención de la sociedad que requiere su gestión. Este tipo de exigencia y argumentación pierde de vista la naturaleza del carácter representativo del mandato. La representación es una autorización para el uso de las funciones estatales inherentes al Congreso. No consiste en un método ni mecanismo populista o rentista de gestión o asistencia de las necesidades de la colectividad. La diferencia entre el modelo representativo y formas de populismo rentista o patrimonialista no suele tenerse clara entre los congresistas. La mejor calidad de la representación o representatividad de la población no mejora con acciones o intervenciones colectivas, sino con la mayor concentración posible en el óptimo cumplimiento de las funciones estatales del Congreso, vale decir, con el ejercicio técnicamente más alto de la función legislativa, y la mejor agregación posible de valor público en los procesos de control político.

por cualquiera ni por todos los congresistas; tercero, que, como consecuencia de la autorización de representación recibida, tocaba a la discreción de los congresistas, y no era potestativo de la Presidencia ni de la Mesa Directiva del Congreso, definir modos específicos de concretar el vínculo representativo; y, cuarto, que no existió acuerdo del Pleno de sesionar en sede distinta a la fijada en la capital de la República, ni hubo tampoco acuerdo del Pleno de realizar esa actividad institucional.

No obstante los argumentos expresados, los requerimientos tomados en la sesión descentralizada generaron 693 respuestas de las entidades comprometidas en las gestiones iniciadas por los congresistas, y estas respuestas, a su vez, supusieron 290 comunicaciones a los peticionarios y solicitudes de reiteración a las entidades que omitieron responder a la gestión iniciada. La tendencia en esta dinámica parece revelar que la modalidad de tratamiento no varió mucho respecto de la que se inicia a través de formas regulares de vinculación entre el representante y la población. Dichas formas son tanto las visitas que antes de la primera sesión descentralizada del Pleno solían realizar los representantes cada fin de semana a su circunscripción, como la modalidad de presentación de pedidos de informes que reconoce la Constitución a los cuales existe obligación de respuesta. La intervención masiva que se procuró generar con el estilo de gestión representativa proyectado por el presidente Daniel Abugattás no parece haber mejorado la calidad del vínculo representativo. Por el contrario, aparentemente la presencia multitudinaria de congresistas favoreció la impresión de tratarse de un gesto o disposición favorable para mejorar la vitalidad del vínculo representativo, que no contó con resultados proporcionales al gesto.

Así como la ocurrencia del desplazamiento extraordinario de virtualmente todo el plantel de congresistas fue notorio y recibió cobertura mediática significativa, esa presencia fue acompañada igualmente de ilusiones y de expectativas que al quedar inadecuadamente atendidas detonaron la precipitación del desencanto o descontento. El aparato y maquinaria de desplazamiento demandó energía y recursos significativos, pero el tipo de resultado obtenido trajo consigo la conclusión de que la extraordinariedad de la medida solo reprodujo el mismo tipo de producto colectivo. Fue más de lo mismo. Lo mismo que no pudo ser corregido con mayor presencia, mayor desplazamiento, mayor inversión. Si bien fue notable el esfuerzo para enfatizar e intensificar la comunicación entre el pueblo y el Estado, los resultados no se alcanzaron en medida más significativa que la que permitía el uso regular de las prácticas y modos regularmente utilizados por el Congreso.

No obstante haber sido convocado un proceso virtual de consulta nacional para definir cuáles serían los siguientes departamentos en que se realizarían las posteriores sesiones descentralizadas, no se cumplió con el propósito original. El argumento más importante fue que resultaba relativamente improductiva una movilización de tal magnitud, cuyo efecto más visible era el aparato de difusión y de prensa que alborotaba a la población con expectativas propia de una novedad en sus rutinas. Sin embargo, desde el punto de vista organizacional, el despliegue de la totalidad de congresistas, además de sus asesores, personal de apoyo, y el servicio parlamentario encargado del asesoramiento y asistencia para el desarrollo de las sesiones, no justificaba el riesgo y el bajo nivel de eficiencia comparativa en relación con el mismo cumplimiento de funciones estatales desde la sede del Congreso en la capital del país.

A la experiencia relativamente infructuosa de la sesión descentralizada del Pleno le sucedió otra experiencia de baja intensidad del régimen representativo. Fue el proyecto de

reclutamiento y capacitación de los llamados *gestores de la representación*, que se organizó mediante la postulación de personas que contarían con entrenamiento para tomar información relevante sobre las necesidades de las localidades a las que se los asignaba para que monitoreen y realicen seguimiento a los principales proyectos de iniciativa pública, así como para que realicen evaluaciones de desempeño de las autoridades objeto de control parlamentario. La iniciativa abortó a pocos meses de su concepción por advertirse defectos en los procesos de reclutamiento y de remuneración del personal, pero más importante aún porque se entendió que quienes integraran el contingente de gestores pudieran carecer de la idoneidad e imparcialidad política necesaria para actuar efectivamente como operadores institucionales, antes que como agentes interesados y dependientes de quienes fijaran el programa y la agenda de su acción.

De modo similar, las *sesiones descentralizadas de la Mesa Directiva* que optó por desarrollarse durante la presidencia del congresista Víctor Isla fueron otro intento de cumplir con la dimensión participativa entendida como proximidad o acercamiento a la voluntad popular. El rol representativo que puede cumplir la Mesa Directiva, sin embargo, es limitado, porque sus competencias institucionales básicas son en la administración del Congreso, y en la dirección de los debates durante el desarrollo de las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente, del Consejo Directivo y de la Junta de Portavoces.

La capacidad de acción eficaz que tiene la Mesa Directiva es mínima en relación con la generalidad de demandas y requerimientos que suelen plantear las localidades. La presencia física y la capacidad de escucha de la Mesa Directiva son excesivas en relación con el rol que ella puede cumplir de modo efectivo en las localidades en que se decide sesionar. La lógica natural del sistema implica que quienes se hagan presentes en las distintas circunscripciones sean quienes postulan y son elegidos en o por ellas. La Mesa Directiva no es la instancia específica relevante para la gestión de la demanda popular. La agencia natural es la que le corresponde a los mandatarios de la localidad. Si la Mesa Directiva se constituye como agencia se excede en las competencias naturales propias de su función en los procesos parlamentarios.

Una expresión adicional del concepto de representación emergente durante la vigencia de la Constitución de 1993 son las modalidades de comunicación entre las comisiones y la población a través de las *audiencias públicas* y las *audiencias descentralizadas*. Las audiencias son modos estructurados de recibir los aportes y opiniones de la comunidad con relación a temas específicos de consulta sometidos a la consideración, debate y aprobación del Congreso. En las audiencias participan expertos en la materia del tema abierto a debate, así como el propio público que asiste a dichos foros. El circuito se abre con la convocatoria y los aportes e intervenciones producidos durante las audiencias, pero no se cierra sino con la referencia que debe hacerse en los dictámenes de las comisiones o grupos de trabajo respecto a los aportes recibidos, cuáles y por qué han sido asumidos, y cuáles y por qué se han dejado de lado. El descuido de la explicitación del aporte es una práctica que pierde una parte importante en el uso de esta metodología de participación popular en los procesos parlamentarios.

Un modo emparentado de organización de la consulta lo constituye el compromiso estatal de tomar la opinión de las poblaciones nativas respecto al uso de recursos inherentes a su patrimonio cultural. La denominada *consulta previa* comprende mucho más que la consulta sobre iniciativas

de alcance propiamente legislativo, porque incluye igualmente la obligación que le corresponde al gobierno en relación con los actos normativos o dispositivos que afectan el patrimonio nativo. El carácter preeminentemente representativo de la democracia peruana, sin embargo, genera un sesgo indiscutible que consiste en el carácter básicamente consultivo de la consulta, toda vez que la capacidad decisoria del órgano representativo es inalienable e indescoscible en el Estado y la sociedad.

Por razones insuficientemente comprendidas, el Congreso ha caído en una progresiva declinación de la estima popular a pesar del esfuerzo en contra gestionando políticas de imagen pública o con empleados a los que se contrata en mérito a su vinculación con el sector mediático. La estrategia de combatir la mala imagen con medios eminentemente mediáticos no ha cambiado el deterioro en la situación del Congreso. La enorme gravitación que tiene la moribunda selección mediática de las inconductas o irregularidades en la conducta o desempeño de algunos congresistas, sumado a las cíclicas referencias que se cubren del monto de los emolumentos congresales, o de los viajes que realizan dentro o fuera del país, la consecuencia es que existe un patrón típico que acarrea la inevitable consecuencia que el Congreso se convierta en uno de los tótems del *punching ball* público, independientemente de la regularidad que existe paralelamente en el desempeño funcional, e incluso de los esfuerzos extraordinarios que más de un congresista realiza durante el cumplimiento de su mandato para honrar el encargo recibido.

La revisión de los conceptos recientes de optimización del vínculo entre el representante y la población no han variado significativamente la disconformidad y falta de aceptación del Congreso por la población. Parece tratarse de un fenómeno que tiene poco que hacer con la mayor, igual o menor acción que emprende el Congreso respecto de las poblaciones representadas. El vínculo con la población solo parece alterarse entre cada representante y las redes políticas y locales en situaciones de proximidad electoral. Antes de las fechas de elecciones, la población es una realidad inerte de poca capacidad de reacción.

Si estos supuestos son correctos, es necesario recuperar el concepto básico inherente al modelo de democracia representativa conforme al cual el mandato constituye una autorización para que el representante honre el encargo y actúe según el mandato de su conciencia en el marco de la Constitución y del programa del movimiento del cual es parte.<sup>34</sup> Si la calidad de la autorización es

---

<sup>34</sup> El modelo o concepto al que se hace referencia suele identificarse con la visión que de la naturaleza de la representación política tenía Edmund Burke, sostenida en su *Speech to the Electors of Bristol* del 3 de noviembre de 1774, en el que distinguía el tipo de representación como autorización, o fideicomiso, para el ejercicio libre del mandato en nombre general del país total y entero y no de localidad alguna, según la opinión propia, el juicio y la conciencia del representante, por oposición al tipo de representación popular o imperativa sujeta a instrucciones o compromiso político con los electores de la circunscripción en la que se lo elige. Decía en su discurso que [...] *to deliver an opinion, is the right of all men; that of constituents is a weighty and respectable opinion, which a representative ought always to rejoice to hear; and which he ought always most seriously to consider. But authoritative instructions; mandates issued, which the member is bound blindly and implicitly to obey, to vote, and to argue for, though contrary to the clearest conviction of his judgment and conscience, these are things utterly unknown to the laws of this land, and which arise from a fundamental mistake of the whole order and tenor of our constitution. Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole; where, not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You choose a member indeed; but when you have chosen him, he is not member of Bristol, but he is a member of parliament. If the local constituent should have an interest, or should form an hasty opinion, evidently*

desconocida, la consecuencia natural es el minado de la autorización recibida. Si quien tiene una autorización correctamente obtenida para operar durante un periodo determinado ignora el alcance y, además, en nombre de la supuesta vitalidad, legitimidad o mayor proximidad del mandato plantea una dimensión autónoma de la representación a través de formas extraordinarias de programación de la función representativa, el efecto que consigue es que se diluya el encargo recibido, el mismo que así queda sujeto a impulso o a convalidación exógenos a los de la discreción, entendimiento y consciencia del representante autorizado.

Según el concepto clásico de representación la función representativa se cumple ante el Estado para realizar las actividades propias del órgano parlamentario. Esto es, fundamentalmente, las funciones y actividades legislativas y de control o legitimación del poder popular ante el Estado. Si ya es bastante difícil dominar el arte de la legislación y crear las leyes justas y estrictamente necesarias y eficaces para solucionar los problemas políticos de la comunidad, cómo no será una errónea decisión dispendiar el tiempo de estudio, discusión y aprobación de esas leyes en actividades ajenas a las que la Constitución fija como inherentes a la función parlamentaria y representativa. Este es el *hardcore* o núcleo duro del negocio parlamentario, del que por ningún motivo debe abdicarse bajo pena de que de hacerlo la mayor cobertura de tareas políticas sirva para entretener los recursos y tiempo parlamentario en actividades comparativamente inútiles e improductivas. Cuanto más se concentre el Congreso en las funciones constitucionalmente establecidas mayor será su capacidad de rendimiento institucional. Inversamente, cuanto más pretenda cubrir y expandirse peor será su capacidad de agencia ante el Estado y, por lo tanto, menor será el servicio que rinda y ofrezca a la comunidad que confía en la seriedad de su labor.

Minimizar las responsabilidades inherentes a estas dos funciones básicas constituye una manera de desatender el mandato recibido. Quienes representan, antes que expandir su desempeño intentando coberturas de dudosa calidad representativa, están obligados a concentrar intensa y personalmente el ejercicio de sus funciones alrededor de la demanda de acción legislativa o de control político. Descuidar el *core* del negocio genera el debilitamiento del órgano representativo así como la calidad del ejercicio por el que debe ser indelegable y personalmente responsable cada uno de los congresistas, sin sujeción a intermediación de ninguna especie o grado.

Desafortunadamente, quienes han promovido la inclusión de componentes no representativos en un modelo de democracia representativa, las más de las veces se han dejado guiar por la ligereza de la comprensión y alcances de la naturaleza y carácter representativo del mandato, así como por su aún menor conocimiento de las limitaciones y condiciones dentro de las cuales son útiles o beneficiosos los componentes participativos de formas directas de democracia. El resultado es el engendro de un híbrido que disminuye desde adentro las virtudes del modelo representativo sin alcanzar las supuestas e ilusorias ventajas del modelo participativo. El efecto no deseado por quienes creen mejorar la calidad democrática de nuestra vida política con la introducción de componentes participativos es, finalmente, el menoscabamiento de la autorización

---

*opposite to the real good of the rest of the community, the member for that place ought to be as far, as any other, from any endeavour to give it effect. I beg pardon for saying so much on this subject. I have been unwillingly drawn into it; but I shall ever use a respectful frankness of communication with you. Your faithful friend, your devoted servant, I shall be to the end of my life: a flatterer you do not wish for.*

que reciben quienes ganan el mandato, porque se instala una legitimidad que compite con la de la autoridad elegida para representar y porque, en consecuencia, desincentiva la asunción de la responsabilidad de gestión de los partidos cuyos miembros postulan y reciben el mandato electoral.

El producto último, dadas estas condiciones, es el progresivo colapso de las instituciones representativas que produce la dilución de la responsabilidad de los partidos y, con el colapso, la aguda generalización de la abulia, la indiferencia, la apatía y el desencanto político de la población. La caída libre en la que se precipita el Congreso no se detendrá sino cuando, primero, el elector se reconozca a sí mismo como causa última de la acción representativa de sus mandatarios, y asuma como costo político inevitable que en las democracias representativas los pueblos no pueden generar mejor calidad que la que tienen los ciudadanos a quienes representan los representantes. Y, en segundo lugar, no se detendrá sino cuando las responsabilidades sean directamente endosables a los partidos cuyos miembros lesionan con la desafección de sus representantes el mandato que tienen el deber política y éticamente imperativo de honrar en el Congreso.

En resumen, y para redondear la hipótesis del carácter engañosamente participativo del modelo democrático con que se maquilla la Constitución de 1993, no puede desconocerse la finalidad en último término saboteadora del constituyente que quiso servir un propósito político esencialmente antirepresentativo, antipartidarista y, además, antipolítico, conforme al cual se facilita la labor manipuladora de la voluntad popular mediante el recurso a modalidades mediáticas de condicionamiento del pueblo propias de la táctica de manejo del elector, al que se trata como una masa que provee la falsa y demagógica legitimidad de votos desinformados afines a quien se agencia la capacidad hegemónica del mensaje político. Si no, ¿cómo entender la insólita provisión contenida en el documento constitucional de 1993 que rigidiza el proceso de reforma de la Constitución con mayorías parlamentarias tan elevadas y, en último término, sujetando el proceso de mayoría absoluta al uso de referéndum popular?

Es necesario sincerar la supuesta voluntad democrática recogida en el texto de 1993, porque detrás de la oferta de mayor participación y democracia que se invocó para seducir tanto al pueblo como a sectores ingenua o fatuamente progresistas de la academia jurídica y de la intelectualidad política, lo que encubre es el propósito subterráneo de una voluntad de manipulación de la voluntad popular para impedir el esquema autoritario en el que nació y que, lamentablemente, han mantenido sostenidamente cada uno de los regímenes y gobiernos que sucedieron al colapso del proyecto autocrático del que ese mismo texto emergió. Este rasgo es más elocuente y revelador que cualquiera de las supuestamente inocentes propuestas que contiene dicho documento constitucional y, por esta razón, es necesario premunirse de una dosis mínimamente crítica y reflexiva para sortear la trampa y el embuste que anida en el proyecto participativo y movimientista que lo caracteriza.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> En buena cuenta, la insinuación que se proyecta en este análisis es que el documento constitucional de 1993 tiene una finalidad destructiva. Es un instrumento normativo cuyo propósito es debilitar y minar el modelo representativo de democracia, no porque la democracia representativa sea una forma políticamente deficitaria de afirmar el carácter republicano de nuestra comunidad política, sino porque el objetivo es reducir la capacidad de acción de los agentes representativos de la voluntad popular con la intención de tratar al ciudadano como masa o tribu política a la que manipula con tácticas mediáticas u otro tipo de subterfugios. Este tipo de visión de la Constitución y del ciudadano viene con el modelo políticamente cínico y perverso de quien se apropia del poder público con el fin particular de usarlo para el beneficio privado de quien ocupa un puesto representativo en el Estado.

#### 4.1.2. El parlamento como instrumento de continuidad del modelo económico y de respaldo al gobierno

No hay exageración cuando se afirma que el Congreso peruano es, desde el año 1993, en general, y a pesar de la fragmentación parlamentaria, el mejor garante del gobierno, de su gabinete, y de sus planes y programas, pero de modo singular del modelo económico hacia el que el gobierno dirige, conduce y orienta las principales políticas públicas.<sup>36</sup> Y ello ocurre independientemente de cuál fuera el partido o color político del gobierno, o el de la heterogénea, o fragmentada, composición de las mayorías en el parlamento. El papel constante del Congreso es uno en el que su comportamiento adopta una posición crédula, benévola y colaboracionista con el gobierno, en primer término, pero, la actitud, medidas y acciones de colaboración son especialmente orientadas a continuar con el modelo de economía de mercado, libertad de inversión y comercio.<sup>37</sup>

El parlamento se ha venido concibiendo, en efecto, como una herramienta indesligable del mantenimiento del tipo de logros que ha alcanzado el Perú en materia de prosperidad

<sup>36</sup> El alineamiento político e institucional del Congreso con el modelo económico es parcialmente consecuencia del avance y generalización de la visión pragmática y utilitaria de la vida que monopoliza la actitud subjetiva de los operadores de los procesos políticos. Cuando se expande la valoración del mundo desde la perspectiva de las ganancias y los costos en la producción de resultados estatales parece inevitable que se desnaturalice y diluya la visión del horizonte colectivo según la dimensión holística de la valoración política. Ello explica que el valor del Congreso se mida como si se tratara de un mercado de servicios y, por lo mismo, que el descrédito de su rol político se confunda con el presupuesto que se le asigna para la atención de la demanda pública. La metodología propia de la economía reduce la dimensión simbólica que es inherente al carácter inherentemente deliberante de la república en general, pero en especial al espacio de la diferencia y de la pluralidad que se expresa en el Congreso. El Congreso es más que un mercado en el que se procesan arreglos o transacciones entre intereses de los que resulta la producción de resultados que afectan a la sociedad en general. Dialogar, explicar y comprender son actividades en sí mismas valiosas, independientemente de los productos finales de la organización representativa, porque el solo intercambio de pareceres o posiciones es una modalidad importante de agregar valor público por quienes el pueblo elige como sus representantes, independientemente por supuesto de los resultados en el proceso deliberativo. El Congreso no es una agencia como las que transforman la demanda en resultados tangibles. Los servicios del Congreso pueden agotarse en la constitución de sí mismo como un foro en el que interactúan las distintas fuerzas políticas para presentar sus diferentes análisis y propuestas. La sociedad no recibe del Congreso solamente leyes. La presentación de las visiones que asumen los partidos puede ser por sí sola ya un bien público, que será de tanta mejor calidad como la preparación y calificaciones que ostenten quienes deliberan en los diversos procesos parlamentarios.

<sup>37</sup> Es un caso en el que el discurso de la gobernabilidad es definido a partir de una premisa anterior conforme a la cual se predefine qué es *gubernancia* y *governabilidad*. En realidad el principio según el cual se aceptan reglas de gobernabilidad es el de la estabilidad del sistema económico, y la eficaz participación de la economía nacional en el indetenible universo de la economía global. Si esa economía se sostiene según las reglas y el marketing capitalista, se deduce naturalmente que el sistema y las prácticas políticas correctas son las que se deducen y las que reproducen las reglas de la economía capitalista de mercado. Félix Guattari (1992) estudiaba en su *Caosmosis*, el carácter maquínico de la subjetivación y los retos actuales con que la masificación del comportamiento colectivo desafía la singularidad del sujeto. Decía en esa obra que *el Significante capitalístico, como simulacro del imaginario del poder, tiene vocación de sobrecodificar a todos los otros Universos de valor el mito neoliberal del mercado mundial ha adquirido en los últimos años un increíble poder de sugestión (...) Un Estado como Brasil, en cuyo seno persiste la resistencia de los oprimidos, se encuentra desestabilizado en su relación con la economía mundial y a causa de la hiperinflación; mientras que países como Chile y la Argentina, que se sometieron a las exigencias monetaristas del FMI, sólo pudieron dominar su inflación y sanear sus finanzas sumiendo al 80% de su población en una miseria insondable. [...] Los sistemas de valorización heterogéneos —que contrabalancean la homogeneización capitalística— antes que impugnar pasivamente los males del mercado mundial, tienen que instalar sus propias formaciones de poder, que se afirmarán en el seno de nuevas relaciones de fuerza. [...] Deberán inventarse mercados de valorización de una nueva calidad de vida urbana, de una comunicación post-masmediática. Hacer estallar el absurdo de la hegemonía de la valorización capitalística del mercado mundial consiste, pues, en dar consistencia a los Universos de valores de las conformaciones sociales y de los Territorios existenciales que se atraviesan, por decirlo así, en la evolución implosiva a la que asistimos* (Ed. Manantial, pp. 129, 150-151).

económica.<sup>38</sup> Con pequeños matices, los últimos 20 años muestran que el parlamento ha servido, con ninguna o insignificante e imperceptible presencia de la oposición, para respaldar las políticas económicas centrales del modelo global. Los distintos niveles de incidencia que han generado las preocupaciones por la dimensión laboral o medioambiental no han afectado el núcleo del modelo de políticas públicas.

La oposición, no obstante lo pequeña o irrelevante que pueda haber sido su presencia, no ha actuado con actitud ni estrategias obstruccionistas. Ha carecido de una visión alternativa capaz de arrastrar convicciones o, por lo menos, generar un ideal paralelo y mejor que el de la inserción competitiva del país en la economía global. El norte ha sido común para las mayorías y las minorías. De ello se desprende que la institución parlamentaria, a pesar de todo el malestar que la conducta de muchos de nuestros representantes protagonizan y ocasionan, ha acompañado con docilidad la dirección que la cultura y el capital global deciden. No ha existido sentido ni capacidad de decisión suficientemente fuertes como para formular una alternativa que comprometa significativamente la energía de nuestra población ni de nuestros líderes. El liderazgo es un liderazgo subordinado al imperio global del pragmatismo económico, del individualismo, y del hedonismo consumista del sujeto que gradualmente es devorado como objeto del que se alimenta la bestia del sistema global.

La orientación del parlamento ha contribuido, pasiva pero no menos decisivamente, a mantener el modelo económico sin que la oposición haya dado muestras serias de pretender la desestabilización o promover la ingobernabilidad definida por las premisas o parámetros económicos

---

<sup>38</sup> Va en exacta sintonía con las tendencias y con el paradigma actual la identificación del parlamento como una herramienta más de la afirmación de la primacía de lo económico sobre lo político (y también de la pretensión de que la estabilidad jurídica es un índice de estabilidad y prosperidad económica) el alineamiento de la agenda y decisiones parlamentarias que favorecen el modelo económico, el capitalismo como sistema y la economía de mercado como método privilegiado de promoción de inversiones, de distribución de la riqueza, de la prosperidad colectiva, y también del modelo no intervencionista y disminuido del Estado. Cuando Spengler (1933) escribía su obra *Jahre der Entscheidung* en el período de entreguerras mundiales el siglo XX advertía el proceso de declive del período de florecimiento del Estado como forma colectiva de organización colectiva, del avance del mecanismo representativo a través del parlamento, y de la sustitución de la prevalencia de los principios políticos por los intereses económicos. En dicha obra señalaba que *wir sind in das Zeitalter der Weltkriege eingetreten. Es beginnt im 19. Jahrhundert und wird das gegenwärtige, wahrscheinlich auch das nächste überdauern. Es bedeutet den Übergang von der Staatenwelt des 18. Jahrhunderts zum Imperium mundi [...] Seit dem Ende des Jahrhunderts wird der Verfall dieses Staatensystems sehr deutlich, allerdings nicht für die leitenden Staatsmänner, unter denen es keinen einzigen von irgendwelcher Bedeutung mehr gibt. [...] Das Staatensystem Europas als Einheit war nun zu Ende, und der 1878 aufgeschobene Weltkrieg drohte um derselben Probleme willen an derselben Stelle auszubrechen. Es geschah 1912. [...] Zum «In Form sein» einer Macht als Staat unter Staaten gehört aber vor allem die Stärke und Einheit der Führung, des Regierens, der Autorität, ohne welche der Staat tatsächlich nicht vorhanden ist Staat und Regierung sind dieselbe Form, als Dasein oder als Tätigkeit gedacht. [...] Zu den ernsthaftesten Zeichen des Verfalls der Staatshoheit gehört die Tatsache, daß im Lauf des 19. Jahrhunderts der Eindruck herrschend geworden ist, die Wirtschaft sei wichtiger als die Politik. Unter den Leuten, die heute irgendwie den Entscheidungen nahe stehen, gibt es kaum einen, der das entschieden ablehnt. Man betrachtet die politische Macht nicht etwa nur als ein Element des öffentlichen Lebens, dessen erste, wenn nicht einzige Aufgabe es ist, der Wirtschaft zu dienen, sondern we wird erwartet, daß sie sich den Wünschen und Ansichten der Wirtschaft vollkommen füge, und zuletzt, daß sie von den Wirtschaftsführern kommandiert werde. Das ist den auch in weitem Umfang geschehen, mit welchem Erfolg, lehrt [...] In diesem Zeitalter des Übergangs, der Formlosigkeit «zwischen den Zeiten», das wahrscheinlich noch lange nicht auf der Höhe der Verwirrung und der flüchtigen Gestaltungen angelangt ist, zeichnen sich ganz leise neue Tendenzen ab, die darüber hinaus in die fernere Zukunft deuten. Die Mächte beginnen sich zu bilden, der Form un der Lage nach, welche bestimmt sind, den Endkampf um die Herrschaft auf diesem Planeten zu führen, von denen nur eine dem Imperium mundi den Namen geben kann und wird, wenn nicht ein ungeheures Schicksal es vernichtet, bevor es vollendet war (pp. 16, 20, 21, 28, y 41).* En resumen: predominio de la visión económica de la esfera pública, el Estado al servicio de la economía, pérdida de unidad y forma estatal en los regímenes políticos, y reemplazo del sistema internacional estatal por una nueva forma de hegemonía mundial en la que los Estados carecen de autonomía.

mantenidos en el Perú desde 1993 y en el mundo desde veinte años antes. Parte de esta realidad se evidencia a través de los consensos en el discurso y los resultados de las votaciones. El parlamento, en este sentido, se ha convertido en un acompañante confiable, leal, seguro y protector del modelo económico que conduce el gobierno, y las deficiencias organizacionales de su funcionamiento, tanto como los graves niveles de descrédito que afectan el carácter representativo de su papel político no han incidido ni afectado en el manejo que de la política económica han llevado adelante, exitosamente, los gobiernos de los sucesivos gobiernos en el poder desde 1993.

Parte del rol cumplido por el Congreso en relación con el apoyo y sostenimiento de las políticas económicas que dirige el gobierno tiene como correlato el reconocimiento del liderazgo del gobierno en la definición de las políticas legislativas, lo cual equivale, recíprocamente, al posicionamiento y competencia comparativamente inferior del Congreso en relación con las prioridades legislativas que está en capacidad de desarrollar. En cualquier caso, la orientación general de las políticas públicas tiene como marco y base el modelo económico en el que ellas se entretajan y complementan de modo integral. Y esas políticas públicas son las que mayoría y oposición hacen suyas o, cuando menos, dejan que se materialicen con grados mínimos, imperceptibles o inefectivos de oposición.

Del papel creciente que asume el Congreso como acólito del direccionamiento económico marcado por el gobierno se sigue que se produce el inevitable reforzamiento material del régimen presidencial. El régimen político previsto en los preceptos y arreglos contenidos en el texto se lee conforme a la pauta, sentido, intensidad, ritmo y color que viene determinado por el gobierno. No por imposición, sino con el asentimiento del órgano representativo. Estamos, en este contexto, ante un régimen presidencial en el que el parlamento, no obstante contar potencialmente con opciones que estructuralmente pudieran derivar en productos distintos, se convierte en el socio político del proyecto de conducción del gobierno. El Congreso es, de este modo, satélite de las prioridades políticas que se definen en el gobierno. Resulta indiferente si el titular del gobierno es el presidente de la república, el presidente del Consejo de Ministros, o el gabinete en conjunto. El punto de quiebre lo constituye el endose parlamentario a las pautas de conducción que, en general, provienen del bloque del gobierno.

El papel estratégico y prospectivo que debiera cumplir el Congreso en la definición de planes, prioridades, políticas, objetivos y programas públicos se minimiza y reduce a un papel minúsculo, del que no acaba de tomar ni noticia ni consciencia. La ausencia de liderazgo parlamentario y partidario son el filón en el que cabe buscar la explicación de esta sintomatología, que está íntimamente asociada a la ausencia de capacidades de los representantes en materia de gestión estatal y, por lo tanto, a la subordinación o dependencia del supuesto mejor saber depositado en la especialización de la burocracia del gobierno.

Esta situación constituye un desafío para el Congreso. No cabe el mantenimiento de niveles de pasividad ni inactividad en la demanda de protagonismo estratégico y prospectivo del país. Los congresistas ocupan un inabdicable y privilegiado nicho en el posicionamiento político del Congreso y del Estado, pero sólo si toman acción en esa dirección será posible que accedan exitosamente al papel histórico y estratégico que el país deposita en su equipo representativo. Si la dificultad estriba en la insuficiencia de las capacidades de gestión del plantel de representantes,

la solución debe venir, principalmente, por el papel que le toca asumir a los partidos políticos en la formación y selección de los cuadros que propone al electorado para asumir la representación de la voluntad popular. Secundariamente, la solución también comprende el interés que pongan los representantes que asuman funciones para capacitarse en las habilidades de las que carece y que exige el desempeño efectivo de la representación de la comunidad.

Complementariamente a las acciones que deben realizar partidos y representantes, el déficit de competencias que resulta de las capacidades con que llegan los representantes al Congreso y las capacidades necesarias para comprender técnicamente la realidad, los problemas y las alternativas disponibles para atender la demanda social, es indispensable controlarlos a través del apoyo que debe recibirse de quienes poseen la información y los conocimientos necesarios para diseñar técnicamente las propuestas legislativas idóneas y pertinentes. Esta necesidad se cubre tanto con el agenciamiento del apoyo de expertos en el procesamiento de los productos parlamentarios, así como con la adquisición de información e investigaciones de calidad que permitan atender sustentadamente la demanda social.

Adicionalmente, la ubicación del Congreso como apoyo al gobierno en la dirección económica del país trae otra consecuencia en el plano del control político, porque un esquema de relaciones basado en la cooperación interorgánica afecta la simetría entre gobierno y parlamento, manteniendo a este último en una situación relativamente supeditada al impacto que su acción pueda generar en el modelo económico. No es pues una asimetría en la que el parlamento sea políticamente superior al gobierno, sino, contrariamente, una asimetría en la que el Congreso queda funcionalmente subordinado a las políticas dirigidas desde el gobierno.

Debido al esquema de posiciones que se generan en este tipo de concepción del rol del parlamento resulta un tipo o régimen político en el que el semiparlamentarismo del modelo que recoge nominalmente nuestra Constitución se expresa y manifiesta en los hechos como un régimen en el que el presidencialismo queda acentuado con la conducta concreta y práctica de los actores de los procesos políticos en los que interactúan ambos órganos del Estado, en nombre, principal pero no exclusivamente, de la urgencia de avanzar según las premisas y exigencias del modelo global de economía inspirado en la lógica del capitalismo y la teoría de la economía de mercado.

Paradójicamente, el fortalecimiento de la posición del gobierno en el régimen político generada en el acompañamiento deferente que protagoniza el parlamento, también aparece en el escenario junto con alternativas, propuestas y formas que desdibujan los perfiles clásicos de los modelos presidenciales de gobierno.

Diego Valadés denomina a esta variante *la parlamentarización de los sistemas presidenciales*,<sup>39</sup> que en alguna medida resultan de la desavisada o improvisada importación de componentes del modelo parlamentario europeo sostenida con el argumento de que los regímenes presidenciales tienden a desvirtuar su funcionamiento, degenerando en la exacerbación dictatorial del poder presidencial. La parlamentarización se formula como una alternativa de control del poder

---

<sup>39</sup> Valadés, Diego (2009); *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, ed. Adrus, Biblioteca Peruana de Derecho Constitucional, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

del gobierno, pero la dinámica real de su operación conduce a una alternativa contraria, porque las formas parlamentarias de control del gobierno son mínimas en comparación con el endoso efectivo de poder que el parlamento le entrega al gobierno en nombre de la gobernabilidad y del mantenimiento del modelo económico que conduce el poder ejecutivo.

En consecuencia, la acumulación de poder termina concentrando las capacidades de dirección política del gobierno, y ello a pesar y no obstante el ejercicio nominal de instituciones propias del régimen parlamentario. Lo que Diego Valadés denomina *externalidades constitucionales* a fin de cuentas incide en la deformación del patrón normativo, mediante la capacidad de concentración que genera debido a los usos y a las prácticas que le dan contenido, significado y existencia a los modos regulares o normalizados de interacción procesal entre los operadores del sistema político. Pero, a pesar de la tendencia que se concreta en el lenguaje de la parlamentarización, los hechos caducan prematuramente la receta de las propuestas normativas. Los diseños y la ingeniería preceptiva, en este caso, es estéril si no, al menos, inconducente, porque es un remedio impropio para atender el diagnóstico o la gravedad empírica del problema.

La parlamentarización del régimen de gobierno peruano tiene como función principal la participación nominal de la variante representativa popular en el proceso de toma de decisión estatal. El incremento en el peso participatorio es nominal, porque el impacto de los aportes no es suficientemente relevante. Pero la existencia de esa forma mínima de participación que cabe calificar como nominal sí tiene un efecto importante. Ese efecto es la ilusión que causa de que la intervención del régimen representativo en el proceso estatal da poder a quien participa. La cuestión es si acaso esa participación es significativa o capaz de alterar los contenidos más importantes en las decisiones cuya formulación y determinación se aprueban. Si el valor agregado efectivo del involucramiento o participación representativa es escaso, el poder consiguiente también es reducido o irrelevante y, por lo tanto, la supuesta parlamentarización del régimen presidencial no pasa de un arreglo cosmético o estético en la dinámica del poder estatal, porque será el gobierno el titular y conductor real de las más importantes decisiones estatales, sin que el control parlamentario haya desarrollado los procesos ni esté preparado con los recursos necesarios para monitorear el uso del poder por el gobierno, más allá de la voluntad política real de empeñarse en revisar la regularidad en el ejercicio del poder por el gabinete y otras autoridades estatales.

El estéril, infructuoso y falaz ilusionismo del constitucionalismo juega con fórmulas y proposiciones normativas con las que pretende vender la noción de que los mecanismos institucionales fortalecen el poder del Congreso en relación con el gobierno. No hay mayor impotencia que la que pierde tiempo en encubrir la representación política mediante el alardeo verbal en las interpelaciones, los pedidos de informes, la estación de preguntas e incluso las comisiones investigadoras, cuyos resultados y rendimiento son minúsculos si no invisibles.

A pesar del esfuerzo y energías que estérilmente se dispendian en las sesiones, en los debates y en los protocolos cuando se cita a ministros o altas autoridades respecto de cuya capacidad de acción y de decisión hay relativamente poco de nivel gravitante en lo que pueda influenciar el Congreso. A tanta esterilidad llega el diseño del régimen de gobierno que, para sostener la ilusión vacía de omnipotencia, se hace creer al Congreso que su voto es eficaz para controlar el programa de gobierno del gabinete y para aprobar la composición de éste. El poder de decisión sobre el gabinete

no depende, sino leve y tenuemente, de la investidura parlamentaria. La decisión crítica está a cargo del presidente de la república, cuyo programa de gobierno mantienen los sucesivos gabinetes que simulan una parodia de responsabilización inefectiva que, lejos de restarle poder al presidente de la república, cuya figura es parlamentariamente inatacable, y constitucionalmente irresponsable, pone en escena un libreto cuyos resultados y consecuencias son uniformemente los mismos en los últimos veinte años.

El debilitamiento institucional del Congreso en relación con el gobierno opera como un factor que potencia aún más la posición de acompañamiento solidario en la dirección de la inserción del Perú en la sociedad y la economía global. Es un panorama que genera, o por lo menos induce, a una dinámica de liquidación del arraigo y enajenación del poder en la voluntad popular y, en consecuencia, este mismo es un panorama que compromete la participación nacional en el sistema de distribución de la riqueza transnacional mediante el cual se desdibuja también la calidad del vínculo de pertenencia del hombre a su historia, a sus costumbres, a su identidad, a su legado y a su territorio en nombre de una visión ideal y racionalmente más universal. De este modo, uno y otro factor de abdicación o alienación de la capacidad representativa funcionan como la tenaza, una de cuyas mandíbulas deja hacer al gobierno y la otra, consecuentemente, permite el desequilibrio, desalineamiento y pérdida de identidad del pueblo con su Estado en el esquema de deshumanización y dependencia de la economía global.<sup>40</sup>

#### 4.1.3 Los recursos presupuestales asignados al Congreso

Como el rol estatal del Congreso se ha convertido en el de acompañante más o menos leal, regularmente firme y fiduciariamente legítimo tanto del modelo económico, como del papel conductor del gobierno, es de interés determinar y presentar la manera como juega su papel cuando se fija a sí mismo los recursos con los cuales cumple su función representativa. Ese papel puede observarse aproximativamente a través del presupuesto que se fija a sí mismo el Congreso en el presupuesto general de la república.

En el gráfico 7 se muestra la relación entre el presupuesto del Congreso y el producto bruto interno (PBI), desde el año 1994 hasta el año 2013. La relación se expresa como el porcentaje que respecto del PBI representa el presupuesto del Congreso durante el indicado período.

---

<sup>40</sup> Vale la pena recordar la impresión que sobre el modelo económico global tenía ya hacia 1976 Georges Bataille. En su *La limite de l'utile [fragments d'une version abandonné de La Part maudite]* decía que [...] *el capitalismo de nuestros días es un conjunto de empresas donde las ideas personales y las nostalgias morales están ausentes. [...] La voluntad especuladora del capital es la que esquilma el globo, que tiende a poner bajo su dominio de explotación al conjunto de los hombres y a la totalidad de las fuerzas disponibles. [...] El capital libre es la especulación de la codicia sobre lo posible. Lo posible en materia de ampliación de los negocios. [...] La totalidad de la especulación es el programa de la codicia. Con esta condición (que puedan hacerse razonablemente proyectos de desarrollo) la práctica de la actividad industrial se lleva a cabo, y el deseo implícito en ella se satisface [...] El capitalismo no tiene nada que ver con el deseo de mejorar la condición humana. Las industrias del lujo han adquirido en su desarrollo un peso importante. La única característica decisiva es la acumulación del capital, en proyecto de desarrollo sistemático de las fuerzas de producción. La mayor indiferencia moral reina al principio y continúa reinando después en lo referente al uso de los productos. [...] Da la impresión de que un año con otro el capitalismo tenga por objeto la mejora del nivel de vida, pero esta perspectiva es engañosa. La producción industrial moderna alcanza el nivel medio sin atenuar la desigualdad de las clases y, en definitiva, sólo pallia el malestar social por casualidad. (El límite de lo útil, ed. Losada, 2010, pp. 55, 56-57, 58, 59-60).*

GRÁFICO 7



Fuente: Leyes Anuales de Presupuesto, y PBI nominal <http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas/cuadros-anales-historicos.html> cuadro 4

Elaboración: Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República (Sidney Lozano Mori con la colaboración de Fernando Paredes Núñez)

El gráfico precedente muestra la evolución, los momentos y la tendencia en la relación entre los recursos que se fija el Congreso en su presupuesto y la integridad de los recursos colectivos que se han generado colectivamente. ¿Qué tipo de relación existe y eventualmente qué significado tiene el distinto tipo de porcentaje del presupuesto del Congreso respecto del PBI del Perú?

En principio, y desde el punto de vista conceptual, no existe relación causal ni de dependencia entre el monto que se fija el Congreso como presupuesto para la realización de sus actividades institucionales y el desarrollo de la actividad productiva del país. Ni el PBI crece o disminuye porque el Congreso se fije un presupuesto más alto o más bajo, ni el presupuesto del Congreso se define porque aumente o disminuya el PBI. El PBI, es más, se conoce sólo después de que el Congreso decide cuál será su presupuesto anual, por lo tanto, la cantidad de su presupuesto se define sin que se conozca el monto total del PBI. El presupuesto del Congreso se define a partir de las metas, propósitos, objetivos o tareas que se proponga realizar durante un año, así como los medios con los cuales decida alcanzarlos o cumplirlos. Existe, pues, independencia conceptual y funcional entre uno y otro instrumentos económicos.

Si no hay conexión conceptual entre el PBI y el presupuesto del Congreso, entonces ¿por qué presentar las curvas de su ocurrencia en el periodo que va desde 1994 hasta el año 2013? Para lo que sirve la comparación de las curvas es para mostrar cómo cuando menor ha sido el PBI del país mayor ha sido la proporción de recursos que se ha asignado el Congreso en su presupuesto y, recíprocamente, cuanto más alto es el PBI el presupuesto del Congreso es comparativamente inferior. Como se indicó previamente, son lógicas de operación disímiles, porque el presupuesto del Congreso no se fija en proporción o porcentaje respecto de la mayor o menor cantidad del PBI. Pero precisamente por el carácter independiente de ambas variables resulta que el PBI puede ser un buen referente respecto de la racionalidad en que se redistribuyen los ingresos, porque si las funciones y metas u objetivos estratégicos del Congreso se mantienen en un rango regular de discreción, no es esperable que los picos porcentuales aumenten ni disminuyan drásticamente.

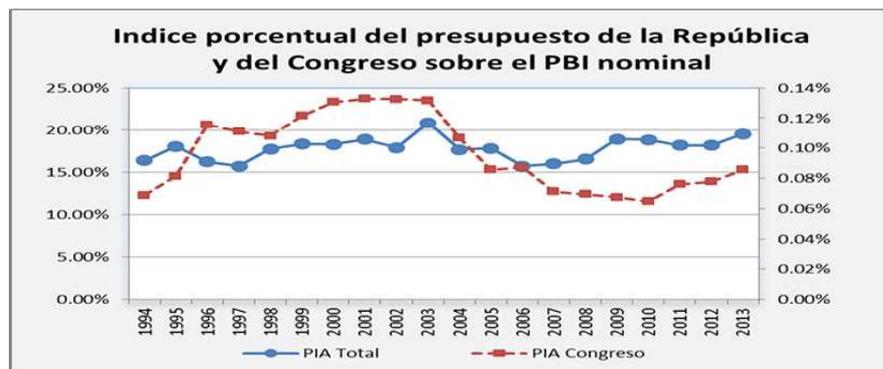
Bajo esa lógica puede advertirse que en el gráfico 7 existe un período de alza en el presupuesto del Congreso durante el período que comprende entre los años 1996 y 2003. Cuando el PBI iba de 100 mil millones a 200 mil millones de soles, el presupuesto del Congreso ascendía a entre 0,11% y 0,14% del PBI. Y, paralelamente, a partir del presupuesto del Congreso del año 2004, aprobado en el período de la presidencia del congresista Henry Pease, empieza un descenso gradual que durará hasta el período del año 2010, cuya aprobación tuvo lugar durante la presidencia del congresista Luis Alva Castro. Desde el presupuesto aprobado el último año del período 2006-2011, bajo la presidencia de César Zumaeta, la tendencia ha sido lenta, ligera y progresivamente hacia arriba con decisiones presupuestales que han sido aprobadas bajo la presidencia de los congresistas Daniel Abugattás y Víctor Isla, sin que el ascenso en la curva haya llegado a porcentajes superiores a los alcanzados el año 2005. Mientras que el presupuesto del Congreso disminuía, sin embargo, el PBI del país continuaba su crecimiento hasta llegar a cinco veces el PBI logrado el año 1994.

Excepto por el período 1996-2003, el presupuesto del Congreso ha marchado en lo que podría considerarse armonía o sintonía con el porcentaje del PBI que se asigna para la atención de sus funciones constitucionales o institucionales. Entre 1996 y 2003 se eleva de modo extraordinario la proporción entre el PBI y el presupuesto del Congreso, con la precisión de que el punto inicial desde el que se toman los datos empieza a contarse desde el año 1994, que es el primer presupuesto que elabora para sí mismo el Congreso debido a que el presupuesto de 1993 fue, en realidad, el que trabajó la Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso que designó el gobierno durante el período que se inicia con el autogolpe del 5 de abril de 1992.

El despegue notable del PBI se lleva a cabo entre los años 2003 y 2006, durante la segunda mitad del gobierno de Alejandro Toledo. De ahí también el contraste pronunciado con el descenso comparativo del porcentaje del presupuesto del Congreso en relación con el PBI, que debe confirmar la confluencia de dos sucesos concurrentes; por un lado, el aumento rápido del PBI y, por otro lado, la contracción del presupuesto del Congreso a partir de la presidencia de Henry Pease y de Ántero Flores-Aráoz en el Congreso como reacción sensible a las críticas en la opinión pública respecto de los niveles de gasto de los representantes.

En el gráfico 8 que sigue aparece una variable más con la que es posible comparar el sentido y la evolución de los recursos que se asigna al Congreso. Es la relación y contraste del presupuesto del Congreso y del presupuesto de la república con el PBI. Para comparar las tres variables se ha determinado, como en el gráfico 7, el porcentaje que, del PBI, representan tanto el presupuesto de la república como el presupuesto del Congreso.

GRÁFICO 8



Fuente: Leyes Anuales de Presupuesto, y PBI nominal <http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas/cuadros-anuales-historicos.html> cuadro 4.

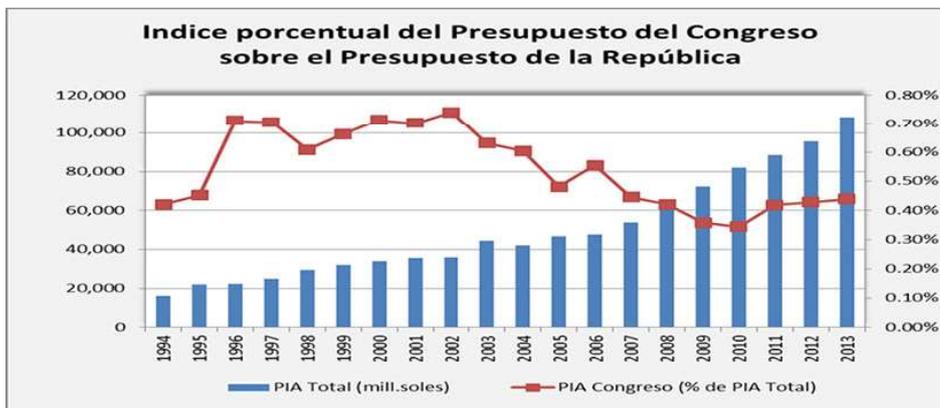
Elaboración: Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República (Sidney Lozano Mori), con la colaboración de Fernando Paredes Núñez.

¿Qué referencia o información aporta el gráfico anterior? Lo que más llama la atención es la comparativamente irregular curva del presupuesto del Congreso en relación con la curva del presupuesto de la república. Mientras que el porcentaje que el presupuesto de la república tiene del PBI oscila aproximadamente entre el 15 y el 20 por ciento, esto es, cinco puntos porcentuales, el presupuesto del Congreso, que maneja evidentemente cifras más pequeñas en relación con el PBI, parece ser más sensible y puede oscilar entre 0,06 por ciento y 0,13 por ciento (6 puntos porcentuales).

Otra diferencia perceptible en el contraste de ambas curvas con el PBI es que hay periodos en los que la evolución tiene sentido contrario. Esta observación se registra en dos periodos. Primero, entre 1996 y 1998, porque, cuando baja el presupuesto de la república, sube el presupuesto del Congreso (1996) e, inversamente, cuando sube el presupuesto de la república, baja el presupuesto del Congreso (1998). Y, segundo, entre 2006 y 2011, porque mientras el presupuesto de la república crece, simultáneamente baja el presupuesto del Congreso (2009-2010). Las tendencias contradictorias en relación con el PBI, que es una magnitud continua y regularmente en ascenso o crecimiento, indican y corroboran que existe mayor armonía en la variación anual entre el PBI y el presupuesto de la república, que la que existe entre el PBI y el presupuesto del Congreso.

El contraste entre las curvas del presupuesto de la república y el presupuesto del Congreso puede revisarse con mayor detalle en el gráfico 9, en el que se superpone la curva del presupuesto del Congreso con las barras anuales del presupuesto de la República.

GRÁFICO 9



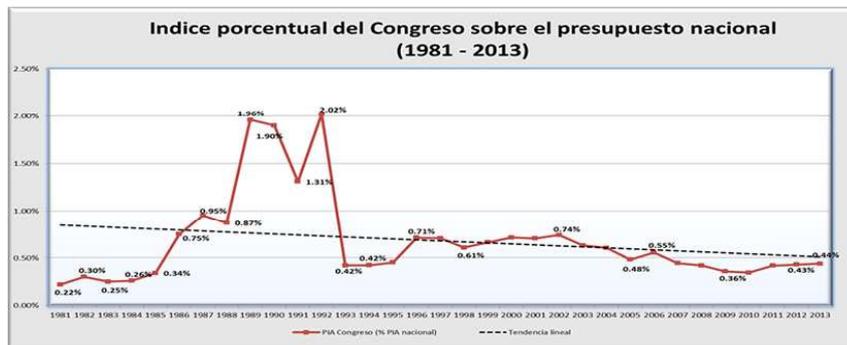
Fuente: Leyes Anuales de Presupuesto.  
 Elaboración: Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República (Sidney Lozano Mori), con la colaboración de Fernando Paredes Núñez.

Los montos presupuestales de la república y del Congreso manejan la misma finalidad. Con ellos debe atenderse, de una parte, la gestión de la demanda pública derivada del plan y programa general de gobierno y de las políticas públicas que administra cada uno de los sectores y, de otra parte, los requerimientos funcionales del Congreso. El gobierno debe atender la demanda general de servicios públicos del país y el Congreso, los medios con los que los representantes ejecutan el rol representativo para la sociedad que los elige. El Congreso, en este sentido, expresa una modalidad específica y concreta de atención de la demanda pública respecto del Estado incluida en el propio presupuesto general de la república.

Bajo la lógica de servicio indicada, las tendencias no son las mismas. Y la explicación debe encontrarse en que la mayor recaudación e ingresos públicos se redistribuye en los distintos sectores estatales de acuerdo a las prioridades y distinto tipo de necesidad pública. La inversión o asignación de recursos al ejercicio de la función representativa no exige la previsión de fondos superior a la que tienen comparativamente, por ejemplo, los sectores sociales o de seguridad. Por esta razón es que no necesariamente la mayor cantidad de fondos disponibles en el presupuesto de la república demanda la asignación de montos porcentuales fijos para el presupuesto del Congreso. Lo cual habilita la afirmación de que, progresivamente, el presupuesto del Congreso debiera representar una proporción progresiva y porcentualmente menor según como aumenta el presupuesto de la república.

La revisión de los factores que contextualizan el tipo de perfil del Congreso respecto de su presupuesto muestra la autonomía relativa entre aquel y el PBI, aunque haya un obvio parentesco o afinidad con el presupuesto de la república. En el gráfico 10 puede verse la trayectoria que sigue el presupuesto del Congreso, en relación con el presupuesto de la república, desde el año 1981.

GRÁFICO 10



Fuente: Leyes Anuales de Presupuesto.

Elaboración: Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República (Sidney Lozano Mori).

Los hitos más saltantes expresan momentos singulares en la historia reciente del parlamento peruano. El nivel más bajo en la historia del presupuesto del Congreso tiene lugar el año 1981, a inicios del período observado, que es cuando se reinicia el proceso democrático en el Perú luego del docenio del gobierno militar de 1968 a 1980. El presupuesto de 1981 fue el primer presupuesto aprobado por el régimen bicameral al reiniciarse el funcionamiento parlamentario, de ahí el inicio en el punto más bajo del período.

El siguiente hito luego del ascenso pausado entre 1982 y 1985, es cuando se dispara el presupuesto del Congreso durante la hiperinflación del período aprista en niveles tales que nunca después se han registrado. El presupuesto empieza en 0,75% y llega hasta 1,96%. Lo cual significa que el presupuesto nacional fue utilizado y se convirtió en un recurso protector del estatus patrimonial de los representantes, para evitar la afectación de sus emolumentos y de las remuneraciones del personal del servicio parlamentario, y adicionalmente se usaron los recursos fiscales para la inversión en los inmuebles del Senado y de la Cámara de Diputados en los edificios Ramírez del Villar (ex Reiser & Curioni) y Sanchez Carrión.

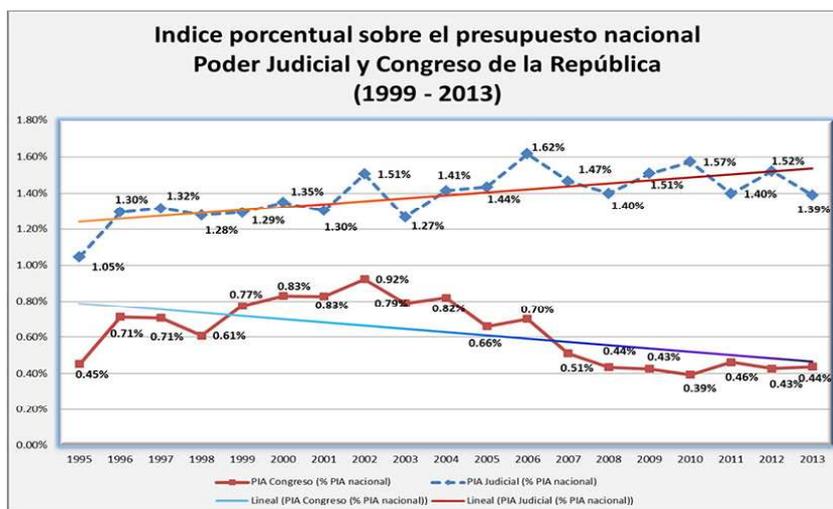
Aún bajo la secuela de la hiperinflación y dentro del paradigma intervencionista, entre 1990 y 1992, el presupuesto del Congreso equivalió al 2,02% del presupuesto de la república. Luego del autogolpe empieza un período de comparativamente menores tensiones y complicaciones, durante el cual se trata de llegar a puntos de equilibrio. En 1994 el presupuesto del Congreso desciende hasta 0,42% del presupuesto de la república y, a partir de 1997, se inicia una etapa de incremento presupuestal que dura hasta el año 2003. El año 2004 se inicia una nueva pendiente de reducción del presupuesto del Congreso, que continúa hasta el año 2013.

Con la finalidad de contextualizar el modo en el que se tratan los recursos presupuestarios que recibe el Congreso para su operación, desempeño y el cumplimiento de sus funciones, es ilustrativo contrastar la manera en la que otro órgano estatal ha sido proveído con fondos para realizar sus tareas constitucionales. Entre todos los órganos estatales probablemente sea pertinente realizar el contraste con otro órgano al que igualmente se lo considera de la misma jerarquía.

Obviamente la comparación no sería pertinente realizarla con el Poder Ejecutivo porque la extensión de sus competencias y la diversidad de actividades por las que es responsable haría asimétrica y desproporcionadamente inconveniente el esfuerzo. El único otro poder del Estado con el que sería aceptable realizar la comparación es el Poder Judicial, que si bien tiene funciones obviamente distintas a las representativas, legislativas o de control político, tiene por misión, naturaleza y perfil organizacional la provisión de servicios a la comunidad, en una modalidad funcionalmente distinta a la que le corresponde al Congreso, pero igualmente ubicable en el rubro de servicios estatales.

En el gráfico 11 muestro los datos comparativos de la evolución de los presupuestos anuales del Congreso y del Poder Judicial en el período que comprende desde el año 1995, es decir en los últimos 18 años, lo cual supone más de tres períodos constitucionales. El criterio de comparación utilizado en el gráfico lo constituye el porcentaje que respecto del presupuesto nacional le es asignado a cada poder del Estado en el período materia de contraste.

GRÁFICO 11



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, *Presupuesto del sector público, años 1995-2013*.  
Elaboración: Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República (Sidney Lozano Mori).

En el gráfico 11 es posible advertir con claridad y en general que se trata de dos tipos de tendencias marcadas y opuestas en la asignación de recursos económicos. Mientras que la tendencia en el presupuesto del Poder Judicial tiende a ascender, el del Congreso, por el contrario, tiende a bajar. Pero la evolución en ambas curvas es distinta a pesar de un inicio relativamente similar.

Si bien el año 1995 es un punto estadísticamente deprimido en ambos poderes, existe una curva en ascenso hasta el año 2002. Ese año marca una división de aguas, porque luego de bajar ambos el año 2003, desde entonces el Congreso nunca más ha alcanzado el porcentaje que se fijó el año 2002, en tanto que el Poder Judicial ha superado en tres períodos anuales el porcentaje

asignado el año 2003. Es más, el Congreso ha llegado a puntos incluso inferiores a la mitad de los recursos presupuestales recibidos durante el año 2002, comparables sólo a los bajos montos asignados los años 1993 y 1994 cuando se recomponía del autogolpe de 1992.

Probablemente la más grande diferencia entre el Poder Judicial y el Congreso, más allá de las distintas funciones constitucionales que les corresponden, sea que los jueces y magistrados atienden de manera directa e inmediata las necesidades de quienes demandan el servicio público que el Estado y la Constitución le encomiendan. El Congreso es por naturaleza una organización integrada por quienes tienen autorización para obrar por cuenta y en interés del pueblo. Por lo tanto, es un órgano naturalmente escindido del pueblo a través del encargo que se confía a quienes lo representan. Debe actuar para el pueblo, pero sin mandato ni instrucción alguna por los cuales responder. El Poder Judicial se desempeña procesando directamente la demanda de cada uno de los integrantes del pueblo que requiere sus servicios. En el Congreso se presume que los congresistas tienen el albedrío suficiente para discernir cuáles son las necesidades del pueblo, cuáles las prioridades en la atención a ofrecer, y de qué modo o forma las necesidades y prioridades son procesables y producibles en la institución parlamentaria.

La mayor dependencia o vínculo directo entre el cliente y quien lo sirve que existe en el Poder Judicial es una fortaleza que neutraliza las críticas que uniformemente recibe este órgano estatal en las encuestas que recogen la percepción de la opinión pública. El Congreso carece de este tipo de *rapport* o relación de sincronía porque precisamente sus tareas se desarrollan con la autonomía que es inherente al tipo representativo de participación popular en el poder. Es más, para que el modelo representativo de democracia sea estatalmente eficiente es una condición necesaria que se minimice el ruido y turbulencias con que los elementos o modalidades de democracia participativa perturban el ejercicio de la autorización y de la confianza del representante.

La distinta naturaleza de la longitud de onda entre el beneficiario de los productos y resultados representativos y el representante es un factor importante para explicar cómo así el Poder Judicial se inmuniza relativamente contra la opinión pública antagónica. Comparativamente, porque el Congreso carece de sintonía y proximidad con el pueblo en los grados de necesidad y de dependencia que tiene el Poder Judicial, no le resulta fácil desmarcarse de la opinión contraria que lo califica como una amenaza colectiva tanto por la conducta personal de algunos de los representantes como por el extensamente insuficiente aprecio que recibe. El Congreso es por ello bastante más vulnerable a la opinión contraria de la opinión pública y carece de la defensa que para el Poder Judicial le representa la estrechez de la dependencia entre los jueces y los litigantes.

Si el punto crítico de la relación con el beneficiario último de los servicios producidos en un caso inmuniza y en el otro agudiza el tipo de vínculo con la población y, por lo tanto, también con su opinión o percepción, esa diferencia explica, grafica y describe por qué es que la misma presión en ambos poderes del Estado se maneja con mayor o menor éxito en función de la distinta capacidad que cada uno tiene para realizar alianzas concretas y directas con quienes reciben los servicios. Las leyes y los actos de control político, en efecto, no se entregan ni se consumen de modo inmediato por el pueblo, porque son bienes o productos que tienen naturaleza instrumental. Las leyes se aprueban en función, en principio, de su carácter general, y los actos de control político se refieren fundamentalmente a los actos que protagoniza no el pueblo, sino las autoridades a cargo

de responsabilidades en el gabinete o como titulares de los puestos en los órganos jerárquicamente más importantes en la estructura del Estado. El Congreso no entrega bienes, productos ni servicios de modo personal a ningún ciudadano. El Poder Judicial sí lo hace y al hacerlo gana en capacidad de manejo porque quienes reciben sus servicios tienen una relación concreta y pueden ver tangiblemente los productos que termina la autoridad judicial.

Luego de esta extensa y polimórfica aunque monocéntrica presentación de la cuestión del presupuesto del Congreso, la pregunta que largamente viene dejándose de expresar es ¿qué significado, relevancia o finalidad tiene la mayor o menor cantidad de dinero que se prevé para el cumplimiento de los objetivos y funciones representativas del Congreso? En otras palabras, ¿en qué usa o qué uso le da a su presupuesto el Congreso? Una primera y rápida respuesta es que el dinero y recursos deben usarse para que la organización y procesos parlamentarios atiendan la demanda que llega al Congreso y que, con el valor público agregado de quienes la evalúan y procesan, transformen la demanda en resultados satisfactorios. Sin embargo, dados los resultados de la percepción popular parecería ser que los recursos asignados no son usados con eficacia porque el procesamiento de la demanda no llega a rendir ni generar resultados que signifiquen aprecio popular.

Cierto es que cabe distinguir entre los productos y resultados corporativos y la conducta y actos de quienes la integran, particularmente porque lo que interesa y llama la atención popular no es el contenido de las leyes o las actividades de control político que se llevan a cabo en la organización parlamentaria, sino los sucesos que tienen cobertura mediática, y estos son seleccionados según el grado de atención que potencialmente es susceptible explotar ante el público objetivo de los medios. Por esta razón, dejando de lado la dimensión mediática y el tipo de sucesos que seleccionan comunicadores de medios masivos y empresas periodísticas, es necesario acercarnos y revisar la proporción y montos de las partidas entre las que se descompone la estructura del presupuesto, para conocer las necesidades principales de recursos económicos del Congreso.

En el gráfico 12 se compara la estructura presupuestal del presupuesto nacional con la del Congreso en el año 2014. En ambos casos se muestran las proporciones porcentuales en la estructura genérica según los tipos de gasto, que puede tomarse como una muestra más o menos regular y representativa de las proporciones de los tipos de gasto anuales.

GRÁFICO 12



Fuente: Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Congreso de la República.

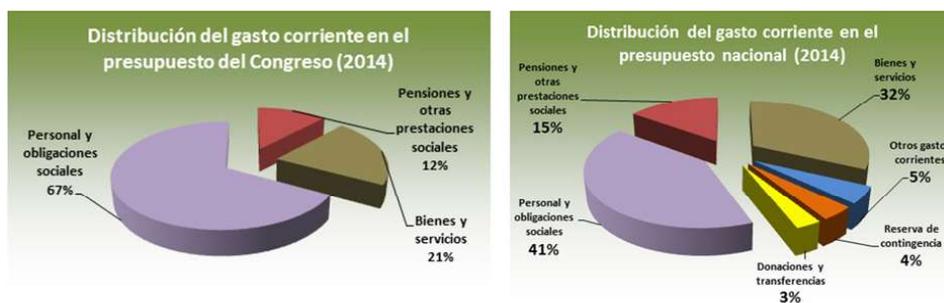
Lo más importante es que en el caso del presupuesto nacional existe un rubro que se omite en el presupuesto del Congreso. Es la partida destinada al pago del servicio de la deuda pública, sea interna o externa. La estructura del presupuesto del Congreso no incluye pago alguno en materia de deuda pública porque no es parte de sus funciones ni objetivos la administración de los recursos financieros del país. Esa es una función exclusiva del gobierno.

La siguiente diferencia entre ambos tipos de estructura presupuestal es que la que corresponde al presupuesto nacional prevé 28 por ciento para gastos de capital, en tanto que la del Congreso sólo alcanza al 8 por ciento de su presupuesto para el mismo concepto. Esto significa que las responsabilidades del gobierno son más exigentes en relación con inversiones necesarias en la diversidad de sectores que las que debe atender el Congreso. Los gastos de capital del Congreso se destinan exclusivamente a la atención de los requerimientos funcionales propios y exclusivos del Congreso que, en este sentido, opera de modo similar como uno de los tantos sectores más bajo la dirección del gobierno. El Congreso atiende de manera autónoma sus propios gastos de capital, los mismos que incluyen los de equipo, maquinaria, vehículos o patrimonio inmobiliario, entre otros.

Por la razón indicada se explica que el porcentaje destinado a gasto corriente sea proporcionalmente tan distinto. Son 29 puntos de diferencia entre ambos. El gasto corriente en el presupuesto nacional comprende el 63 por ciento, frente al 92 por ciento del presupuesto del Congreso.

En el gráfico siguiente se presenta la estructura desagregada del gasto corriente en los presupuestos nacional y del Congreso también con las cifras del año 2014.

GRÁFICO 13



Fuente: Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Congreso de la República.

Puede verse que la descomposición del gasto corriente en el presupuesto nacional incluye tres distintos tipos de gasto corriente que no existen en el presupuesto del Congreso. Se trata de la reserva de contingencia y de donaciones y transferencias, así como de otros gastos corrientes. Esta diferencia explica la proporción destinada a cubrir la atención de los emolumentos, las remuneraciones, y beneficios u otras prestaciones sociales de índole laboral o pensionario. Excluidos los conceptos propios en la composición del gasto corriente del presupuesto nacional, puede advertirse la naturalidad de los montos significativos que se establecen y fijan en los presupuestos

de entidades estatales a cargo de funciones de gobierno, por oposición a los que corresponden a las entidades con funciones propiamente productivas de carácter empresarial o industrial.

Por último, es pertinente exponer y plantear un par de cuestiones paralelas y correlativas al problema del dinero que maneja el Congreso, en la medida que está asociado a la percepción que del Congreso tiene el pueblo, que toma precisamente en consideración el uso que aquel hace de los recursos que se asigna para su funcionamiento, y está asociado también a otra variable importante de funcionamiento colectivo como lo son los índices de inversión privada.

Bajo el supuesto de que el uso que hiciera el Congreso con los mayores recursos presupuestales que se le asigna causara mejores efectos en la sociedad que cuando dichos recursos son menores, sería posible plantear que los resultados de la labor representativa tendrían capacidad de favorecer o incentivar mejores índices en la inversión privada en el país. En el gráfico 14 se contrasta el índice de aprobación del Congreso con el porcentaje de la inversión privada en relación con el producto bruto interno. El propósito es mostrar la comparabilidad entre unos y otros factores, dentro de la hipótesis de que la inversión en el costo público del Congreso tenga justificación en el crecimiento económico nacional.

Como puede apreciarse con relativa claridad, los niveles de inversión privada operan de modo independiente al grado de aprobación del Congreso, porque mientras la tendencia de la inversión privada sube entre los años 1993 y 2012, contrariamente la tendencia en la aprobación del Congreso es progresivamente descendente.

Con los datos consignados es posible postular que el presupuesto del que dispone el Congreso, del cual una proporción aproximada al ochenta por ciento cubre el gasto de emolumentos, remuneraciones, pensiones y otras obligaciones sociales, es independiente tanto del grado de aprobación de la gestión de los representantes como del comportamiento de los actores económicos expresado en la mayor inversión privada en el país.



Fuentes: Portal BCRP, enlace <http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas.html>; Portal MEF (Presupuestos anuales), enlace [http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=364&Itemid=100292&lang=es](http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=364&Itemid=100292&lang=es); y Portal INEI - <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico>.

Elaboración: Departamento de Relatoría, Agenda y Actas del Congreso (Sidney Lozano Mori).

La disociación o ausencia de relación entre el impacto de la acción representativa del Congreso que resulta del uso socialmente eficiente de los recursos presupuestales que se asigna, es una cuestión especialmente delicada, fundamentalmente porque la poca visibilidad de los resultados apreciables por la población dificulta la credibilidad y la confianza, por una parte, y por otra parte, sin credibilidad y sin confianza hay menores probabilidades de que cualquier esfuerzo de reforma institucional del Congreso que represente alguna modalidad de modificación de la Constitución, sea avalada en un referéndum de reforma constitucional en el supuesto de que no exista mayoría suficiente para aprobarla en dos legislaturas con el quórum de votación especialmente calificada.<sup>41</sup>

De existir un escenario con una relación positiva entre los recursos presupuestales de que dispone el Congreso, la mayor inversión privada, y los índices aprobatorios del Congreso, cualquier reforma institucional tendría acogida y apoyo popular. La inocultable realidad de una relación negativa entre estos factores dificulta considerablemente las oportunidades para construir cambios constitucionales relativos a la reforma del Congreso, en particular si esos cambios generan mayor número de congresistas y, en consecuencia, la necesidad de prever mayores recursos presupuestales destinados a la operación y funcionamiento de un sistema cuyos resultados no son satisfactorios para la población que no se siente apropiada ni suficientemente representada.

#### 4.1.4. La cuestión del número de cámaras

Además de la instalación de un distinto concepto o modelo de parlamento, para lograr su reingeniería, la Constitución de 1993 eliminó el Senado, aunque inventó un régimen parlamentario híbrido al que se conoce como *unicameralismo imperfecto*, que sería una suerte de *bicameralismo no orgánico sino funcional*, el mismo que supone la recurrencia a la Comisión Permanente como un órgano con competencias propias (por ejemplo, en materia del proceso de acusación constitucional, la designación de algunos altos funcionarios de órganos constitucionales, y cuando recibe funciones delegadas por el Pleno), con capacidad para actuar mientras el Pleno opera durante legislaturas ordinarias o extraordinarias, pero integrado por un cuerpo de representantes nombrado o designado entre congresistas miembros del Pleno.

Este arreglo organizacional se complementa con la significativa disminución de miembros del Congreso. Con el régimen bicameral vigente hasta 1992, el Congreso contaba con 180 diputados y un mínimo de sesenta senadores (porque se incluía la senaduría vitalicia de quienes hubieran sido presidentes de la República). Desde 1993 el Congreso ha contado con 120 congresistas hasta el año 2011, y desde este mismo año con 130. La disminución ha significado una disminución de la demanda de tiempo durante los debates, menor tiempo de procesamiento de las propuestas de acción corporativa y, a nivel económico, un número menor de casos sujetos a previsión presupuestal (emolumentos, gastos por desempeño de función representativa, logística, y abono de remuneraciones al personal).

---

<sup>41</sup> A la modalidad participativa en el proceso de reforma constitucional lejos de corresponderle el atributo de hacer más democrático el régimen político tiene la finalidad de integrar la estrategia del candado con la que se procura asegurar la continuidad del proyecto autocrático que mutó en una transición aún inconclusa.

La discusión sobre el número de cámaras en el parlamento peruano ha sido objeto de sucesivos e infructuosos intentos de reforma constitucional, particularmente a partir del año 2001, los que uniformemente han colapsado, principalmente por la presión que han ejercido los medios de comunicación que demonizan o estigmatizan el papel del Congreso. Quienes adhieren y sustentan el unicameralismo afirman que es la opción más eficiente y simple para cumplir la finalidad constitucional que se le encomienda al Congreso.

El argumento principal es que el unicameralismo es la opción que menor costo social genera, porque la propuesta de la alegada mayor reflexividad que permite o asegura el bicameralismo no es segura ni existe garantía que ello vaya o pueda ocurrir. Por lo tanto, para los defensores del unicameralismo esta es una alternativa económicamente más ventajosa que el bicameralismo, ya que permite cumplir funciones constitucionales y la producción de resultados que no tiene cómo mejorarse con el bicameralismo. Añaden que, además, el bicameralismo es una opción financiera o presupuestalmente más cara, porque la consecuencia previsible es que los productos parlamentarios no serán mejores, no se alcanzarán con mayor rapidez, y serán más caros desde el punto de vista fiscal, tanto por la mayor cantidad de representantes a la que habrá que abonarles emolumentos, como por los costos laborales y logísticos que las dos cámaras originarían.

Los defensores del bicameralismo concentran su argumentación en la hipotética mejor calidad de representación que permite alcanzarse, porque genera una alternativa distinta a la de la representación poblacional cuando se dispone que la elección de la segunda cámara opere en razón a la representación territorial (es decir, por departamento, por región o distrito único o nacional). Pero, además, afirman que con el bicameralismo aumentan las posibilidades de que los productos institucionales sean de mejor calidad gracias, en principio, al distinto tipo de representante que es elegido en el Senado gracias a la distinta base por la que son elegidos los senadores. Los argumentos de la mayor complejidad, la menor rapidez, y el mayor costo del bicameralismo son respondidos indicando que el tipo de productos que procesa el Congreso no son simples ni sencillos, que exigen parsimonia y extremo cuidado consensuarlos, prepararlos, discutirlos y redactarlos, y que, como todo otro proceso político, el democrático también tiene un costo. La administración del proceso representativo tiene, en efecto, costos inevitables en función del valor público que debe agregarse para mejorar la calidad general de la sociedad representada ante el Estado.

La cuestión de la bicameralidad y la del régimen económico son los puntos que mayores desencuentros han generado en la opinión pública nacional. Probablemente la de la bicameralidad sea incluso menos pacífica que la del régimen económico, aunque no pocas veces se mezclen y confundan las posiciones porque se derivan y manchan en último término con el asunto del modelo constitucional, esto es, el de la vigencia e inderogabilidad de la Constitución de 1979, o el de la mayor eficiencia pragmática de la Constitución de 1993.

Como es natural, los interlocutores más interesados y elocuentes en el debate son los partidos políticos y la corriente mediática. Los partidos tienden a preferir el modelo bicameral, con excepción de los promotores del unicameralismo (esto es, básicamente, el partido de base fujimorista), que mantienen consistencia con el no retorno del bicameralismo.

Independientemente de los intereses políticos en juego, los mismos que ineludiblemente se mezclan con los intereses privados de quienes tienen expectativas de integrarse al parlamento como

parte de sus carreras políticas o de su *modus vivendi*, es necesario revisar la situación procurando apartarse de los naturales intereses particulares en la cuestión. De modo singular y personal, por esta misma razón, debo declarar que está en la esfera de mis intereses y convicciones la preferencia por el bicameralismo, fundamentalmente porque mi aprendizaje sobre la institución parlamentaria se produjo bajo el régimen bicameral y, por ello, mis lealtades están afectadas por la posición del mismo sistema que fuera, a mi juicio, incorrectamente reemplazado en la Constitución que nació del golpe de 1992. Pero, por razones análogas, también comprendo las razones que sostienen la argumentación a favor del unicameralismo, porque tengo experiencia laboral directa por igual número de años bajo este último tipo de régimen, y puedo entender que el bicameralismo no puede preferirse sin atender a las deficiencias que son comunes bajo ambos sistemas.

No basta alegar ni argumentar que el bicameralismo ni el senado son garantía de mayor reflexión, porque la reflexión no es consecuencia del número de cámaras, sino de la calidad de los representantes. Por esta misma razón, el unicameralismo no puede postularse como un régimen superior al bicameral, porque se toma como punto de partida que lo que debe hacerse es evitar la representación como un mal natural e inevitable.

En esta misma línea de razonamiento, y más allá de los argumentos de una y otra posiciones, sí parece especialmente relevante presentar una línea argumentativa singular, afin al unicameralismo, cuya formulación tiene un inocultable olor sarcástico, en particular por el inconfundible aunque indefinible humor entre visceral, pesimista, ácido, cáustico o fatalista, según como se lo aprecie, desde el que elabora su controversial y a la vez paradójica reflexión el autor. Dicha línea argumentativa es la que recoge el artículo de Alfredo Bullard (2013) que se titula «Más congresistas, menos estupidez»,<sup>42</sup> y el que sostiene que *si quiero que el Congreso mejore, tengo que tener más congresistas. ¿Por qué? Por un principio sencillo: la mejor manera de controlar la estupidez es ponerle al frente más estupidez*. Esto es, la lógica homeopática de que el mal se combate con el propio mal. Lo singular de la alternativa, sin embargo, parece ser que la finalidad curativa propia de la homeopatía no está dirigida al mejoramiento de la representación, sino a evitar el mal que la representación le ocasiona a la sociedad, como si la calidad de la representación constituyera un mal imposible de remediar. Y así lo dice de modo explícito Bullard cuando enfatiza que *no voy a mentirles. La calidad de los congresistas no va a mejorar con dos cámaras pues más congresistas no significa mejores congresistas*.

Y como si fuera necesario decirlo de manera todavía más clara y brutal, refiere el autor citado: *No los voy a engañar. No voy a decirles que es bueno tener una cámara de reflexión (la de senadores) supuestamente más 'sabía' porque, en realidad, lo que vamos a tener son a los mismos de hoy, solo que en una cámara adicional. Quien le diga lo contrario no será sincero. Un congresista reflexivo es una contradicción de términos. Un congresista bien intencionado es un milagro*. En suma, no se trata de una visión perfectible de los operadores del régimen representativo. La percepción de Bullard no se circunscribe al caso concreto de uno o más operadores específicos en algún momento histórico. Se trata de una afirmación de alcance general.

---

<sup>42</sup> Ver el enlace en <http://elcomercio.pe/impresa/notas/mas-congresistas-menos-estupidez/20131012/1643508/?ref=qdn>

Quien quiera que ocupe una posición representativa ni es sabio ni es reflexivo ni es bien intencionado. Y, además, no pareciendo posible que sea de otro modo, sería ingenuo o iluso imaginar que la realidad sea distinta ni cambie. Los representantes son, por natural esencia y mandato imperativo del papel que desempeñan, criaturas voraces, malvadas, interesadas y, además, incorregibles, que no tienen interés real en representar, sino en aprovechar el poder y prerrogativas propias del cargo para maximizar sus beneficios personales o privados. Ser representante produce el engendro compacto de la rapiña humana.

El natural conflicto inherente a la dualidad entre el supuesto altruismo y el interés individual se resuelve para Bullard en la negación, imposibilidad y falsedad del altruismo, y a favor de la explotación privada del rol representativo en el que los congresistas se refugian, y bajo cuya piel de oveja se disfraza un lobo que optimiza al máximo posible sus ventajas privadas durante el ejercicio del mandato y, por añadidura, de manera concertada en «la manada» de la cual forman parte. Se trata innegablemente de la versión licántrope de la vida política, en la medida que bajo el escepticismo de esta perspectiva la abnegación, el sacrificio y la virtud no sólo son imposibles de concebir o existir, sino que cualquier supuesta imputación de actos representativos a la abnegación, sacrificio o virtud del representante se trataría de una actuación cínica para encubrir tipos duros de goce subjetivo diametralmente contrarios al altruismo del sujeto que representa.

Es desde la dimensión utilitaria e interesada del desenvolvimiento del mandato representativo que el autor llega a la paradójica conclusión de que *dos cámaras hacen más burocrático aprobar leyes, con lo cual, si bien es poco probable que tengamos mejores leyes, tendremos menos leyes malas. Debemos tener dos cámaras simplemente porque al haber menos leyes el país estará mejor.* El mayor beneficio a la sociedad es consecuencia del bicameralismo y el mayor número de representantes, pero no porque la suma de representantes aumente las posibilidades de afirmar el bienestar o la prosperidad colectiva, sino porque es sólo milagrosa o excepcionalmente que cabe esperar buenos resultados del colectivo representativo en el Estado, porque los productos buenos que los representantes son competentes para elaborar o decidir son estadísticamente irrelevantes y, en consecuencia, porque cuanto más paquidérmico sea el estamento representativo es menor el número de males que será proclive a arrojar a la sociedad el régimen representativo.

La propuesta bicameral es para Bullard colectivamente más racional y beneficiosa que la unicameral porque dificultar el proceso de toma de decisiones colectivas en un cuerpo integrado por personas ignorantes, irreflexivas, ineficientes o malévolas hará también más complicado el curso normal de procesamiento y producción de productos legislativos malos, innecesarios o defectuosos. Es tan poco probable que los productos corporativos sean buenos que para minimizar los riesgos de daño es socialmente más eficiente y racional evitar o demorar los resultados que salgan del Congreso. En suma, es un caso en el que no por mayor rapidez procesal los resultados serán mayores ni mejores, sino, todo lo contrario, dado que la velocidad en la generación de resultados, en lugar de aportar eficacia, bienestar, soberanía, libertad o prosperidad colectiva, traerá como consecuencia todo lo contrario.

Aun cuando quepa clasificar la posición de Alfredo Bullard como *pragmáticamente bicameral*, no queda de duda de que el remedio que él propone no se basa precisamente en una concepción optimista sobre el rol del Congreso ni sobre el modelo representativo de democracia. El

Congreso y el régimen representativo son un mal irremediable y necesario, y no un bien en sí mismo ni comparativamente más preferible que la ausencia de representación. La representación no es una medida políticamente óptima cuando se la compara con la libertad política del ciudadano. En esta línea de desarrollo, por lo tanto, el Estado representativo es un costo que no sólo debe inevitablemente subvencionar el ciudadano (ante la narcisistamente hiriente y dolorosa imposibilidad de que cada quien pueda decidir por sí mismo su destino sin necesidad de otra autoridad que la autonomía y discrecionalidad del individuo), sino que debe tratar de abonar el costo social necesario para aumentar la complejidad representativa de manera que, gracias a la ralentización de los procesos, los resultados que produzca sean menos dañinos para la comunidad.

La pregunta que deja planteada la visión de Bullard, más allá de la racionalidad y pragmatismo de su propuesta es si, más allá del tono aparentemente trivial y leve de su humor sombrío, es correcto el diagnóstico que hace del problema, y si tienen sustento empírico las premisas de las que deduce su análisis. ¿Es en efecto estadísticamente irrelevante el número de congresistas que no son ignorantes, ineficientes o malévolos? ¿Es inútil el rediseño de procesos para mejorar la tramitación de la demanda colectiva y para generar mayor valor público del procesamiento de las exigencias de intervención estatal en la agencia representativa? ¿Es que en la vida política en general y en el parlamento en singular es intrascendente el esfuerzo de proyectarse prospectivamente al futuro, de decidir objetivos, valores o metas por alcanzar, de planear o de programar un tipo de resultados o alguna magnitud específica de rendimientos? ¿Será que habrá que abandonar cualquier esperanza de afirmación de la propia identidad y destino colectivo y dejarla librada y desamparada, en consecuencia, a las energías desordenadas del solo capricho irracional e instintivo de la subhumanidad que habita agazapada bajo el maquillaje vano de una supuesta e innata racionalidad de nuestra especie?

Gran parte de la respuesta se atiende examinando el carácter eminentemente performativo al que se reduce la representación política, así como a la capacidad, decisión y voluntad política de los partidos políticos de seleccionar a los militantes que mejor cumplan el perfil del puesto y competencias para desempeñar la representación. Si es posible mejorar el proceso de selección de los representantes y si, por lo tanto, es posible esperar mejorar el nivel de desempeño de quienes ocupan una posición representativa, habría que concluir que la perspectiva sombría apocalíptica o catastrófica derivada del ácido y desalentado humor de Alfredo Bullard, a pesar de la rigurosa formulación racional de su argumentación, no se basa en premisas verificables ni tienen sustento empírico las presunciones, temores o convicciones de las que él deduce el remedio que propone. Su base es una creencia, y en esta materia las creencias carecen de las propiedades axiomáticas inherentes al discurso racional o científico porque resultan de los propios y más hondos temores o convicciones.

Si, contrariamente, es posible esperar que la calidad de los representantes mejore y no estamos ni reducidos ni condenados a no esperar nada bueno del modelo representativo de Estado, de comunidad y de democracia, entonces quedaríamos liberados del fatalismo bicameral al que nos dirige y reduce el pesimismo de humor sombrío y corrosivo de Bullard, y podríamos evaluar mejor si el bicameralismo es efectivamente mejor que el unicameralismo para optimizar la calidad política de nuestra comunidad.

Tengo un punto importante de coincidencia con Bullard, en la medida que la experiencia del unicameralismo y de otras medidas orientadas a la aceleración de los procesos parlamentarios tienden, en efecto, a empeorar la capacidad productiva del régimen representativo, porque se minimiza la discusión de las objeciones, se carece de un punto de inflexión cuando hay falta de concordia entre el gobierno y el parlamento, y se pierden de vista importantes aspectos de la realidad cuando todos los procesos unicamerales se recalientan con la velocidad que se tramitan y procesan las demandas, iniciativas, expectativas y procesos institucionales. No comparto con él la visión oblicua de su humor corrosivo ni la perspectiva pesimista con la que niega el carácter perfectible de los actores de los procesos políticos y parlamentarios.<sup>43</sup>

La gran negación en la fatalista perspectiva desde la que propone el bicameralismo es la relativa a la entraña malévola, cínica, si no calculadora, interesada, convenida o utilitaria que supuestamente definiría a la naturaleza humana en general, y a la naturaleza de quienes ocupan un rol o posición representativos en singular.<sup>44</sup> La nobleza y la bondad no son ajenas al ser humano, y aun cuando el número de gente noble, generosa, virtuosa o bondadosa no abunda, precisamente es en la reserva depositada entre este tipo de personas en la sociedad que es posible la reforma, refundación o reconstrucción de la vida y de las instituciones políticas. Cegarse a la visión del lado bueno del alma puede ser tan nocivo como afirmar que el ser humano es esencialmente un depredador que maximiza su propio y particular interés indiferentemente del efecto que sus decisiones y actos tengan sobre la comunidad en la que se estructura su identidad y a la que pertenece.

<sup>43</sup> Con mayor propiedad cabría calificar el utilitarismo de la visión de Bullard como una perspectiva cínica. El cinismo se define como una propuesta que niega el ideal y afirma que este es solo una ficción, una mentira, una apariencia, detrás de la cual se esconde el goce o placer de quien lo afirma. El cinismo, en este sentido, es definitivamente una versión del utilitarismo en la medida que ignora la dimensión altruista y postula en su reemplazo el ocultamiento de la ventaja o el beneficio de quien argumenta o defiende la necesidad de su existencia. El utilitarismo y el cinismo difieren, sin embargo, en que el primero presume la dimensión positiva del beneficio o del placer, en tanto que para el cinismo también el supuesto beneficio o placer del sujeto representa pulsiones tanáticas o agresivas de quien tiene el propósito de someter al prójimo y a hacerlo objeto de su goce. La visión de Bullard, en este sentido, no es sólo utilitaria sino cínica en la medida que se trata de una interpretación violenta y agresiva en contra del Congreso como entidad cuya existencia, de ser posible, se preferiría excluirla de reconocimiento en la dimensión simbólica debido, precisamente, a la negación maniquea de su naturaleza como fuente de mal. El cinismo reduce el bienestar, rebaja el placer del sujeto, y pone al descubierto la perversión o el carácter universal y eminentemente transgresor detrás del placer. El bicameralismo de Bullard se plantea, en este contexto, como el semblante que encubre la satisfacción del goce destructivo de quien lo propone, quizá de modo análogo al semblante que el propio bicameralismo pudiera adquirir como argumento de quienes, desde la perspectiva de sus particulares intereses adquiridos, abogan a favor de esta modalidad de régimen cameral con el fin de aumentar sus posibilidades de acceso a un puesto representativo en el régimen parlamentario nacional. En los dos casos, y por diferentes motivos, es la demanda de mayor goce la que permite explicar la enunciación del bicameralismo como forma de satisfacción de algún tipo de placer.

<sup>44</sup> Quiero dejar constancia de que no desconozco la dimensión interesada o autista de la especie humana, conforme a la cual, cuando el sujeto se encuentra ante el dilema de si preferir el bien general o el propio, tiende a emerger y manifestarse la verdad de la sobrevivencia y del propio interés. Imposible no reconocer en mí mismo la presencia de esas dimensiones primitivas y de esas fuerzas elementales de mi funcionamiento y existencia. En lo que no convengo es en el carácter universal ni determinante de esta dimensión, porque así como el dilema puede resolverse negando el carácter comunitario de una decisión o preferencia individual, no es menos cierto que ese mismo sujeto caiga en cuenta que la pura y absoluta afirmación de su solo, bárbaro y exclusivo bienestar, beneficio o interés puede resultarle vitalmente más nocivo y desventajoso, en la medida que caiga en cuenta que la sola y simple suma de beneficios exclusivos e individuales produce, propicia, favorece y causa un clima tanático y escorpiónico de incentivos desfavorables para el desarrollo del propio individuo que no cae en cuenta que sus actos de autoprotección y autosobrevivencia le originarán un entorno o atmósfera de desprotección y desconfianza recíproca en el cual habrá que invertir mucho más energías para vivir en colectividad, con lo cual el precio de su bienestar individual le resultará mucho más alto que si sacrifica una cuota de su interés exclusivo para mejorar el clima de convivencia con otros individuos cuyo maximalismo habrá de equilibrarse en un punto más bajo e intermedio respecto del punto ideal que en consecuencia resulta individualmente bastante más caro u oneroso para todos los otros individuos similar y pretendidamente maximizadores de su propio interés particular.

La apuesta por cualquiera de ambas opciones, el uni o el bicameralismo, corresponde hacerla desprendidos de cinismo o escepticismo en nuestra humanidad, porque la dirección de la comunidad hacia metas colectivamente más valiosas no puede ser consecuencia del descreimiento, del azar o de nuestra ignorancia. Si bien la experiencia nos expone a la duda y nos acerca a la sospecha de que no somos lo buenos que querríamos creer que somos, o que podemos ser, las huellas y pesar que se incuban en la constatación de nuestra debilidad sólo son retos y desafíos para asumir alertas y conscientemente una perspectiva informada y una actitud realista, sin utopías ni idealizaciones inconexas con el desengaño que es esperable mientras existamos. Perder la fe es una forma de resignación, porque nos priva de ímpetu, entusiasmo y motivación en la acción y en el cambio, precisamente porque niega la magnitud de la lucha y coraje necesarios para corregir con energía los vicios y distorsiones, y niega también la posibilidad de la transformación de nuestro propio clima y entorno político.

Precisamente por la razón anterior es necesario tener especial prudencia con las propuestas que se realizan en sede parlamentaria, porque quienes las realizan son inevitablemente parte interesada. Cuando los congresistas ejercitan la función legislativa y pretenden aplicarla a una materia normativa en la cual ellos tienen interés que les concierne de manera sustantiva, como cuando se refiere a sus prerrogativas por ejemplo, a las posibilidades de su carrera política, ganar más escaños para su partido o mejorar las oportunidades para su reelección, no les resulta fácil moderar su ánimo ni apetito. Por ello son altamente más vulnerables frente a la tentación de usar su potestad normativa en el sentido que más beneficie su estatus y oportunidades. Perder de vista la dificultad que le representa al legislador tomar distancia cuando las normas benefician o perjudican el núcleo privado o la esfera de su propio interés, trae como consecuencia presagios y magnitudes nada desdeñables de duda, recelo y suspicacia públicos, porque no resulta fácilmente creíble que la discusión se produzca sin el ánimo ni la reflexividad necesarias para que la decisión resulte más beneficiosa, no para el representante, sino para el país.

En el recuadro siguiente consigno los criterios que me parece necesario tener presentes frente al dilema del uni o del bicameralismo. Son aspectos generalmente invocados como justificación para recomendar, proponer, favorecer u optar por el bicameralismo, como si por el solo hecho de que el régimen fuera bicameral pudieran superarse deficiencias que no son propias del unicameralismo, sino de otro tipo de aspectos propios del régimen representativo, del funcionamiento de los partidos, del método y técnica electoral o, incluso, de la propia calidad de la ciudadanía en el país.

#### ¿PARA QUÉ NO SIRVE EL BICAMERALISMO?

- (1) El bicameralismo no es eficaz para asegurar mayor capacidad reflexiva ni mejor nivel de discusión corporativa
- (2) El bicameralismo no asegura mayor valor agregado en gestión estatal
- (3) El bicameralismo no sirve para aprobar leyes más rápidamente ni con menos debates o discusiones
- (4) El bicameralismo no garantiza mejor calidad del desempeño representativo ni elimina el ejercicio defectuoso, negligente o mediocre del mandato
- (5) El bicameralismo no reduce el costo del funcionamiento corporativo
- (6) El bicameralismo no es el medio adecuado para mejorar ni para fortalecer las deficiencias de los partidos políticos

Por razones de cautela es imperativo tener prudencia respecto a la ligereza y predisposición prejuiciosa con la que enfocan cuestiones como la uni o bicameralidad quienes ocupan una posición permanente en la decisión de la línea editorial que, desde una perspectiva básicamente comercial, adoptan las empresas mediáticas o dedicadas a la comunicación de la información. Los periodistas en general están afectados y son especialmente sensibles a lo que estiman que representa la preferencia popular y la opinión pública, pero de modo especial su papel es comparativamente instrumental de los intereses económicos de dueños y de quienes en la lógica del facilismo pragmático hipotecan profesionalmente la línea de los medios a dichos intereses. Precisamente por la vena entre sórdida y mórbida del estatus desde el que en general muchos desempeñan su ocupación les resulta especialmente complicado comentar imparcial y desapasionadamente las propuestas sobre el número de cámaras del Congreso, principalmente cuando la performance de los representantes y cuando los resultados de su gestión no resultan ser ni excepcionales ni óptimos. El reflector del sensacionalismo y de la urgencia de generar audiencia son por eso determinantes del modo como se cubre convenientemente la opción a favor o en contra del bicameralismo o del unicameralismo.

Regla similar es la que corresponde seguir a quienes, además, estamos profesional o laboralmente involucrados en el trabajo parlamentario. Es natural esperar que cualquier propuesta que signifique mejorar las posibilidades de estabilidad o de progreso ocupacional parcialicen, condicionen o afecten el juicio desde el que se comenta la propuesta. Por esta misma razón debo declarar el sesgo que puede inclinar mi parcialidad respecto a una u otra alternativa, de manera que se reduzca, disipe o minimice la magnitud que mi propio interés pudiera significar en el sentido de mi juicio.

El desarrollo inicial de mi línea de carrera estuvo vinculado durante más de diez años al bicameralismo; fui formado por una generación que se educó y vivió el bicameralismo desde los años 50; los parlamentarios de quienes aprendí cómo debía entenderse la finalidad y el papel político y constitucional del Congreso fueron obviamente todos parte del régimen bicameral; me tocó personalmente asumir una posición a favor del régimen bicameral cuando desde la más alta posición funcional tuve que enfrentar las dificultades que nos significó el autogolpe de 1992; y, además, tengo una promesa pendiente de cumplir desde que me comprometí y empecé mi palabra ante el presidente de la Cámara de Diputados de custodiar la documentación tramitada durante la disolución de las Cámaras hasta que vuelva a instalarse regularmente la Cámara disuelta.

Han transcurrido ya más de 20 años desde que recibí el encargo y di mi palabra, y desde entonces también he prestado mis servicios para el actual congreso unicameral. Tengo comprometida mi lealtad con ambos tipos de régimen, y mi relación con el Congreso se fundó primordialmente en la opción bicameral. La experiencia que tengo en el unicameralismo, en diversidad de posiciones laborales, data de su origen el año 1993, y de modo singular desde el año 2002, que es cuando se produjo mi retorno formal como funcionario parlamentario.

El cuidado con el ánimo parcial y los intereses en juego exige que se precise que la conveniencia de una o de dos cámaras es una cuestión que debe decidirse en función de la finalidad y del papel que es necesario que cumpla el parlamento para el país. En el segundo capítulo que integra este libro desarrollé algunos argumentos sobre el fundamento del tipo de participación

representativa en nuestro régimen político y, desde esa misma perspectiva, queda pendiente definir si el régimen representativo es mejor cumplirlo en una o en dos cámaras.

En el recuadro que sigue presento y propongo los que considero objetivos estratégicamente más importantes del Congreso, con el propósito de aproximarnos al criterio que mejor permita decidir qué alternativa sirve más efectivamente al sentido del régimen representativo sin descuidar la esencia republicana de nuestro sistema de gobierno. El supuesto o premisa central es que debe existir un plan al que debe servir la organización de la participación representativa del pueblo, y que no debe dar lo mismo adoptar un régimen unicameral u otro bicameral.

Los cuatro objetivos se formulan en atención a la finalidad política esencial del parlamento como instancia representativa de la conducción y gobernabilidad del país. La sostenibilidad y estabilidad de la unión nacional a través de nuestro estado común se concreta en los dos productos más trascendentes e irremplazables por los que es responsable el Congreso: la legislación y el control constitucional. Como parte de la necesidad colectiva del Congreso, el país necesita dos tipos de productos como justificación de la existencia del régimen representativo. Primero, preparando y aprobando normas eficaces, de alta calidad técnica y política, sustentadas en la pertinencia de su integración al régimen normativo, sobre la base del valor público y óptima calidad agregados a través del consenso político y del sustento técnico de las medidas aprobadas. Y segundo, realizando el estricto escrutinio del uso constitucional del poder legal y fáctico en la sociedad y en el Estado.

¿Es posible responder si un régimen unicameral o bicameral cumple mejor con el plan y sentido republicano de un tipo de democracia representativa y si uno de ellos es más eficaz que el otro para alcanzar la finalidad y objetivos estratégicos que tiene que alcanzar en el Estado el Congreso? ¿De qué manera puede cumplirse con el plan y alcanzarse más eficazmente esa finalidad y esos objetivos de modo que reciba públicamente mayor reconocimiento y satisfacción? ¿Cómo se sirve mejor el fin y objetivos buscados? ¿Garantiza la continuidad del unicameralismo los resultados representativos que se espera? Si no los garantiza, ¿es más eficaz el bicameralismo o, por el contrario, duplicaría esta opción los problemas sin mejorar la calidad de los resultados que el unicameralismo exhibe? Y si el bicameralismo no fuera una alternativa más eficaz, ¿bastaría con introducir reformas en el unicameralismo?

#### ¿QUÉ DEBE EVITARSE EN EL BICAMERALISMO?

- (1) Que las dos cámaras sean elegidas sobre la misma base electoral (territorial, gremial, o estamental).
- (2) Que las dos cámaras no cumplan ambas las mismas funciones, validando lo que la otra hace.
- (3) Que el perfil de puestos y competencias de cada cámara asegure una visión y mirada distinta a la demanda de intervención organizacional.

Cuando Guillermo de Ockham postuló el *principio de parsimonia* indicaba que la naturaleza prefiere lo simple antes que lo complejo. Este principio se expresa en la proposición *pluralitas non est ponenda sine necessitate*, esto es, sólo cuando es necesario debe postularse la pluralidad. Según este principio, habría que partir de la suposición, no de que más cámaras son mejor que una sino,

al contrario, que el menor número de cámaras aseguraría de modo sencillo con el plan, la finalidad y los objetivos buscados. Sin embargo, la economía y simplicidad, que puede ser ventajosa para explicar o analizar los datos relativos a un fenómeno determinado, debe complementarse con el reconocimiento del tipo de problema respecto del cual debe tomarse una decisión. En este último supuesto es conveniente tomar en consideración que no necesariamente la alternativa más simple atiende mejor las exigencias de solución al problema y, por lo tanto, el plan, metas y objetivos del modelo político.

La parsimonia y simplicidad del unicameralismo debiera resultar, efectivamente, una alternativa adecuada, si ocurriera que el Perú fuera un país pequeño consistente e integrado; culturalmente uniforme; racial y mentalmente unívoco; sin fragmentación política ni grandes brechas económicas, estamentales, históricas, educativas o sociales; si pudiera confiarse en la capacidad organizacional y cohesionadora de las agencias de intermediación partidaria; y si no arrastráramos el lastre de resentimientos e inequidades estructurales. El unicameralismo es una opción más económica, fácil y práctica en la medida que reduce y simplifica la diversidad de circunstancias que definen la difícil identidad del Perú. La cuestión es determinar si las peculiares condiciones y diversidad política y cultural del Perú son compatibles con un sistema de organización en el que el unicameralismo pueda atender y agotar la necesidad del país de contar con un modelo de participación representativa eficaz y de calidad.

El bicameralismo niega la simplicidad operacional del unicameralismo. Se trata de un diseño que agrega complejidad. Supone también que la demanda y el procesamiento de los productos exigen un tratamiento más prudente, complejo y pormenorizado. Aparentemente repite la representación en dos distintos cuerpos que tienen la misma misión política. Si la repetición fuera innecesaria, la existencia de una de las dos cámaras carecería de sentido, justificación y gasto. Pero si la repetición fuera, o aparente o funcionalmente, justificada, o necesaria, sí tendría sentido postular el bicameralismo sin que el costo por su reconocimiento fuera materia de mayor objeción, porque afirmar el unicameralismo es una opción inadecuada o equivocada para la realidad a la que debe aplicarse.

A favor de la complejidad del bicameralismo, el argumento sería que lo *di-verso* o *multi-verso* no admite la necia reducción al *uni-verso*, porque resultaría inadecuado, vano, ineficiente e improductivo eliminar lo que requiere mantenerse para alcanzar metas que el arreglo más simple está impedido de garantizar. Si el propósito es asegurar logros y metas de interés para toda la república, es menester guardar especial cuidado de no actuar vencidos por el temor, desde una posición resignada o perdedora, según la cual solo deba aspirarse a la sobrevivencia y a eludir situaciones confrontacionales o críticas. La actitud para tomar la decisión sobre el tipo organizacionalmente más estratégico para que el plan, metas y objetivos de nuestro modelo político se alcancen y cumplan debemos pasar desde la baja autoestima, desde la culpa y desde la vergüenza a una posición en la que afiancemos la fortaleza del tipo representativo de participación y de democracia.

Si nos enfocamos en los resultados, el unicameralismo ha devenido en un esquema organizacionalmente poco confiable, principalmente porque se postuló su opción como una solución respecto a la ineficiencia y deseconomías que ocasionaba en el presupuesto público el régimen bicameral. Sin embargo, quienes prefieren este modelo en vez del bicameralismo temen que

este último procese la demanda colectiva con menor eficiencia y calidad diseñando y elaborando productos organizacionales de aún menor valor público agregado. De ahí que cabe aseverar que el peor enemigo del bicameralismo es la pobre experiencia y resultados con el unicameralismo, de no ser porque un grupo entre los partidarios del unicameralismo distinguen entre el modelo mismo y las malas prácticas y comportamientos de quienes lo han aplicado, las que, según su apreciación, pueden corregirse de forma que el mismo unicameralismo se reconvierta en una organización más competitiva ante la sociedad.<sup>45</sup>

El momento en el que se proponga y haya de decidirse sobre la conveniencia de una o dos cámaras como parte del proceso de refundación o reconversión del Congreso es clave para el éxito de la reforma. En las circunstancias recientes no parece que el entorno sea de los más favorables, porque los términos de su participación en el escenario político no son sencillos, principalmente por las dificultades de la competencia, no siempre leal, con los medios de comunicación, y por la mayor visibilidad a la que está expuesta su labor debido a la intensidad de la exposición a la que lo somete el desarrollo existente en materia de redes sociales y del sistema de información pública. Sin embargo, porque las dificultades siempre van a existir y el entorno es improbable que varíe significativamente, bien cabe dar por hecho que si existe disposición y decisión para examinar la cuestión y resolver los problemas enfrentados por el Congreso, casi cualquier momento es el correcto.

Por la misma razón, porque no existe el momento ni la oportunidad ideal que garantice una decisión ponderada, prudente y sin apresuramiento alguno sobre esta cuestión, tampoco resulta especialmente relevante esperar la ocurrencia de otro tipo de factores favorables, como debiera o pudiera serlo la optimización y el fortalecimiento de los partidos políticos como actores centrales del sistema representativo. Porque son los partidos y sus militantes o simpatizantes la columna vertebral alrededor de cuyo eje reposaría la articulación y funcionamiento de las cámaras, es desde la cultura y capacidades efectivas de los partidos que debe examinarse la conveniencia y posibilidades de obtener mejores o peores resultados en cualquiera de las dos alternativas organizacionales. En buena cuenta, los productos o resultados del régimen parlamentario no pueden ser materialmente mejores ni peores con independencia de las fortalezas o debilidades organizacionales de los partidos políticos.

---

<sup>45</sup> Además, por cierto, de la cuestión de las conductas e inconductas observadas durante la vigencia del unicameralismo en el Perú, es necesario distinguir dos momentos en su desarrollo y evolución. El primero es la etapa que se inicia el año 1995 y termina en el año 2001, y el segundo el que empieza este último año. No sólo porque en la primera etapa el unicameralismo se aplicó en un contexto de predominancia ideológicamente mayoritaria del fujimorismo y, por lo tanto, beneficiado con las innovaciones y recambio generacional que acompañaron la ola de cambios y expectativas que se inician con el autogolpe de 1992, sino porque, además, fue un período en el que los representantes fueron elegidos en *distrito único o nacional*. Con el reemplazo del tipo de distrito nacional por el distrito múltiple a partir del año 2001 el perfil del congresista cambia notablemente, porque los escaños se ocupan por otro tipo de representante. Es decir, por un representante más identificado con la problemática local, por un lado, pero también, por la misma razón, según la idiosincrasia, mentalidad y cultura telúrica y vernacular de las propias localidades del *hinterland* o del Perú profundo. Debido al distinto tipo de representante que catapultó y potencia el distrito múltiple no es difícil imaginar la hipótesis de que el distrito múltiple recluta representantes con un perfil funcional menos orientado a la visión de los problemas nacionales desde una perspectiva más estatal y menos dependiente de las exigencias locales. El supuesto obvio es que el unicameralismo del distrito nacional favorece y potencia tipos de representación con voceros de partidos cuya visión permite comprender con mayor certeza sobre qué legislar y controlar de forma que el régimen político, sin dejar de ser representativo, fortalezca la gobernabilidad del país antes que el traslado de la micropolítica a un Estado representativo que deja con esa lógica de aportar y agregar valor para la república y la colectividad en general.

Son en efecto los cuerpos o equipos que provienen de los partidos sobre los que reposa la expectativa del nivel de calidad de los productos que procesa el parlamento. Pero si actualmente los partidos políticos pasan por una etapa débil en su estructura y capacidad organizacional, la fragilidad de su situación no puede dejar sin atención un problema político fundamental del país como lo es la optimización del sistema representativo. Más allá de lo puedan hacer los partidos por sí mismos, el sistema representativo debe funcionar *con lo que hay*, es decir, ni más ni menos que con los recursos e insumos que están capacitados para proveer los partidos operativos en nuestro régimen político.<sup>46</sup> Una vez más, en este escenario, y con este entorno, ¿cómo definir cuál de los dos regímenes sería mejor para que el país cuente con el sistema más representativo posible?

Quizá dos sean los puntos críticos para atender y abordar esta importante cuestión. La primera es la tensión de la representatividad entre lo local y lo nacional, que es una forma de expresar la relación entre lo particular y lo universal. Y la segunda, luego de facilitar y fortalecer el equilibrio entre ambas dimensiones, es asegurar un tipo de organización que genere más beneficios que perjuicios colectivos que se base en la posibilidad de tomar decisiones con el mejor nivel de consenso político, y con la mejor capacidad de agregación de conocimiento, información y valor público.

Si el propósito político es ensanchar el margen y posibilidades de inclusión y combinación entre la presencia de las localidades, sin que ello cause daño en la dimensión estatal del aporte organizacional del Congreso; y si, en segundo lugar, es un objetivo político contar con las mejores oportunidades de que los principales actores políticos concurren al acto de coordinación y concertación de consensos políticos desde un grado de competencias comprobadas tal que estén en condiciones de valerse mejor de la información y del conocimiento disponible, en esos supuestos, lo siguiente es examinar en cuál de los dos tipos de arreglos organizacionales sería más factible alcanzar tales logros.

Existe un dicho común en el pueblo de habla inglesa que dice *if it ain't broke it, don't fix it!*, esto es, *¡si algo no está roto, no lo arregles...!* o ¿qué hay que arreglar si nada se ha roto? De modo similar también se repite *don't mess with a clock that runs on time!*, esto es, *no arregles un reloj que da la hora; o let well alone!*, o sea *¡deja solo lo que está bien!* En todos estos casos se postula que sólo conviene reformar lo que no funciona. Según esta misma lógica, contrariamente, si existe fractura, quebranto o rotura, ineficiencias, descontento, malestar o repudio, sí debe haber algo que revisar, reconsiderar, reparar, reformar y corregir.

En el caso del Congreso la aprobación popular es baja, aunque el presupuesto institucional no es precisamente bajo. Recursos disponibles para facilitar niveles de eficacia existen. Si existen

---

<sup>46</sup> Quede claro que reconocer una verdad basada en el realismo, como lo es que la decisión respecto a si el régimen político debe basarse en el uni o en el bicameralismo, asume como insumo que la decisión debe tomarse *con lo que hay*, es decir desde la realidad de la calidad de los representantes que tenemos y desde la capacidad de gestión y liderazgo de los partidos según como éstos pueden hacerlo hoy. Esta premisa metodológica no supone ni significa que no sea deseable que los partidos optimicen y fortalezcan su posición como agentes de intermediación política. Obviamente, en la medida que los partidos realicen los ajustes y reconversión correspondientes a nivel organizacional cambiarán las condiciones y circunstancias que podrán o no afectar el tipo de régimen cameral. Condicionar la oportunidad de decidir qué régimen cameral es organizacionalmente más provechoso a que los partidos políticos estén más listos y mejor preparados para competir en los procesos electorales y para realizar mejores desempeños como actores de los procesos parlamentarios puede conducir a la inacción o a la parálisis, si no, además, a la ineficiencia y a la inoportunidad.

medios económicos entonces, ¿cómo explicar no sólo la ineficacia sino la ineficiencia en el uso de los recursos asignados? La calidad de las leyes no es óptima, hay apresuramiento en los debates y votaciones, los niveles de consenso legislativos no son muy altos, la calidad de la información incluida en los dictámenes ni es suficiente ni es la más relevante y, además de los productos de baja calidad, existen expresiones ostensibles de pobres niveles de comportamiento personal que van desde la tergiversación en las hojas de vida, pasando por inadecuadas relaciones en el ámbito doméstico, y concluyendo en el mal uso del personal y de la logística que se les reconoce. En este tipo de escenario, entonces, no es que no haya qué arreglar, porque hay indicios de descomposición.

Como correlato simétrico de la propuesta de volver a tratar con el bicameralismo, se debe referir y recordar que la sustitución del bicameralismo por el unicameralismo es una experiencia y evidencia de que puede haber cosas que cuando se arreglan se rompen, en especial porque la variación del modelo perturbó regularidades que, a pesar del discurso político que llegó a calar profundamente en la opinión popular, ha conducido a mayores perjuicios que provecho colectivo. Plantear la regularidad como un bien superior a la innovación experimental, no obstante el discurso del ahorro y de las economías presupuestales, o de la racionalidad y de la simplificación del debate, no supone una actitud adversa al cambio o a la introducción de mejoras, sean menores o estructurales.

Sin embargo, cuando los cambios son desproporcionados o muy extensos en relación con la gravedad de las tareas que se encarga al Estado en general y al órgano representativo en particular, solo con el funcionamiento puede percibirse y medirse los efectos que se han causado. Si la calidad de los productos o resultados no muestra mejoras, sino, por el contrario, mayor desorden, esta constatación exige debido cuidado. No puede minimizarse la valoración del desorden o ineficiencias como eventuales consecuencias de un diagnóstico apresurado, convenido o erróneo, más en particular si esos cambios fueron motivados, principalmente por economías o ahorros cuyo recorte pudo haber generado los impactos que se lamentan luego de 20 años de infructuosa performance.

No sería precisamente precoz ni prematura la ocasión de revisar a la distancia los resultados del unicameralismo actual luego de veinte años de la experiencia bajo este régimen, un régimen en el cual el Congreso ha sido elegido en dos tipos distintos de distritos, el único y el múltiple. La experiencia bajo el modelo de distrito único duró sólo un período de cinco años, y bajo el modelo de distrito múltiple tres períodos constitucionales. Precisamente dentro de este último modelo es que existe una percepción sorda, pero constante, creciente y sólida, de que *el Congreso es cada vez menos representativo*. Gran parte de esa opinión generalizada parece deberse a los déficits advertidos en la insuficiente competencia de los representantes en materia de gestión estatal, y que ello es causado por el tipo de criterio con que las circunscripciones locales prefieren unos candidatos en vez de otros. Debido a las naturales diferencias en la estrategia de los partidos para proponer las listas de candidatos según que se trate de la opción de distrito único o múltiple, se sigue lógicamente que el tipo de relación entre los electores y los candidatos también será diverso; esto es, basándose en la oferta propuesta por los partidos, la relación de los candidatos no está condicionada al vínculo entre el candidato y cada localidad, y por ello mismo el elector se verá forzado a imaginar un representante a partir de criterios ajenos a los de la representatividad de la localidad.

De acuerdo a los objetivos estratégicos que deben dirigir los esfuerzos corporativos del Congreso, el primero es la afirmación del principio del origen representativo del poder en el régimen

republicano. Una forma preliminar de evaluar el carácter representativo del régimen es la referencia meramente cuantitativa, conforme a la cual la representatividad se mide comparando la relación numérica entre pobladores y representantes.

RELACIÓN PORCENTUAL POBLACIÓN / ESCAÑOS CONGRESALES POBLACIÓN ELECTORAL 2011				
DEPARTAMENTO	Población electoral	% población	Escalaños	% escalaños
Amazonas	231 137	1,20%	2	1,54%
Áncash	737 514	3,84%	5	3,85%
Apurímac	244 088	1,27%	2	1,54%
Arequipa	892 068	4,65%	6	4,62%
Ayacucho	369 929	1,93%	3	2,31%
Cajamarca	891 597	4,64%	6	4,62%
Callao	649 896	3,39%	4	3,08%
Cusco	778 328	4,05%	5	3,85%
Huancavelica	252 618	1,32%	2	1,54%
Huánuco	447 386	2,33%	3	2,31%
Ica	517 529	2,70%	4	3,08%
Junín	786 304	4,10%	5	3,85%
La Libertad	1 115 648	5,81%	7	5,38%
Lambayeque	784 633	4,09%	5	3,85%
Lima	5 991 831	31,21%	36	27,69%
Lima Provincias	616 283	3,21%	4	3,08%
Loreto	544 358	2,84%	4	3,08%
Madre de Dios	71 279	0,37%	1	0,77%
Moquegua	121 977	0,64%	2	1,54%
Pasco	167 179	0,87%	2	1,54%
Piura	1 106 918	5,77%	7	5,38%
Puno	784 979	4,09%	5	3,85%
San Martín	467 689	2,44%	4	3,08%
Tacna	216 784	1,13%	2	1,54%
Tumbes	138 509	0,72%	2	1,54%
Ucayali	269 380	1,40%	2	1,54%
<b>TOTAL</b>	<b>19 195 841</b>	<b>100,00%</b>	<b>130</b>	<b>100,00%</b>

El cuadro anterior deja ver la tendencia a que cuanto mayor sea la población electoral el porcentaje de su representatividad en el Congreso recibe un detrimento. En el caso de la provincia de Lima, por ejemplo, al 31,21 % de la población electoral le corresponde el 27,69 % de los escaños parlamentarios; con respecto al departamento de La Libertad, al 5,81 % de la población electoral le corresponde el 5,38 %; y, de modo similar, en el caso de los departamentos de Piura, Arequipa, Cajamarca y todos los otros casos en los que la población electoral es superior al cuatro por ciento se constata la disminución porcentual en el número de escaños. Contrariamente, se observa también

la tendencia inversa en los departamentos con menor concentración de población electoral, donde los casos más notables son los de Madre de Dios, Moquegua, Tumbes, Pasco, Tacna, Amazonas, Apurímac, Huancavelica o Ucayali, en los cuales se aumenta la proporción de escaños. La lógica de este esquema distributivo permite notar que el propósito es asegurar la presencia efectiva de minorías territoriales, a costa, sin embargo, de la mayor demanda matemática que correspondería a los departamentos con mayor cantidad de electores.

La comparación entre la representatividad de las minorías y la capacidad o potencial de las poblaciones en las circunscripciones con mayor población permite notar que precisamente los departamentos con mayor aporte en la producción del PBI son los que mayor concentración poblacional cuentan (entre Lima, Arequipa, La Libertad, Piura, Áncash, Junín y Lambayeque producen alrededor del 70 por ciento del PBI; en tanto que los diez departamentos con menor población –Madre de Dios, Tumbes, Pasco, Tacna, Amazonas, Ucayali, Apurímac, Huancavelica y Ayacucho– generan sólo poco más del 8 por ciento del PBI). Conforme a esta comparación debiera colegirse que el sistema representativo es asimétrico en relación con la capacidad productiva de las poblaciones con mayor concentración electoral.

Otra referencia también de carácter cuantitativo permite advertir que la representación no es un fenómeno estático. El total de electores el año 2011 fue de algo más de 19 millones, pero el año 2001 fueron 12 millones, esto es, 7 millones menos. Sin embargo, el número de representantes solo aumentó de 120 a 130 congresistas, con lo cual la relación entre electores y representantes no mejoró, porque en 2011 había aproximadamente un representante por cada 147 mil electores, en tanto que en el 2001 la relación era de aproximadamente un representante por cada 100 mil electores. En términos solamente numéricos, por lo tanto, la relación porcentual habría disminuido casi en un 50 por ciento entre 2001 y 2011 y ello no obstante el aumento en la cantidad de representantes.

Sin embargo, si la relación se estableciera en términos no del número de electores sino por el total de habitantes del país, el año 2011 la proporción habría sido de un representante por cada 219 mil habitantes. Entre los congresos unicamerales el índice de representación es muy variado y comprende casos de alta representatividad como los casos de Islandia (un representante por cada 5 mil habitantes), Finlandia (uno por cada 27 mil habitantes), Grecia (uno por cada 37 mil habitantes), Panamá, Portugal u Honduras (uno por aproximadamente cada 40 o 45 mil habitantes), Israel o Nicaragua (uno por aproximadamente cada 53 o 58 mil habitantes), y otros casos como Ecuador o Guatemala (un representante por aproximadamente cada 110 o 115 mil habitantes). Pero también hay casos de bajísima representatividad como los de Indonesia, China y Bangladesh (un representante por cada 430 o 470 mil habitantes). En este contexto el Perú se ubica entre los países con Congresos unicamerales con menor índice de representatividad.

En el caso de los congresos bicamerales la comparación de índices de representación deja igualmente al Perú en una situación similar. Los congresos bicamerales con mejores índices de representatividad son República Dominicana (un representante por cada 3 mil habitantes), Irlanda (uno por cada 18 mil habitantes), Austria o Jamaica (uno por aproximadamente cada 34 mil habitantes), Paraguay, Canadá, Bolivia, Italia, Francia, España, Polonia o los Países Bajos (con relaciones que oscilan entre uno por cada 45 mil a 75 mil habitantes), y en el extremo inverso los congresos bicamerales con índices de representatividad más bajos son los de Brasil, Filipinas,

Estados Unidos de América y la India con relaciones que van de un representante por cada 300 mil habitantes, o uno por cada 500 habitantes, hasta uno por cada millón 300 mil habitantes).

En materia de antecedentes históricos nacionales, constituciones peruanas como la de 1856 disponían que la elección de representantes debía producirse a razón de uno por cada 25 mil habitantes, y la longeva Constitución de 1860 fijaba la relación en razón a uno por cada 30 mil habitantes. Si disposiciones de tal alcance se mantuvieran, el número de representantes ante el Congreso llegaría a mil 200 o por lo menos a mil congresistas. En el proyecto que Manuel Vicente Villarán propone el año 1916 la relación era de uno por cada mil electores; en este supuesto el número de congresistas ascendería hasta 19 mil.

La pregunta que se deriva de las relaciones entre cantidad de habitantes o electores y el número de representantes es si la optimización de la relación produce mejor calidad representativa o, complementariamente, si acaso la calidad de la representación depende de los mejores índices cuantitativos de representación entre la población y a quienes ella les otorga un mandato representativo. Probablemente, la respuesta a estas cuestiones deba enfocarse con la misma lógica con la que se examina la pregunta respecto a si con dos cámaras el resultado sería un congreso más reflexivo. Es que la reflexión, como la representación, son más una cuestión de interés, de ahínco, de dedicación personal que de mayor número de personas. Un solo acto de reflexión puede ser más representativo que toda la actividad legislativa producida por el Congreso durante un año.

Si la calidad de los representantes es óptima, cualquier enfoque cuantitativo deviene deleznable. Como no es posible predecir quién será escogido por el voto popular, las relaciones se presentan y diseñan numéricamente a través de promedios. Pero, nuevamente, el elector promedio, como el representante promedio, es deficitario en la calidad humana de su ciudadanía, no habrá número ni promedio que sustituya ni salve esos déficits. Tener presente la calidad de la vida política pone sobre el tablero uno de los aspectos más críticos de la civilización moderna, una de cuyas más grandes debilidades es lo que ha generado la impresión generalizada y universal de que es necesario valorar la realidad según el criterio material de su medición. El mundo moderno está marcado por el desarrollo de un concepto de ciencia que se basa en el conocimiento de la materia, como si esta obedeciera a leyes únicamente cuantitativas o externas a su dimensión espiritual o cualitativa. El holismo recuerda la mutilación y descuartizamiento de la naturaleza y del cercenamiento del aspecto interior en el que se produce y reproduce la vida. La organización política no está exenta de la precariedad de los análisis cuantitativos o materiales. De ahí la necesidad de no atribuir importancia excesiva a las relaciones que se miden numérica o estadísticamente, y de ahí también la urgencia de no perder de vista que decisiones como cuáles son las mejores formas de organización comunitaria y política no se resuelvan según el limitado y simple criterio cuantitativo.<sup>47</sup>

Con las precauciones y advertencias precedentes la decisión respecto a si cabe o debe preferirse una modalidad distinta al unicameralismo dependerá del criterio conforme al cual la

---

<sup>47</sup> El problema lo presentan, entre quizá otros importantes trabajos, René Guenón (1927) en *La crisis del mundo moderno* (pp. 119-136), y los trabajos de Julius Evola en los que se precisa el carácter prometeico o fáustico que preside el concepto de desarrollo histórico basado en el sobredimensionamiento de los logros materiales de la existencia, y la emancipación mutiladora de un tipo de saber desconectado de la realidad interior o espiritual cuyos principios rigen, dirigen y conducen la acción y el devenir de la naturaleza, de la historia y de la humanidad.

finalidad estratégica de la institución parlamentaria permita optimizar la cadena de valor que se desarrolla en su organización. El criterio más relevante en el proceso de agregación de valor público de los procesos políticos es que se integre el mayor número de variables relevantes relativas a la diversidad de temas de los que trate la demanda pendiente de valoración en los procesos parlamentarios.

Este criterio es afín a la propuesta del bicameralismo en la medida que esta alternativa amplíe la base cualitativa y sistémica de la diversidad de culturas en la organización política y social del país y, por lo tanto, también en la medida que no signifique una duplicación o superposición estéril de la misma base representada. Si se asigna al Senado un marco de responsabilidades basado en un conjunto distinto de temas respecto del cual tiene competencias excluyentes respecto de la Cámara de Diputados y, además, es integrado o elegido según criterios disímiles a aquellos según los cuales se elige a la Cámara de Diputados, es predecible que la mayor diversidad y el carácter bicameral de los distintos procesos parlamentarios mejorarán, en efecto, la capacidad de la institución parlamentaria para agregar valor público en el proceso de transformación de la demanda en resultados corporativos.

Toda vez que la discusión sobre la cuestión puede convertirse en inacabablemente estéril, es necesario aislar suficientemente el contexto en el que se la examine dejando de lado los asuntos que percuden el análisis y enturbian el marco eminentemente institucional en el que resulta pertinente el debate. Debe evitarse por ello, en primer lugar, la magnificación del impacto popular que genera tanto las manifestaciones indeseables de conductas impropias, que son atribuibles exclusivamente a personas individuales y no al sistema de cámaras. Pero también es necesario poner en su lugar la cuestión relativa al monto presupuestal que se asigna al Congreso, porque este factor es efectivamente relevante sólo cuando se toma en consideración el retorno o los productos que se consiguen o que se logran con la inversión estatal en el sistema político. El hecho concreto es que el sistema político no puede funcionar sino con los recursos y potencial humano desde el que se genera la representación, y en tanto esa base elemental no varíe la calidad de los productos representativos difícilmente diferirá sea en un régimen uni o bicameral.

En el cuadro siguiente se presenta una propuesta de diagnóstico de la situación de los aspectos organizacionalmente más relevantes en relación con el propósito de corregir el diseño típicamente unicameral, agilizando la funcionalidad del bicameralismo a través de la especialización de sus competencias y atribuciones y, en consecuencia, descartando el modelo clásico en el que el Senado se convierte en una cámara revisora de los procesos y resultados de la Cámara de Diputados. En el cuadro se describe brevemente la situación crítica cuya condición debe examinarse, cuál es el objetivo buscado con la modificación y cómo cabría alcanzarse ese objetivo con algunas alternativas de diseño institucional.

## DIAGNÓSTICO Y REESTRUCTURACIÓN DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

SITUACIÓN	OBJETIVO	ALTERNATIVAS
<b>Deficiencias en perfil de competencias y liderazgo</b>	Elevar la exigencia en destrezas competenciales en el Senado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partidos políticos favorecen la postulación de candidatos al Senado con acreditación en experiencia exitosa en puestos de gestión estatal.</li> <li>- Partidos acotan postulación de candidatos al Senado con probada decencia y solvencia en moral pública.</li> <li>- Partidos políticos postulan a candidatos previa acreditación en comprensión y destrezas suficientes en principios y sistema de organización constitucional del Estado.</li> </ul>
<b>Duplicación de base representativa</b>	Distinguir métodos de elección según distinta base representativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diputados se elige por departamentos (o provincias), en distritos de magnitud igual y no superior a 3.</li> <li>- Senado se elige en distrito único.</li> <li>- Integración parcial del senado por representantes de corporaciones, gremios, etnias o colegios profesionales.</li> </ul>
<b>Ineficiencias e inmovilismo por yuxtaposición concurrente de funciones</b>	Distribución y diversificación de competencias legislativas con especialización en cada Cámara (concepto restringido del sistema de cámaras revisoras con idénticas competencias y atribuciones)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los proyectos de ley se presentan y debaten en primer término en Diputados, y sólo en algunos casos pasan al Senado.</li> <li>- Las reformas constitucionales se aprueban en ambas cámaras por separado, con mayoría absoluta.</li> <li>- Pasan al Senado todos los proyectos del gobierno modificados por Diputados. No pasan si son aprobados según texto original con mayoría absoluta de presentes.</li> <li>- No pasan al Senado proyectos aprobados con mayoría absoluta del número legal.</li> <li>- Las observaciones del gobierno se reconsideran con mayoría absoluta del número legal de ambas cámaras.</li> </ul>
	Especialización en tipos de control parlamentario	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diputados inviste con su confianza al gabinete ministerial con la mayoría absoluta.</li> <li>- Diputados a cargo de control político (interpelaciones con mayoría de un tercio, y censura ministerial con mayoría absoluta del número legal).</li> <li>- Diputados controla uso de decretos de urgencia, y declaración de estados de emergencia.</li> <li>- Diputados puede realizar estación de preguntas.</li> <li>- Diputados recibe Informes Anuales de Presidentes de la Corte Suprema, y Tribunal Constitucional, Fiscal de la Nación, Defensor del Pueblo, y Contralor de la República.</li> <li>- Senado designa magistrados del Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, ratifica a Presidente del BCR, designa a 3 miembros del directorio del BCR, elige a Superintendentes de servicios públicos, y al Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura.</li> <li>- Senado a cargo del control de seguimiento, aplicación, interpretación, de cumplimiento e impacto social de la ley.</li> <li>- Senado monitorea y hace seguimiento de jurisprudencia constitucional emanada del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial.</li> <li>- Senado controla facultad de aprobar convenios internacionales ejecutivos, y ejercicio de facultades delegadas por decreto legislativo.</li> <li>- Senado revisa legislación regional y normas municipales.</li> <li>- Senado dirige proceso de mantenimiento del ordenamiento legal vigente.</li> </ul>
	Mínimo de competencias comunes por separado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ambas cámaras pueden crear comisiones investigadoras.</li> <li>- Ambas cámaras realizan control de inmunidades a sus miembros por separado.</li> <li>- Ambas cámaras pueden invitar a ministros al Pleno o a comisiones.</li> <li>- En ambas cámaras pueden presentarse pedidos de información.</li> </ul>
	Mínimo de competencias comunes conjuntas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En sesión conjunta se recibe el mensaje anual del presidente de la república.</li> <li>- En sesión conjunta se aprueban el presupuesto de la república y la cuenta general.</li> </ul>
	Mínimo de competencias complementarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proceso de acusaciones constitucionales tiene doble instancia.</li> </ul>

<b>Aumento de costo presupuestal</b>	Minimizar el costo con optimización de arreglos organizacionales	- Mantener el mismo número de representantes para ambas cámaras (100 Diputados y 30 Senadores, o 90 Diputados y 40 Senadores). - Establecer el 0,6% del total del presupuesto anual como límite para el presupuesto organizacional del Congreso.
<b>Irregularidades ostensibles de conducta funcional, ética y disciplinaria</b>	Evitar con respuestas prontas, claras e inmediatas el escalamiento permisivo de inconductas	- Capacidad de reacción inmediata en el procesamiento de denuncias, su investigación, aclaración, sanción y comunicación de los resultados y de las razones de la decisión.
<b>Debilitamiento de la legitimidad representativa por delegación a personal de confianza</b>	Restringir la cantidad de personal de confianza asignado a los Despachos y fortalecer el apoyo de personal a los grupos parlamentarios	- Cada despacho cuenta con no más de dos personas de apoyo: un asesor y una persona más como asistente, secretaria o técnico. - Cada grupo parlamentario cuenta con un módulo de personal de confianza definido según la cantidad proporcional de escaños parlamentarios del grupo, con un máximo de 10 personas para grupos con 30 por ciento de escaños o más, 6 para grupos con 20 por ciento y menos de 30 por ciento, 4 para grupos con 10 por ciento o más pero menos de 20 por ciento, y 2 para grupos con entre 5 por ciento y menos de 10 por ciento.

El esquema anterior tiene el propósito de plantear algunos de los aspectos que exigen mayor atención en la reforma del parlamento peruano en el escenario del retorno al diseño bicameral. Obviamente existiría otro tipo de diagnóstico si la finalidad fuese optimizar el actual régimen unicameral, en cuyo caso habría que profundizar en arreglos específicos y puntuales que con toda seguridad se reproducirían en un régimen bicameral (por ejemplo, el elevado número de comisiones, que debería reducirse para que no sea sino el doble del número de grupos parlamentarios; el debate de los proyectos de ley primero por su concepto o idea legislativa antes de su remisión a comisiones, y una vez dictaminados por artículos y no por su totalidad; la consolidación del Consejo Directivo y de la Junta de Portavoces como un único órgano de coordinación sujeto a mecanismos de toma de decisión ponderada; o la duración del mandato de la Mesa Directiva por la totalidad del período constitucional).<sup>48</sup>

## 4.2. ESTRUCTURA ORGÁNICA Y RACIONALIZACIÓN DELIBERATIVA DEL NUEVO PARLAMENTO

Para despejar y aligerar la comprensión del problema representativo no debe obviarse que las características de funcionamiento y operación del régimen es en parte importante afectado por el tipo de distrito electoral (único o múltiple, uninominal o plurinominal), así como por el desarrollo de los procesos de acuerdo a una determinada distribución de funciones.

### 4.2.1 Distrito electoral único o múltiple, uninominal o plurinominal

El balance y significado del unicameralismo es útil realizarlo en relación con el tipo de distrito electoral mediante el cual se elige a los miembros de la corporación parlamentaria. Si bien la sola

<sup>48</sup> Como en el caso de cuadros anteriores los aspectos específicos detallados en las diversas columnas no son objeto de desarrollo, para evitar de este modo distraer el objeto principal del índice.

modalidad del unicameralismo afecta el funcionamiento y operación del régimen representativo, por oposición a la opción del bicameralismo, en particular por la organización y los procesos de toma de decisión en uno y otro sistemas, la incidencia en el origen electoral del unicameralismo permite focalizar la evaluación de este régimen a partir del tipo de composición y del distinto perfil que tienen quienes desempeñan la representación según uno u otro tipo de distrito.

El desempeño representativo, en efecto, difiere según el tipo de distrito por el que es elegido el régimen unicameral. Con distrito único en general, el tipo de representante es elegido con mayor nivel de desapego de la localidad por la que es candidato, puesto que el vínculo con el electorado es menos próximo. Inversamente, con el distrito múltiple el mandato fortalece mucho más la representatividad con la localidad por la que se postula. La consecuencia de estas dos distintas lógicas es que quienes son elegidos por distrito único tienen mayor libertad para plantear las soluciones sin el compromiso que quienes son elegidos por distrito múltiple tienen respecto al enlace territorial con la localidad particular que los ata. La representatividad medida como nexo con la localidad se expresa en un tipo de representante con más alto nivel de apego y dependencia a los intereses y problemas locales<sup>49</sup> y, recíprocamente, el comparativamente más alto grado de independencia para pensar, evaluar y medir las políticas públicas con mayor desprendimiento vernacular es favorable a percepciones de alcance general antes que particular.

Si bien hasta el año 2000 el Congreso contó con representantes elegidos por distrito único, el balance del uso del distrito múltiple a partir del 2001 ha favorecido la representación de intereses geográficos fuertemente acotados, a la vez que lógicas de gestión muy similares a las que emprenden los alcaldes, o los regidores, en sus regiones. De ahí que también sea que desde el 2001 se ha incidido en el vínculo populista del representante dentro de una lógica descentralista, a lo que se suma que, por el particular vínculo con la esfera local, el representante que llega al Congreso desde el 2001 haya sido mucho más vulnerable a la influencia extraparlamentaria. Parte de esta vulnerabilidad se mide como sumisión a agentes externos que imponen o definen la agenda parlamentaria, como puede serlo el gobierno, los medios de comunicación o, incluso, los grupos de interés económico.

La consecuencia más notable es la pérdida de la dimensión general del mandato que, según lo expresa la Constitución, no tiene el carácter imperativo que acompaña al vínculo local con el elector sino, por el contrario, la dimensión general de la representación de la nación entera antes que con cualquier particularismo privativo de las localidades que integran la nación. El unicameralismo basado en el distrito múltiple, por lo tanto, si bien se inclina hacia el lazo directo con la población y la

---

<sup>49</sup> La noción de *apego* utilizada se basa en relación fundamental pero no exclusivamente de índole afectiva que se establece entre dos sujetos, conforme a la cual se generan expectativas, representaciones y actos de investidura emocional recíprocos, dentro de un modelo cuya eficacia se observa con mayor grado de operatividad en circunstancias de mayor exigencia de apoyo y cuidado, o demanda de asistencia, y cuya validez se comprueba cuando el funcionamiento retroalimenta las expectativas, representaciones e investiduras generadas. Creer en el otro es la consecuencia de la efectividad del vínculo basado en la calidad del apego. En este sentido es que los distritos múltiples incentivan, fortalecen y optimizan la relación entre el representante y el elector, y que este vínculo de apego es potencialmente tanto más fuerte e intenso cuanto más pequeños sean los distritos electorales y, en consecuencia, entre cuanto menor número de representantes deba elegir el votante. Comparativamente en el distrito nacional, o en los distritos múltiples de magnitud alta, la capacidad e intensidad del apego debe ser más laxa, débil, disipada o difusa. El concepto utilizado pretende seguir el desarrollo que realizó John Bowlby (1969) en su obra *El vínculo afectivo*, ed. Paidós.

dimensión local, ha significado también la pérdida de la dimensión general o nacional inherente a la función estatal que es propia de la institución parlamentaria.

Está pendiente, en consecuencia, en este extremo, la corrección y alineamiento de la estructura normativa de modo que se recupere y favorezca el sentido en el que el régimen político cumpla y desarrolle la función prevista en el tipo de Estado y de democracia representativos fijados en la Constitución. Si se opta por restaurar el bicameralismo o el tipo de distrito, o una combinación de ambas alternativas, es indiferente, pero lo que sí parece resultar indispensable es equilibrar la balanza. La representación inmediata de las localidades y de las regiones debe poder alcanzarse eficazmente mediante la representación en esos niveles. La representación en el nivel central exige una visión y compromiso con la nación. Este objetivo es de difícil cumplimiento con el distrito múltiple. Sin la visión estatal de la representación el parlamento se mantiene en una posición de asimetría y de relativa minusvalía respecto de otras entidades estatales especialmente calificadas para tomar decisiones de alcance nacional.

Son dos las dimensiones y valores que pretende alcanzar el diseño de instituciones políticas. La primera es la representatividad y la segunda, la gobernabilidad o eficiencia institucional. El distrito múltiple enfatiza en la representatividad porque enfatiza la proximidad entre el representante y la colectividad. El distrito nacional subraya la dimensión propia y específicamente estatal de la representación. Estas dos dimensiones pueden explicar parte de la percepción popular sobre la acción del parlamento y de los representantes, en cuanto muestran que la aprobación popular de la representación fue más alta durante el período en el cual el Congreso se eligió mediante distrito único o nacional.

El descenso sostenido de la aprobación y el aumento regular de la desaprobación son más notables desde el año 2001, que es cuando cambia el tipo de distrito electoral y los representantes son elegidos a nivel departamental en distrito múltiple. El tipo de congresista que resulta de uno u otro tipo de distrito no es el mismo. El perfil del congresista elegido en distrito nacional parece permitirle ver con mayor claridad el panorama de los intereses nacionales en el Estado, en tanto que el perfil del congresista elegido en distrito múltiple lo aproxima muchísimo más a los intereses y alcances propios de su localidad. La menor conexión territorial con una localidad determinada disocia y le da mayor liquidez (*líquida*) al vínculo con la población que habita y de la que emana el mandato, en tanto que la proximidad con el territorio y los habitantes tiende a hacerlo más dependiente, fusional y sólido. De ahí la afirmación de que con el distrito nacional prevalece una visión y actuación representativa más estatal, en tanto que con el distrito múltiple prevalecen intereses locales y, en consecuencia, hay ausencia de la dimensión nacional.

En un Estado unitario, en el que existen niveles subnacionales de ejercicio de la representación, la población no queda privada de participación representativa, porque la gestión la realizan los gobiernos locales o regionales. El acceso a la participación en los procesos políticos nacionales no debe yuxtaponerse mediante mecanismos de elección que duplican el tipo de vínculo que se genera en el nivel local o regional, porque la presencia de representantes elegidos en distrito múltiple tiene como consecuencia que la instancia o agencia representativa en el Estado nacional será afectada con distorsiones locales, las que consisten en la pretensión de usos del proceso representativo en perjuicio de la misión nacional inherente al Estado.

Si lo que se busca es mejorar el índice o impacto de la presencia de las localidades subnacionales en el Estado, a través de la visión e intereses que portan principalmente los líderes o representantes locales o regionales, el costo de esa medida no puede afectar el desempeño institucional de la agencia representativa en el Estado nacional. Esa medida es posible de implementar, y la posibilidad se presenta como una instancia concurrente en un régimen bicameral, pero no como reemplazo del tipo de perfil que es necesario mantener para que el Estado cuente con representantes que no privilegien la dimensión local sobre los intereses generales del país. Ese tipo de perfil se favorece mediante el tipo de elección en distrito único o nacional, porque con esta opción se enfatiza y fortalece innecesaria y desproporcionadamente el vínculo territorial del candidato y representante con la población por la que postula, a la que apela y con la que se vincula representativamente.

Por lo tanto, si se argumenta que, con el distrito nacional, el Estado pierde en su dimensión vernacular y pierde el arraigo de la representación en la tierra de la que emerge el vínculo político con la comunidad, mantener el tipo de elección a través del distrito múltiple genera la presencia de un tipo de representante cuyo perfil pierde de vista la generalidad de los intereses comunitarios aunque las localidades queden sobrerrepresentadas con un peso superior, desbalanceado y asimétrico en perjuicio de la visión nacional de la representación del país. No es posible alcanzar el objetivo estatal que se persigue con la imputación de representación nacional de los congresistas cuando el tipo de representación se conceptúa, comprende y ejercita en beneficio de la limitada y focalizada particularidad de las localidades. Si ello es así, no es difícil caer en cuenta que la alternativa del distrito múltiple no es adecuada a la dirección nacional de la representación que se pretende en la lógica de la soberanía nacional y la democracia representativa y, por lo mismo, debilita los valores que enuncia y propone realizar el texto constitucional.

Si algo produce la propuesta de la elección de los representantes en distrito múltiple, cuya hipótesis operativa es que la multiplicidad de circunscripciones acerca al elegido con el elector, es la ilusión de que esa hipótesis es cierta y, por lo tanto, que, efectivamente, los representantes tienen mayor conexión con quienes ellos representan. Existe algún componente de proximidad especial y verificable en muchos casos, que quizá son menos que lo que sugiere la hipótesis de su operación, pero el vínculo efectivo de quien representa con el poblador es realmente ligero, porque la población se identifica con quienes lo representan en la esfera directa, estrecha e inmediata de su localidad o comunidad, sea distrital, provincial o regional. Hay tanta distancia operativa entre la asamblea nacional y los más de dos mil municipios distritales o provinciales que la eficacia representativa es prácticamente insignificante. La acción del representante a favor de las localidades se reduce al apoyo en situaciones aisladas sobre las que hay más ruido mediático o escándalos públicos.

En suma, el valor agregado del distrito múltiple existe, aunque no sea ni muy elevado ni muy eficaz en comparación con el del distrito único o nacional. El distrito nacional permite la visión global de las necesidades, demandas y expectativas de todo el país, lo cual ciertamente comprende cada una de las localidades. Y el distrito múltiple alivia la congestión representativa con puntos de fuga extraordinarios que permiten el enlace o acople estatal entre las localidades y la asamblea nacional.

Si estos supuestos y argumentos tienen sentido, de ellos cabría asumir y colegirse que, para no perder el arraigo con la tierra y para localizar mejor el vínculo de las particulares y más apartadas

colectividades con el Estado, pero a la vez no desatenderse la realización del valor estatal y nacional que establece el texto constitucional y, en consecuencia, afirmar el tipo de perfil del representante con mejor visión y competencia para velar por el interés general de la comunidad, lo que correspondería sería afirmar el modelo histórico del bicameralismo, conforme al cual se prevea como alternativa de ajuste que una cámara se elija según la fórmula de representación territorial de la localidad y la otra, según el vínculo general, universal o nacional con la colectividad estatal.<sup>50</sup> La alternativa pretendería optimizar la presencia de la pluralidad de las localidades, sin sacrificar la presencia de representantes cuyo perfil estaría más orientado a la afirmación de la universalidad del Estado nacional y a la visión global del Perú y de su posición en el mundo globalizado del que somos parte.

Si la decisión, sin embargo, fuera mantener el unicameralismo, probablemente el régimen unicameral más debiera ser basado en el distrito nacional que en el múltiple. El país merece contar con un régimen efectivamente descentralizado, con cada vez mayor poder y competencias para las regiones y las circunscripciones provinciales. Ello se alcanza con el fortalecimiento de las competencias y de las capacidades de los equipos humanos a los que se confíe el desarrollo y la optimización de la calidad de vida de la población. No es una receta idónea la prótesis del distrito múltiple, porque ni la población está cerca de quienes supuestamente los representan ni los representantes pueden dejar de cumplir un mandato constitucional que tiene alcance no local sino nacional. Al distrito múltiple cabe atribuirle importantes fallas en la calidad de conexión atribuida con las localidades; sus virtudes, en realidad, más tienen índole retórica; y sus ventajas se encuentran más en el ámbito nominal de la lógica de su diseño que en la capacidad de su rendimiento efectivo.

De otro lado, la opción por el distrito nacional ha tendido, ciertamente, a limeñizar progresivamente la composición del Congreso, porque han sido los temas y problemas del centralismo los que han acaparado la atención y las propuestas. No es difícil caer en cuenta que, si nada menos que el treinta por ciento de la población del país reside en Lima, esta proporción será decisiva entre quienes postulan en las elecciones generales porque de ese mismo reducto obtendrán muchas más posibilidades de conseguir votos para resultar electos.

En el cuadro siguiente, que toma información elaborada por Fernando Tuesta Soldevilla (2002), puede observarse la tendencia históricamente creciente hacia el cada vez mayor número de representantes con origen limeño.

LIMEÑIZACIÓN GENERADA POR EL DISTRITO ÚNICO

	1980-1985		1985-1990		1990-1992		1992-1995		1995-2000		2000-2001	
	N°	%										
<b>Lima</b>	68	24	65	27	75	31	31	38	52	44	65	54
<b>Provincias</b>	182	76	175	73	165	69	49	62	68	56	55	46

Fuente y elaboración: Tuesta, Fernando (2002); *La circunscripción electoral*, p. 15.

<sup>50</sup> Por las razones expresadas es posible deducir que el planteamiento de la bicameralidad asume la factibilidad del desempeño razonable e idóneo del rol y programa representativo, negando de este modo la perspectiva entre fatalista y cínica que afirma la impotencia e incapacidad sustancial de la lógica representativa. La diferencia entre la postura que niega la posibilidad de mejora y la que la afirma es la que existe entre la fe y el descreimiento, o el optimismo y la resignación. La existencia de dos cámaras y por lo tanto de un mayor número de representantes no tiene por qué concebirse como una tragedia ni infortunio, si se toma la propuesta como una oportunidad para mejorar las posibilidades de que en el Congreso se prioricen las acciones y proyectos que permitan mejorar la calidad de vida y el destino de nuestro país.

El cuadro recoge los datos correspondientes al uso de la circunscripción nacional en el Senado peruano entre 1980 y el año 1992, y luego durante la etapa unicameral en el período que comprende desde 1992 al año 2001 (para las elecciones parlamentarias del año 2001 en adelante se usa el distrito múltiple). No resulta difícil advertir que el número de representantes con origen limeño va en aumento progresivo, sostenido y regular del 24 por ciento en 1980 al 54 por ciento en las elecciones del año 2000, a la vez que el número de representantes con origen en provincias, recíprocamente, disminuye gradual y constantemente del 76 por ciento en las elecciones del año 1980 al 46 por ciento en las elecciones del año 2000.

El dato anterior suministra consideración valiosa en relación con la decisión de pasar del régimen unicameral al bicameral, estableciendo la elección del Senado a partir del distrito único o nacional. Una de las objeciones contra el bicameralismo en países unitarios como el Perú es que las cámaras no deben duplicar el mismo tipo de base representativa. Para evitar esta objeción el diseño llevaría a la diferenciación en los orígenes o bases asignando a la Cámara de Diputados la elección por distrito múltiple y al Senado la elección por el distrito único. Este solo criterio o sustento adolece de una desventaja cuando se tiene presente la tendencia a la centralización o limeñización del Senado, que, a su vez, puede traer consigo efectos políticamente controversiales.<sup>51</sup>

Más allá, sin embargo, del criterio de la interdicción de duplicidad el argumento a favor de la bicameralidad se expresa a través del tipo preponderante del perfil del senador, en quien se espera no un tipo de representatividad local sino nacional, con un número predeterminado de competencias especiales y diferenciadas respecto de las que se asigna a la Cámara de Diputados. A ello se debe añadir que el Senado puede también quedar integrado con representantes de corporaciones sin elección popular directa, como lo serían los gremios, instituciones universitarias o colegios profesionales. Sin desconocer el riesgo que significa la centralización del Senado (que, por otro lado, no debiera ser en sí mismo una desventaja habida cuenta que la provincia de Lima concentra no sólo una tercera parte de la población, sino también el sector con mayor potencial productivo del país).

La situación es distinta en relación con el distrito múltiple. En este tipo de circunscripciones el centralismo político desaparece, porque cada localidad tiene la posibilidad de elegir a quien más éxito tenga para lograr la representación. La cuestión más crítica en el distrito múltiple es qué decisión tomar en circunscripciones de magnitud media (entre 6 y 10 escaños por distrito electoral) y grande (más de 10 escaños). Si bien en los distritos de magnitud pequeña existe siempre la dificultad de elegir entre los partidos postulantes, las dificultades en los distritos de magnitud media y grande se incrementan cuanto mayor sea el número de escaños por adjudicar.

---

<sup>51</sup> Si bien puede notarse que el distrito múltiple ha tendido a castigar a los departamentos con mayor población, e incidentalmente también a los que mayor producción y riqueza económica generan, la tendencia a la sobrerrepresentación de Lima y de los departamentos con mayor población ha sido percibida como una opción contraria a la descentralización progresiva del país, en lo cual se percibe una alternativa contraria al proceso de democratización. Sin embargo es necesario distinguir entre el uso y el beneficio potencialmente institucional del distrito único, porque, en primer término, la tendencia a la limeñización es una consecuencia inmediata de los arreglos organizacionales en los partidos que definen los cuadros de candidatos, antes que una propiedad inherente a la alternativa institucional y, en segundo lugar, porque el supuesto principal del distrito único es que el tipo o perfil del puesto para el que deben calificar los candidatos exige no un lugar de origen geográfico sino competencias específicas en gestión estatal relacionadas con una visión no localista sino nacional de las políticas públicas por las que es responsable el Senado, como compensación de la visión provinciana a la que está asociado el distrito múltiple en la Cámara de Diputados.

La calidad de la decisión colectiva aumentará cuanto mejor informados puedan estar los electores respecto de las opciones políticas en competencia. Bajo esta premisa, la calidad de la decisión aumenta en la medida en que las dificultades de información sobre los candidatos disminuyan para los electores. De esta premisa se deduce que la mayor proximidad a los distritos uni o binominales aumenta la calidad del voto del elector. Por la misma razón, es corolario de esta premisa que la regla de la proporcionalidad del voto, que sólo funciona eficazmente en los distritos de magnitudes media y grande, no es un bien en sí mismo, porque los logros de la proporcionalidad sólo producen como resultado la proporcionalidad de la ignorancia de electores que votan sin haber podido informarse suficiente y razonablemente sobre las opciones que compiten en el proceso.

La precaución que, no obstante, es necesaria tener presente es la tendencia a un tipo de equilibrio organizacional en el que los procesos de toma de decisión colectiva pueden sobredimensionar el papel de las dirigencias partidarias en detrimento de la flexibilidad con que se induce al extremo inverso que produce el recurso del voto preferencial. En un contexto de debilidad partidaria parecería deseable recortar la capacidad disipativa a la que tiende el voto preferencial y arriesgar el fortalecimiento de la dirección estatal a través de los partidos políticos como instancia de intermediación pública. Una forma de controlar los potenciales excesos atribuibles a las dirigencias partidarias lo constituiría el método de selección de los postulantes y candidatos a un puesto representativo, ya sea a través del proceso interno de capacitación en base a la meritocracia en los partidos, como en el proceso de elección y designación de candidatos en elecciones primarias.

#### 4.2.2. Lista cerrada y bloqueada

Con el método de elección vigente basado en la disposición constitucional que reconoce el principio de proporcionalidad y representación de las minorías, y de manera singular en los casos de distritos de magnitud media (entre 5 y 10 escaños por circunscripción) y grande (más de 10 escaños en cada distrito) el elector dispone de la opción de reordenar la relación que presentan los partidos como candidatos.<sup>52</sup> La existencia de la opción de reordenar las prioridades presentadas por los partidos es una facultad que se otorga al elector, aunque se trata de una facultad que se restringe al uso en una sola lista y a no más de dos votos preferenciales.

El origen del voto preferencial en el Perú se remonta a las elecciones para la Asamblea Constituyente del año 1978, y desde entonces ha contado con un sector duro de adeptos que se resisten tenazmente a su eliminación. El argumento principal para mantener el voto preferencial es la alternativa que deja al elector para que no quede supeditado totalmente a las propuestas que presentan los partidos políticos. Por eso se habla de una forma hipotéticamente más democrática en la medida que abre oportunidades al elector para intervenir de modo directo en la designación del plantel de representantes por período. Sus adherentes sostienen, además, que es una opción que minimiza la capacidad oligárquica inherente a los sistemas de toma de decisión, la misma que sesga los resultados colectivos según los intereses y voluntad de las dirigencias o cúpulas de los partidos políticos.

---

<sup>52</sup> En sentido estricto, esta alternativa es disponible en cualquier distrito con una circunscripción de tres o más escaños, porque el elector puede realizar transítivamente cualquier tipo de combinaciones posibles entre la totalidad de los candidatos de la lista por la que opta, con la única condición de que sólo elija dos de los tres o más, según el número de escaños que corresponda a la circunscripción respectiva.

El supuesto principal del voto preferencial es la creencia que el elector tiene el interés, disponibilidad y posibilidad de conocer y enterarse sobre la identidad de cada uno de los candidatos hábiles y elegibles. Conocer a los candidatos entre los que es posible preferir a dos es quizá un asunto harto más discutible, porque el sistema parte del criterio que saber quiénes son los candidatos puede deducirse de la hoja de vida o de su curriculum vitae. Lo que reduce en realidad el acto de elección a la declaración de un conjunto de rasgos principalmente ocupacionales o académicos en sí mismos insuficientes para revelar o mostrar aspectos propios de una persona a la que se pretende confiar un bien tan singular como la representación de los intereses de cada ciudadano ante la diversidad de temas sobre los que debe tomar acción en un período de cinco años. Este supuesto asume francamente un criterio que empobrece la calidad del vínculo entre el elector y quien éste quiere que cumpla con representarlo.

La lista cerrada y bloqueada, de otro lado, es una alternativa que utiliza, se basa y sustenta en la *racionalización de la ignorancia*. Como no es posible estar adecuadamente informado ni conocer a los candidatos que postulan en un distrito de magnitud media o alta, y por lo tanto confiar en el candidato por el que se expresa la preferencia y el voto, se simplifica el proceso de elección del votante circunscribiendo sus opciones entre las listas de los partidos. Al minimizar el proceso de búsqueda de información, y la consiguiente valoración y falsabilidad de la información obtenida, el elector asume su propia ignorancia, optimiza sus oportunidades de ganancia, y sus expectativas arriesgan ya no sobre la base de los individuos singularmente postulados, sino sobre la línea de la doctrina, intereses o postulados declarados por los partidos políticos.

Cuando se acota la disponibilidad de alternativas del elector este mecanismo pone a los partidos políticos en una posición comparativamente más ventajosa, porque facilita su capacidad de intervención en los procesos estatales según su propia lógica operativa e ideología organizacional. Las listas cerradas y bloqueadas son una forma de voto categórico que anula la actual facultad del elector de ajustar la relación de representantes que llegan al Congreso.

La capacidad de intervención del elector es una forma de permitir un mayor grado de participación potencial en el arreglo final del plantel de representantes que queda a cargo del mandato durante un período constitucional, pero el supuesto es comparativamente ineficaz porque la potencialidad participativa es volátil cuando se toma en consideración el debilitamiento de la agencia partidaria en quien recae la competencia intermediadora entre la sociedad y el Estado, así como cuando se valora lo que hemos denominado la irrepresentabilidad del elector que no conoce efectivamente a los candidatos por los cuales vota, excepto por la referencia vaga e intrascendente que tiene de cada candidato a través de una hoja de vida poco expresiva del perfil de cada persona. La ilusión de que es el elector el que elige mejor y la presunción de la mayor participación no quedan justificadas y se reducen finalmente a poco más que a una forma de distorsión del sistema político a la que induce la creencia de que el voto preferencial refleja una forma de voluntad informada sin sustento.

#### 4.2.3. Duplicidad de órganos de coordinación y dirección

En segundo lugar, quienes han dotado de sentidos, contenidos o significados a la Constitución de 1993, esto es, los representantes a cargo de la definición de sus propios modos

de organización y funcionamiento, han establecido en el Reglamento del Congreso una estructura organizacional integrada por dos órganos de conducción, el Consejo Directivo y la Junta de Portavoces, los mismos en que se integran los voceros que representan a cada uno de los grupos parlamentarios representados en el Congreso. Entre estas dos instancias se definen las prioridades y se programan la agenda de debates, o dispensan el cumplimiento de requisitos con la finalidad de acelerar el proceso de toma de decisiones y la producción más acelerada de resultados.

La superposición orgánica de una y otra instancia es redundante e ineficiente e induce, además, a la confusión, porque la tendencia de su uso muestra que las competencias propias de una y otra se diluyen en un marco de ambigüedad conforme al cual se invaden espacios propios de un órgano ajeno, como suele ocurrir con algunas cuestiones que se resuelven en la Junta de Portavoces que son de competencia privativa del Consejo Directivo. Este último órgano, además, ha solido excederse mediante el ejercicio discrecionalmente desproporcionado de competencias propias del Pleno o de la Comisión Permanente (por ejemplo, mediante el archivo de investigaciones que debían ser discutidas en el Pleno, o la suspensión del fuero parlamentario de congresistas).

Si bien es cierto que puede ser políticamente conveniente que la Junta de Portavoces o el Consejo Directivo se aboquen a la discusión de temática de obvio interés político, el abocamiento no debiera alcanzar a la dimensión decisoria en materias de competencia natural de otro órgano, menos aún si el órgano cuya competencia natural se asume se encuentra en una posición política, axiológica y jerárquicamente superior a la que ocupan tanto la Junta de Portavoces como el Consejo Directivo. Este tipo de órganos, en efecto, no son bastantemente representativos de los miembros del Congreso, ni aun de los integrantes de la diversidad plural de grupos parlamentarios. No es correcto, ni conveniente, por lo tanto, que asuman niveles de representación que no sean representativos del colectivo. Pretenderlo sitúa a quienes lo intentan en una condición desde la que se pierde el respeto a aquellos cuyos derechos se conculca.

#### 4.2.4. Anualidad de los puestos directivos

En tercer lugar, es preciso mencionar un aspecto que ha permanecido intacto en el diseño organizacional del parlamento. Al parecer por la insuficiente comprensión sobre el papel del parlamento como órgano de dirección política ha derivado en el descuido de su carácter estratégico o prospectivo. El parlamento se ha contentado con operar como administrador cortoplacista de coyunturas y de necesidades inmediatas. El parlamento es un espacio de negociación de rentas inmediatas entre quienes operan la diversidad de sus procesos. No llega a comprender el papel que le toca cumplir en la afirmación del Perú en el mediano o en el largo plazo. La falta de visión importa un severo receso en la reforma del Estado, y también una forma displicente de servicio público porque la ausencia de visión niega la concepción de proyectos de acción que pudieran hacer más eficiente su desempeño.

Una forma de expresar este receso organizacional es el mantenimiento de un patrón anual de afirmación de los cuadros directivos, bajo el entendido de que todo congresista tiene derecho al acceso a un puesto directivo en un régimen de alternancia en el poder que minimiza su concentración. El recambio anual de todos los puestos directivos trae como consecuencia la inestabilidad y la imposibilidad de realizar cualquier tipo de proyectos o procesos de largo aliento y

plazo, porque todos los años varían los titulares y con ellos también los modos de priorizar la acción parlamentaria.

Si acaso ocurriera que por azar, o por fortuna, algún congresista especialmente dotado de la virtud de la proactividad, con competencias destacadas en gestión estatal, y además con mentalidad estratégica o visión prospectiva, tuviera acceso a un puesto directivo del Congreso, la coincidencia de tales factores no resultaría todavía decisiva, porque el azar y la fortuna difícilmente se repite dos años consecutivos debido a las escasas posibilidades de renovación. La regla del mandato anual es una traba severa para alcanzar logros institucional y estatalmente trascendentes.

Los argumentos más recurridos en contra del cambio son que si la elección del cuerpo directivo es errada, el perjuicio sería mayor, porque la constatación de que los directivos asumen actitudes arbitrarias o despóticas difícilmente tendrían corrección. Ante el riesgo de la ineptitud o del abuso de poder se concibe como una alternativa más deseable asumir el riesgo de la inestabilidad y, también, por lo tanto, la falta de continuidad de políticas institucionales, no menos que la posibilidad de realizar cambios colectivamente trascendentes asociados a la reforma del Estado y de la institución parlamentaria. En tanto la gestión de riesgo se base más en el temor al abuso que en las oportunidades de cambios estratégicamente decisivos, la consecuencia mantendrá un costo elevado y el Congreso seguirá, lamentablemente, orientado hacia niveles rupestres de gestión que no lleguen a levantar el perfil institucional coyuntural y cortoplacista secularmente mantenido con la regla del mandato anual de todos los puestos directivos.

#### 4.2.5. Racionalidad del tiempo y del debate parlamentario

El nuevo tipo de parlamento ha realizado un severo cambio en la organización del régimen de debates. La racionalización del debate empieza con la reducción del número de sesiones semanales, que hasta 1992 comprendía por lo menos tres días, y que desde 1993 tiene como regla uno y no más de dos días a la semana. La disminución de días de sesión tenía el propósito de convertir al Pleno en un espacio de toma de acuerdos previamente estudiados o procesados por los grupos parlamentarios en el seno de las comisiones.

El alineamiento entre comisiones y Pleno partía del supuesto de que las comisiones no fueran instancias desconectadas del Pleno, sino, por el contrario, puntos críticos de procesamiento eslabonados directa y sincronizadamente con el Pleno. La organización del trabajo parlamentario parte de una base muy sencilla, que es la identificación de las normas que se decide elaborar y preparar durante la integridad de un período constitucional, así como el monitoreo, evaluación y control de aplicación de las normas aprobadas para medir los resultados legislativos esperados.

El papel del Congreso en un régimen democrático no es el que tendría una agencia de improvisación. Los recursos y tiempo del Congreso no son ilimitados ni indefinidos. Apenas cuenta con cinco años para cambiar y transformar las condiciones según un horizonte y una visión claras del futuro colectivo. Las mesas directivas tienen la misión de conducir el Congreso según una visión de futuro. El suyo no es un papel acomodaticio que ceba a los congresistas con la satisfacción rutinaria de propuestas que no agregan valor público en los procesos estatales.

Definir el programa y cronograma normativo es una condición material elemental. La Mesa Directiva tiene que realizar el mejor de sus esfuerzos para sincronizar la materia de la agenda para el período constitucional y dividir la elaboración y control del programa normativo durante los cinco años del mandato. El esfuerzo político más significativo y más valioso es delimitar los temas o materias sobre los que debe asumir plena responsabilidad el Congreso durante el período quinquenal, sea para aprobar el programa legislativo o para controlar su aplicación y cumplimiento según la finalidad concebida en el diseño de la legislación. Este esfuerzo exige visión y disciplina especiales para que la valla no sea ni muy alta que elimine la capacidad legislativa del parlamento, ni tan baja que se extralimite irracional, improductiva, populista e innecesariamente la cantidad de leyes a aprobar y monitorear.

Si se cuenta con un programa razonablemente acotado de prioridades normativas en la agenda corporativa, quien conduce el Congreso no sólo debe dirigir los debates del Pleno, sino también asegurarse de que las comisiones cumplan con el cronograma de estudios, debates y aprobación de los dictámenes de forma que el Pleno cuente con sus aportes oportunamente para la deliberación general que protagonizan los voceros de las agrupaciones parlamentarias. La labor conductora de la Mesa Directiva en este contexto incluye la labor pedagógica e interdictora que debe realizarse tanto con las comisiones como con los voceros de los grupos parlamentarios y los congresistas en general.<sup>53</sup>

Si se sabe qué normas se quiere y se necesita aprobar durante un período, lo que debe hacerse es, primero, la preparación de las propuestas; segundo, su estudio en una línea de tiempo sincronizada conforme a la prioridad de las normas que integran el programa político; y tercero, el debate en el Pleno de los proyectos dictaminados y estudiados según el cronograma previamente definido. Y una vez terminadas cada una de las normas capitales del programa normativo para el período constitucional, lo que corresponde es el control y fiscalización en el cumplimiento y aplicación de las normas según los tiempos y modalidades previstos.

---

<sup>53</sup> La tarea pedagógica de la Mesa Directiva es asumible, naturalmente, sólo si tiene consciencia del mal normativo que debe remediar y de la cura con la que se espera revertirlo. Es un tarea ambiciosa si se tiene presente que es parte del poder de la Mesa en general, y del Presidente del Congreso en singular, la fijación de la agenda de cada sesión y, en consecuencia, el esfuerzo empieza por la disciplina y capacidad de conducción del propio Presidente del Congreso para no ceder ante la debilidad y la tentación comparativamente más fácil de acceder a cuanto pedido recibe o le interesa incluir en la agenda. Los principales impulsores del desorden son por lo general los congresistas a nivel individual, en la medida que esperan retornar con fútiles ilusiones patrimonialistas ante sus electores, pero también se incluye a los presidentes de Comisión que desempeñan la dirección de esos órganos parlamentarios como si compitieran entre sí para figurar como agencias productoras de normas antes que como instancias subordinadas cuyo papel es preparar los debates de temas nacionales sobre los que debate y resuelve el Pleno. Un ejemplo de este último tipo de disposición lo constituyen los pedidos que semana tras semana presentan algunos presidentes de Comisión para que se incluya una decena de proyectos en la agenda de discusiones semanales del Pleno. Si esos pedidos no fueran objeto de filtro y cada presidente de Comisión realizara acciones similares cada semana debiera incluirse en la agenda del Pleno entre 200 y 240 dictámenes, una cantidad materialmente imposible de atender en una sesión que puede llegar a 12 horas de debate; esto significaría que cada dictamen debiera discutirse y aprobarse en 3 minutos por los 6 u 8 grupos parlamentarios y los 130 congresistas. Considerando que el número de sesiones anuales puede llegar a alrededor de 40 sesiones por año y dado el esquema y estructura de ese tipo de demanda de los presidentes de Comisión ¿necesitaría el Perú, por lo demás, 9 mil 400 o 9 mil 800 normas generales anuales? La pregunta resulta en realidad tan risible que no amerita comentario adicional, excepto la mención de que los actores parlamentarios operan el proceso, con ese tipo de visión y hábitos, sin tener en consideración las necesidades colectivas en nombre, una vez más, del torpe, necio y ciego espíritu maximizador de ventajas individuales desde cualquiera que fuese la posición que ocupen social o políticamente en el país.

La condición o supuesto lógico es que las comisiones funcionen como foros efectivos de discusión con calidad representativa. Las comisiones carecen de agenda propia; la suya es la agenda del país en la que colaboran preparando las decisiones que debe deliberar y aprobar el Pleno. Si el supuesto lógico no se da es obvio que el diseño se convierte en una medida parlamentariamente inadecuada porque, sin información, estudio y concertación previa efectivos el resultado predecible es que los productos institucionales no se entregan con el valor agregado que los planes prevén. La carencia del valor agregado esperado en los procesos parlamentarios exigiría la corrección del diseño organizacional si el supuesto lógico no se llega a cumplir.

Los días de sesión son unidades materia de medidas organizacionales en sí mismos y la extensión de su duración es por lo tanto también objeto de distribución y racionalización. El día de sesión, en efecto, es dividido entre los distintos temas programados y el tiempo que a cada uno le corresponde se distribuye según la proporcionalidad de la fuerza política de cada grupo parlamentario. Por lo tanto, el número de temas y la cuota de tiempo que a cada uno se le asigna permite medir la cantidad de tiempo de intervenciones que debe distribuirse entre los grupos y también al interior de cada uno de los grupos. Estas cuotas determinan la asignación de tareas a distribuir entre los miembros de los grupos y define también el grado de preparación exigible para las intervenciones de los voceros en cada tema.

La lógica de las reglas actualmente vigentes ocasiona que sea perfectamente factible que algunos representantes se queden sin intervenir y, entre los que acceden a la posibilidad de intervenir, en otros no pocos más casos, a los oradores de los grupos parlamentarios con menor número de miembros les corresponde una cuota de tiempo de alrededor de dos o tres minutos, si no menos. La determinación del tiempo disponible para intervenciones se decide según dos factores claves: primero, la prioridad o trascendencia de la materia sobre la cual se produce el debate; y, segundo, el peso que en el debate tiene la distribución plural del tiempo entre las distintas agrupaciones políticas.

Estas medidas han dejado de lado la pauta que tradicionalmente se observó en el régimen bicameral, que establecía tiempos mínimos, no según un plan ni de acuerdo a la fuerza proporcional de los grupos parlamentarios, sino para cada uno de los miembros. Esos tiempos fueron entre cinco y cuarenta y cinco minutos, prorrogables, por cada uno de los diputados o senadores, según el tipo de materia sobre la que se debatía. En el régimen bicameral que rigió hasta 1992 no se llegó a los niveles de racionalización organizacional que se usan desde el año 1993, pero, sin embargo, la ausencia del marco de racionalidad era un incentivo para los debates mucho más prolongados.

Con el concepto racionalista de organización del parlamento se produce una situación ambivalente. Si bien se considera un logro estimable que el tiempo de debate no sea indefinido y que por ello haya un método de cálculo del tiempo para alcanzar resultados en función a la proporcionalidad de la fuerza política de cada una de las agrupaciones, no es menos cierto que con la distribución del tiempo de acuerdo a un criterio grupal y según las prioridades temáticas que también establecen las agrupaciones a través de sus voceros se genera un costo igualmente verificable. Dicho costo se le corre en la más alta magnitud a las agrupaciones con menor fuerza representativa en el parlamento, y también a los miembros menos vinculados a los portavoces de las agrupaciones. En ambos casos, la lejanía con la oportunidad para intervenir en los debates es un

desincentivo fuerte y notable para que los potencialmente más perjudicados se sientan motivados a intervenir y a debatir durante las sesiones y, por la misma razón, a recibir menos oportunidades de impactar con su participación en las decisiones que se tomen en el Pleno.

La referencia al desincentivo individual del proceso de racionalización del debate es un efecto que no debe ignorarse. La racionalización de la organización y de los procesos puede, ciertamente, ser de mucha utilidad para optimizar el procesamiento de la demanda y la consecuente agregación de valor público en el Estado representativo. Sin embargo, el aspecto negativo puede ser especialmente contraproducente si se integra con otros factores que igualmente funcionan como estímulos para descuidar la preparación de los congresistas en la participación informada y pensada en los debates y en las votaciones. Si, en efecto, a este tipo de desincentivo se asocia y se suman aspectos como el elevado número de comisiones y el correlativo exceso de mandatos, tareas y responsabilidades para los congresistas, el producto natural es el mayor número de ausencias, y también la menor capacidad y preparación en las intervenciones que debieran realizarse en las sesiones tanto de Comisión como del Pleno. La consecuencia lógica de este esquema organizacional es la ineficiencia generalizada en el uso de recursos políticamente representativos. Y si este resultado se da, nos encontramos ante un dato que niega en los hechos la idealización de la racionalización como método eficaz para la gestión de la democracia representativa.

Complementaria de la lógica de racionalización anterior es la regla de que los debates de las normas no se realizan artículo por artículo, sino por la totalidad del proyecto en un solo bloque de debate, aunque sujeto al proceso de segunda votación. El debate de totalidad es un componente del modelo, uno de cuyos supuestos, como se refiere en este mismo trabajo, es el propósito de hacer girar la acción organizacional alrededor de la mayor gravitación que deben cumplir las comisiones ordinarias. En la hipótesis de que las comisiones ordinarias cumplieran con el rol asignado, el debate de totalidad tiene la finalidad de protocolizar los acuerdos adoptados entre las distintas fuerzas políticas concurrentes en cada una de las comisiones. El debate de totalidad, en este sentido, sólo sirve para dejar constancia de los acuerdos resultantes del debate que los voceros y representantes de los grupos parlamentarios protagonizan durante el estudio y consenso plural de pareceres y puntos de vista en las comisiones.

Si la hipótesis organizacional relativa al rol preparatorio que les corresponde a las comisiones no se verifica, la situación puede tener un perfil preocupante, porque la ausencia de los logros estimados en la etapa de comisiones significará que lo no logrado entre los voceros durante el espacio reservado para el estudio y consenso llegará como lastre insoluto al Pleno. La recarga a su turno es un modo de recalentar la dinámica del Pleno, porque las leyes y cualquier otra materia que debió alistarse por las comisiones llegará sin preparación suficiente. La impreparación, a su vez, resultará en debates rápidos, bajo la excesiva presión de tiempos racionalizados, carentes de la profundidad que corresponde atender en la fase de comisiones, cuyo producto final será un resultado comparativamente improvisado y probablemente ineficiente para atender las necesidades que la demanda social presentó como insumo al sistema parlamentario.

Al escenario esquematizado en el párrafo anterior debe añadirse la presión adicional que imponen quienes pretenden *tout court* que los proyectos se debatan, voten y aprueben a despecho del valor agregado que debía incorporarse en ellos en el sistema de comisiones. El régimen

parlamentario provee de un importante arsenal de armas para el recalentamiento del régimen, que consiste en los diversos modos mediante los cuales cabe suprimir y obviar etapas. El reglamento, en ese sentido, permite que los proyectos sean dispensados de Comisión o dictamen; dispensados de publicación de los dictámenes presentados; la ampliación de la agenda cuando esta ha sido previamente fijada o cerrada; y también prevé la dispensa del trámite de doble votación, o del plazo para consultarla. Tanta salida del proceso regular agrava la ya difícil situación del proceso deliberativo en el Congreso que marca un patrón de actuación precipitado, improvisado y, además, por lo impredecible, generador de inestabilidad e ineficiencia estatal y colectiva.

Parte importante de esta situación es la lógica entre rentista y populista con que los representantes se relacionan con su electorado y los hábitos cortoplacistas con los que los congresistas conciben su papel, no menos que el garrafal error que muchos comparten de que el Estado puede actuar sin tomarse el tiempo necesario para pensar y evaluar los productos que procesa en beneficio de la comunidad. El Congreso no basa sus productos dentro de la lógica de una economía a escala; sus métodos no son los de las plantas industriales que procesan productos en serie como en el proceso de enlatado de anchovetas, salchichas, duraznos o encurtidos; ni sus operadores ocupan el papel que los roedores entrenados desempeñan en un experimento conductista de psicología del aprendizaje.

El reconocimiento del compromiso y vínculo político en la relación de representación exige niveles de responsabilidad pública ajenos a las rentas políticas o al usufructo privado del puesto que les encarga la voluntad popular. La ocupación de un puesto representativo sin visión del destino histórico ni del horizonte público es una forma de descompensación biopolítica que conduce a la inanición y a la disforia públicas. El error, sin embargo, se paga con el descontento y la ilegitimidad. Eso es lo que pagan quienes se preguntan por qué es impopular el Congreso, o por qué no recibe mejores niveles de aceptación en la opinión pública.

#### **4.2.6. La actividad representativa en la deliberación y los consensos en las comisiones**

Junto con la racionalización del número de sesiones semanales apareció simultáneamente la pretensión de que sean las comisiones las principales instancias de coordinación. El propósito de disminuir el número de sesiones semanales tuvo como objetivo la asignación de mayor cantidad de tiempo disponible para el estudio a cargo de las comisiones. Por ello, el proceso de racionalización se construyó sobre dos supuestos importantes: primero, la optimización del tiempo de debate de manera que pudiera adoptarse el mayor número de acuerdos posibles en la menor cantidad de tiempo; y, segundo, que las comisiones gozaran de mayores posibilidades para sesionar y estudiar las iniciativas que luego debieran llegar al Pleno expeditas para llegar a acuerdos con menor cantidad de debate o discusión. La cantidad de acuerdos adoptables era resultado de la hipótesis de acuerdos expeditos de las comisiones, pero también de la eliminación de un régimen de debates que se basaba en la discusión de los proyectos no por su totalidad sino artículo por artículo. El debate artículo por artículo, que subsiste como regla en la mayoría de parlamentos desarrollados del mundo, se consideró ocioso, y por lo cual se estimó, con criterios eminentemente pragmáticos, que bastaba que las leyes fueran discutidas de modo integral según la totalidad de artículos que las integraban.

La lógica del debate de totalidad, efectivamente, disminuye el tiempo para aprobar las leyes, pero no resulta claro que las mejoras obtenibles en términos de celeridad procesal sean política ni económicamente más eficientes, porque la rapidez del debate tiene como supuesto que, además, las comisiones hayan cumplido con preparar las decisiones del pleno a través del debate serio e informado de las iniciativas sometidas a su estudio y análisis, mediante la capacidad y fuerza vinculante de los representantes de los grupos parlamentarios con presencia en cada comisión. Este supuesto no puede asumirse como cumplido fácilmente, porque la dinámica de funcionamiento de las comisiones dista enormemente de tener carácter representativo ni consensual, y los miembros de las comisiones no llegan a comprometerse lo suficiente en el proceso de análisis de cada una de las iniciativas sometidas a su consideración y conocimiento.

Las deficiencias existentes en el régimen de las comisiones se explica porque desde el punto de vista organizacional se incurre en una grave deficiencia conceptual. El número de comisiones es demasiado alto. El exceso de comisiones se justifica en factores coyunturales, como la vinculación con temas de moda (pueblos indígenas, pueblo afroperuano, inteligencia financiera, discapacidad, cuestiones ecológicas o medioambientales, lucha contra la marginación y a favor de la inclusión social), si no, además, en función al incentivo o expectativa de acceder al mayor número posible de presidencias de Comisión (por la extraordinaria capacidad que tienen los presidentes de decidir políticas públicas desde el agendamiento de temas en debate, como en la precisión de los alcances que tienen los textos que el pleno aprueba durante la sesión).

El exceso en el número de comisiones ordinarias que integran la nomenclatura del sistema de comisiones parlamentarias, a su vez, produce una peligrosa y virtualmente inatendible demanda de participación entre los miembros de los distintos grupos parlamentarios a quienes, para mantener la lógica proporcional en la membresía de todas las comisiones existentes a las que pertenecen, se les impone un rol de asistencias de difícil cumplimiento, porque es imposible que las veintidós, veinticuatro o veintiocho comisiones ordinarias no colisionen en sus respectivos horarios de trabajo.<sup>54</sup> La exigencia de atención presencial a las comisiones disminuye la capacidad

---

<sup>54</sup> La ceguera con que se decide la creación de Comisiones es tan grande que no llega a entenderse la causa por la que las sesiones en estos órganos tienen tantas dificultades para realizarse con quórum, y menos aún para caer en la cuenta de que la improductividad de los debates en el Pleno es en gran parte consecuencia del escaso o nulo uso del espacio de estudio y concertación que proveen y facilitan los cupos representativos en las Comisiones. No advertir que las ineficiencias institucionales resultan del equivocado propósito de abultar el número de Comisiones es consecuencia del insistente propósito de ver en las Comisiones espacios potenciales de ganancias estrechas en la lógica de parecer más importante que lo que en realidad se es. Las Comisiones no son espacio para incrementar cupos de presencia privada o mediática. Su razón de ser desde el punto de vista organizacional es la capacidad que gana el Congreso con ellas para preparar mejor las decisiones que debe tomar el Estado con el concurso plural de las fuerzas políticas. Cuando la incapacidad de diagnosticar correctamente los problemas organizacionales se agudiza ocurre que las ineficiencias se perciben públicamente y se constata la dimensión más epidérmica del problema. De ahí comentarios como los que recoge el diario *El Comercio* titulado *Y se la llevan fácil... Parece que a muchos congresistas no les da vergüenza tener el hábito de faltar al trabajo*, en el que el editorialista da cuenta de las razones por las que los congresistas se ausentan de las Comisiones de las que son miembros, entre las que se menciona la participación en programas de televisión (ver la edición del 16 de diciembre del 2013, p. A-28). El suceso innegable de los escasos niveles de asistencia a Comisiones han sido cubiertos con un ardid reglamentario como lo es la creación de las suplencias o el puesto de accesitario, de forma que cuando los titulares de un grupo parlamentario no pueden hacerse presentes en una sesión recurren a otros miembros de su agrupación para no perjudicar la proporcionalidad, de modo singular, en las votaciones. Pero esta treta normativa no soluciona el problema principal porque el problema principal es la ilegitimidad y la pauperización de la gobernabilidad política que resulta de la falta de compromiso de los actores con los contenidos de las decisiones representativas que deben adoptar por cuenta e interés de la voluntad popular.

de intervención representativa de los grupos parlamentarios, los que al contar con mayor número de cupos en los cuales acreditar representantes debilitan la concentración de los compromisos que asumen en temas que son cualitativamente prioritarios a sus intereses políticos.

Si la calidad de la representación de los grupos parlamentarios ante las comisiones se empobrece por la mayor extensión de la demanda que se les impone, se deduce que, en consecuencia, la capacidad de alcanzar acuerdos o consensos es menos seria, y a la vez también cabe esperar que cuanto menor sea la intensidad de los consensos políticos alcanzados también mayor será la demanda de debate en el Pleno, porque los dictámenes quedan impropriadamente debatidos, porque los acuerdos que ellos consignan procesan insuficientemente la información disponible, y porque, por último, no existen compromisos y convicción representativos de las posiciones de los grupos parlamentarios que los miembros de las comisiones no consultan ni coordinan previamente con sus grupos. Cuanto más individualista sea el estilo o capacidad de desempeño de los miembros de las comisiones, y, por lo tanto, cuanto menos representativos del grupo parlamentario sean las opiniones y los votos de los miembros de las comisiones, mayor debate tendrá lugar en el Pleno. En consecuencia, se trata de un arreglo institucionalmente riesgoso y muy ineficiente, pero desafortunadamente también un arreglo que afecta irremediabilmente la calidad de la ley en el Perú.

Debido a la alta demanda de asistencia se sigue manifestando que la calidad de la participación del congresista en la Comisión no está garantizada. Ello ocurre porque a mayor número de comisiones también es más exigente la necesidad a todos los grupos parlamentarios para que las cuotas proporcionales de participación se materialicen. Sin integración de todos los grupos, las posibilidades de quórum de asistencia ponen en riesgo o peligro el funcionamiento y operatividad funcional de la Comisión. Sin proporcionalidad, de otro lado, no sólo se afecta la dificultad de funcionamiento, sino que, además, disminuye la calidad política de los productos de la Comisión porque no se asimila la pluralidad de visiones alternativas que aportan los grupos parlamentarios ausentes, cuyos pareceres y votos no cuentan. Y, cuando la integración proporcional en la Comisión es posible (porque también es cierto que hay ocasiones en las que el quórum y la presencia resulta poco menos que impracticable dada la acumulación de cargos y las posibilidades de yuxtaposición de horas de sesión de tanta Comisión y sus eventuales grupos de trabajo), la calidad de la participación no es ni muy intensa ni muy elevada, principalmente por escasez de tiempo de dedicación y concentración a las materias objeto de estudio y dictamen.

La escasez de tiempo de dedicación a los asuntos pendientes, a su vez, decide que la parcialidad o deficiencia en el cumplimiento sea materia de encargo al personal del despacho responsable del asesoramiento, apoyo o asistencia al congresista. En estos casos, tanto mayor sea la delegación al asesor más pobre será la calidad del ejercicio representativo, que tiene una naturaleza personalísima e indelegable. Y si este es el caso, de ello también cabe colegir la desnaturalización del régimen político en el que la representación es compartida por el representante y los asesores a los que él les cede el encargo que personalmente recibió de la voluntad popular.

Un régimen de estas características es por lo menos dudosamente democrático, en la medida que el poder se encomienda a terceros que carecen de vínculo y, por lo tanto, de mandato, con el electorado y con el titular de la soberanía política. La debilidad del régimen representativo

consiste en que el carácter fiduciario del vínculo entre elector y representante es ficticio, porque el elector no conoce y no realiza un acto de delegación de confianza basado en el carácter moral, las competencias intelectuales, ni las destrezas o virtudes políticas del candidato de su preferencia. La irrepresentabilidad efectiva y real de la sociedad se convierte, entonces, por obra lógica y matemática de las presunciones en un supuesto psíquica, moral y colectivamente infundado. Pero cuando a esa debilidad se le añade que el representante pone el carácter ficticio de su mandato en un tercero en cuyas competencias, habilidades, capacidad o destrezas él le delega el bien que el sistema le asigna y encarga bajo su celo y cuidado, no es difícil colegir qué tan precario es el vínculo político que resulta entre la sociedad y los resultados estatales que produce tal margen de delegación.

El fideicomiso se convierte de esta manera en una defraudación sistemática e institucional que termina anulando la lógica y las posibilidades de las premisas democráticas.<sup>55</sup> El residuo se

---

<sup>55</sup> Es porque el sistema asume que las exigencias y requisitos para ser elegido son elementales y extremadamente básicos como condición para el acceso a un puesto representativo que existe consistencia con las premisas democráticas del régimen político. A menudo no se comprende y se pasa por alto esta característica fundamental de los modelos democráticos y populares. En especial cuando se cree que el régimen, modelo o sistema funciona mal porque la valla para acceder a un puesto representativo no exige un perfil de candidato con competencias estatalmente más dirigidas u orientadas. Pero, porque el perfil no debe colisionar con esas mismas premisas democráticas es que, cualquier modificación del mismo con requisitos que limiten el libre acceso a un puesto representativo, se convertiría en una alteración y contradicción con el espíritu constitucional del modelo. En consecuencia con esta misma lógica, para que el régimen representativo funcione efectivamente según la simplicidad y sencillez de la base y principios democráticos de nuestro modelo político y constitucional, se espera que los representantes cumplan su misión, funciones, objetivos, actividades y tareas representativas de acuerdo a la condición personal que se deriva de las exigencias del perfil establecido para el acceso al puesto representativo. Cuando se pretende apoyar la tarea representativa con la contratación de asesores, asistentes o soporte personal bajo dependencia directa del congresista se instala una alteración significativa en los resultados del régimen político en la medida que el representante deja de ejercitar el mandato en base al perfil democrático por el que resultó elegido y sustituye ese tipo de ejercicio por uno ajeno que separa al representante de la base y principio conforme al cual se espera que la función política se desempeñe. Pasar por alto esta distinción crítica, o minimizar las consecuencias del resultado político que se genera mediante la introducción de modalidades de desempeño, puede efectivamente hacerle la vida más fácil al representante y hasta aligerarlo de las responsabilidades que asume y que le corresponden, pero, además, también ensucian y perturban la calidad democrática de ese mismo sistema que se basa en la creencia y principio de que el poder del Estado representativo se origina en la voluntad popular. La introducción de un régimen de asesoramiento, apoyo y asistencia debilita la esencia de un mandato personal, del cual se desentiende con mayor o menor indiferencia quien postuló no para delegar el mandato sino para cumplirlo, honrarlo y dedicarse personalmente a él quien postuló ante el pueblo para quedar autorizado a representarlo no por terceros sino personalmente. Esta diferencia no suele ser valorada suficientemente por los propios representantes que cuando se desempeñan en un puesto representativo pierden de vista la seriedad y gravedad de las responsabilidades personales que asumen. Lo cual es una modalidad de asumir con indiferencia el mandato y la tarea política que se comprometen a desempeñar. No es cuestión de pagar a otro para hacerle la vida más fácil al representante, porque si ese fuera el caso más sencillo sería tercerizar el ejercicio de la representación con un concurso rentado para ocupar los puestos representativos según perfiles profesionales y técnicos de quienes debieran estudiar la demanda, procesarla y entregar resultados con valor profesional agregado y mejor calidad técnica que la que es esperable que procesen quienes son elegidos, no por su capacidad técnica ni de gestión estatal, sino por la capacidad que tienen de generar confianza en el elector.

Estas son las razones por las que el régimen político democrático llega a niveles residuales y excrementicios cuando se pervierte mediante el adelgazamiento de la delegación recibida. El representante que es elegido para representar tiene por obligación personal ser él mismo quien define cuál es la demanda popular, estudiar cuál es la mejor manera de atenderla desde el Congreso, y tomar la decisión correcta para que el resultado le haga mayor bien a la república que no hacer nada, o que tomar decisiones contraproducentes con el ejercicio, desempeño y performance de su actividad representativa. Lo demás es una racionalización simplista, barata y muy cómoda para figurar como representante sin hacer lo personalmente indispensable para merecer honradamente el título y la autorización que se pidió y que se recibió. Pero lo más grave es que con el pretexto de la supuesta optimización del mandato mediante el apoyo de asesores y asistentes personales la democracia a la que se refiere el documento constitucional se pervierte, se desfigura y se transforma en una mueca o en un gesto simbólicamente huecos y vacíos, porque el régimen representativo queda agujereado bajo el supuesto reciclamiento de la representación con la prótesis que se compra y que se paga para que las imperfecciones de la competencia del representante se maquillen y disimulen cosméticamente.

expresa como restos excrementicios de un sistema productor de la gran mentira representativa. Si el representante no ejercita personalmente su representación, su negligencia y su ardid y trampas delegativas producen resultados residualmente diluidos entre quienes asesoran o asisten a los representantes, o quienes ejercitan la representación sin que hayan postulado ni hayan sido elegidos para desempeñar el ya débil vínculo político de representación entre el elector y su supuesto mandatario.

Puede verse así cómo una medida de aparente menor rango, importancia o reconocimiento constitucional, como es el número de comisiones del Congreso, tiene un impacto decisivo en el cumplimiento de las funciones constitucionales del Congreso. Los arreglos en el nivel operativo o de la microgestión pueden tener una relevancia aún mayor que muchos otros preceptos de explícito y clásico reconocimiento constitucional. La ingeniería constitucional debe prestar mayor atención al cálculo del material organizacional con el que se ejercitan las funciones privilegiadamente constitucionales, que el que tiene y goza la temática ortodoxamente consagrada en los documentos constitucionales. El enfoque que se presenta permite advertir cómo el discurso que mantiene la elite constitucional puede ser políticamente improductivo precisamente por las redundancias inefectivas que mantiene en el plano de la eficacia, de los logros o de los resultados colectivos. Lo constitucional, en este sentido, es políticamente incorrecto cuando la idealidad colisiona con la existencia concreta del proyecto comunitario, o cuando por lo menos impide el mayor beneficio de la comunidad en nombre de una lectura limitada o rígida de un documento que se trasciende a sí mismo en proyectos de mayor provecho o fuerza colectiva.

#### 4.2.7. Redefinición de la función representativa

Muy independientemente del peso que se asuma que pudieran tener aisladamente los rasgos anteriores como medios para mejorar el papel del régimen representativo de nuestro sistema político, no hay otro más crítico que el relativo a la composición del grupo humano que lo integra. Y este factor depende sustancial y específicamente de la calidad de la ciudadanía y de la capacidad dirigencial de los partidos políticos que entrenan, seleccionan y proponen a los candidatos; pero, además, depende de factores como los incentivos normativos que ajustan y perfilan las posibilidades de contar con representantes más aptos y calificados para cumplir el rol representativo y desempeñar eficazmente el programa que el sistema político prevé que llegue a ser cumplido confiable y responsablemente.

La revaloración de la misión y actividad representativa empieza por la comprensión de la función parlamentaria como una tarea de servicio que corresponde cumplir con la convicción de que, lo que quiera que haga quien recibe autorización para representar, debe hacerlo con la consciencia de que su labor es honesta y que los suyos son actos genuinos y auténticos, de ninguno de los cuales debe sentir ni culpa ni vergüenza.

La representación, por eso, es más una actitud ética antes que un mandato o una atribución legal. El éxito de la representación depende del ánimo, del afecto y de la estimativa representativos en el sujeto que tiene la misión personal de representar a su comunidad. Representar, en este sentido, no es un rol al que le corresponden o al que se le asignan derechos, sino una función u obligación moral. Es innegable que para cumplir esa misión y metas deben reconocerse recursos materiales

que permitan al representante que las alcance. Pero el medio no es más importante que el fin, porque el medio que recibe mayor consideración que el fin termina convirtiéndose en un fin en sí mismo y con ello se pervierte y desnaturaliza el orden y objeto del sistema en el cual operan uno y otro.

Una de las razones por las cuales el régimen representativo adolece de eficacia es precisamente la excesiva prevalencia que se le da a los derechos, prerrogativas y recursos que se asigna a los representantes. Cuando los arreglos presupuestales relativos a los emolumentos y otros beneficios económicos de los congresistas se convierte en una ventaja apetecible, se invierte la razón de ser de su propósito porque operan como una difícil tentación contra la austeridad en el ejercicio de la función política que tienen la responsabilidad de cumplir.

En la caricatura que sigue se muestra el tipo de material con el que se identifica ordinariamente la opinión popular, gracias ciertamente al sesgo y sugerencia que nace de los medios de comunicación. En ella se ilustra el tipo de concepto que tiene y circula de modo genérico en la población sobre el rol del representante y su relación con los recursos y derechos que se asigna.

Según la alusión satírica del autor, se infiere que los representantes comprenden su tarea como el aprovechamiento del puesto que ocupan con el propósito de enriquecerse. La referencia implica que el *otorongo* que empuja la carretilla sobre la que se ha depositado un bulto o costal lleno de dinero es un congresista, el que se sorprende respecto de la supuestamente extraña creencia popular de que los representantes cuentan con ingresos o beneficios inmerecidos por la labor que realizan.

Probablemente la noción que recoge el caricaturista el año 2013 no signifique variación muy grande respecto de los testimonios que pudiera haberse registrado en los siglos XIX o XX. La regularidad de esa percepción importa la preocupación sobre modos constantes de defección frente al mandato. La defección expresa e implica también el desencanto respecto de la expectativa de un tipo de modelo de ejercicio de la representación basado en la frugalidad cívica y en la austeridad democrática.

La concepción de la función representativa como una tarea basada en la vocación de servicio a un mandato es un requisito elemental para que la confianza en la gestión política no defraude a quien concurre a un proceso electoral en la expectativa de que el resultado de su contribución tendrá la posibilidad de quedar honrada, y de generar valor y resultados públicos en beneficio de nuestra comunidad. La vocación, desafortunadamente, no es susceptible de adquirirse mediante un cuidadoso proceso de adiestramiento o de inducción. Viene con la formación que se recibe en los niveles y espacios más íntimos en la socialización familiar, o nace con el sujeto.

Pero como, una vez más, son los partidos políticos el lugar natural para la selección de los candidatos que se proponen a la sociedad, es necesario que esa vocación sea adecuadamente valorada y apreciada, además ciertamente de las otras habilidades y destrezas que deben proveerse en el proceso de adiestramiento partidario. La responsabilidad de los dirigentes partidarios no es sencilla, porque el escollo más complicado en el entrenamiento y selección de los cuadros de candidatos es encontrar a candidatos auténticos y sinceros. Quienes se acercan a los partidos tienen y sienten una inclinación natural al poder y a situaciones en las que se accede a posiciones de

dominio y control, de ahí que en nombre de la posibilidad de llegar a ese tipo de posiciones no es poca la tentación de fingir y de sobreadaptarse al proceso de capacitación y de selección para llegar a ser seleccionado como candidato a un puesto público. El embaucamiento y el engaño pueden enmascararse bajo el maquillaje de la docilidad y de la abnegación, porque quien no es honesto no vacilará en presentarse instrumentalmente como si lo fuera para alcanzar la meta que le importa y concierne más que cultivar la autenticidad, la rectitud y la honradez en su vida personal.

De otro lado, no es sólo cuestión de virtud, honestidad y autenticidad en los candidatos, sino también en quienes tienen a su cargo el proceso de formación, evaluación y selección. Si quien forma y selecciona no es una persona política y éticamente virtuosa es difícil que sea un árbitro o juez apropiado para escoger a los mejores en vez de a quienes le representen una ventaja para seguir desarrollando pillerías o irregularidades desde la red de contactos que se establece en los partidos.

El nuevo tipo de representante será el que tenga la capacidad de ingresar, avanzar y convencer en los partidos políticos, y llegar a una posición representativa con la fortaleza de ánimo suficiente que le permita actuar con coraje y convicción, sin intimidarse ante la adversidad, en especial ese tipo de contrariedad en la que pretenderán arrinconarlo los enemigos de la corrección moral en la vida política. Para que el sistema representativo tenga un rostro diferente, y cuadros tan confiables como los que pudieran generar orgullo en la comunidad a la que representan, antes es indispensable que los partidos políticos se hayan reformado y renovado no sólo con sangre nueva, sino antes y además con una nueva generación de jóvenes capaces de poner por delante el destino histórico del Perú antes que la satisfacción de sus metas o ambiciones personales. Sin esa visión de futuro colectivo, ni los partidos ni las instituciones tienen medios suficientes para asegurar la reforma y el cambio del descrédito en el que se ha sumido la experiencia representativa con la mayoría de integrantes de la generación de políticos contemporáneos.

#### **4.3. LAS ANOMALÍAS CONDUCTUALES Y LA RAÍZ DE LA REPRESENTACIÓN**

Bajo el concepto de que es parte del marco lógico de este trabajo, la dimensión subjetiva no queda excluida de la estructura ni naturaleza constitucional. Por ello es indispensable intentar una explicación sobre la capacidad constitutiva de la calidad de quienes operan los procesos estatales del parlamento en calidad de representantes de la nación y de la voluntad popular.

Probablemente lo más saltante desde el punto de vista del sistema que reproduce la representación en el régimen político es el nexo que existe entre los medios, la tecnología y los resultados que retorna el mecanismo electoral. Desde la última década del siglo xx las distintas manifestaciones de la vida política han cambiado notable e irreversiblemente. El ciudadano tiene ahora acceso a un inmenso acervo documental e informativo como nunca antes. Basta el acceso por *wi-fi* a Internet y a recursos colaterales (como un *smartphone* o una *palmtop*) para conocer. El mayor acceso a la actividad desarrollada por los representantes del pueblo ante el Estado, lejos de generar respeto, admiración u orgullo en la ciudadanía, ha sido causa de una sensación de asco público o de desprecio generalizado, porque la atención se ha dirigido a los aspectos menos dignos de la acción estatal.

Apenas se conoce una infidelidad, una declaración incorrecta o una licencia respecto del uso de recursos disponibles para el congresista no tarda mucho en recorrer el espacio de la televisión por cable, *facebook*, *twitter*, además de medios clásicos como la señal de televisión abierta, la radio o los diarios de circulación nacional o regional. A partir del enorme desarrollo de la tecnología, las bases de la constitución en el sistema representativo han sido afectadas radical e ineluctablemente. Lo que debe llamar más la atención es, sin embargo, que la atención se ha dirigido no hacia la dimensión seria de la tarea representativa sino hacia aquello más emparentado con su trivialización, sensacionalidad o lumpenización.

El consumidor de bienes públicos selecciona qué le llama la atención y eso es lo que resalta, prefiere y consume con avidez. La oferta es mucho más amplia, pero el factor crítico es la dimensión en la que la consciencia del consumidor elige qué le llama más la atención. Si los intereses de una consciencia mórbida carecen de afinidad con la diversidad de temas por los que el Congreso toma interés, investiga, analiza y contrasta, la consecuencia natural será que el interés común por la acción parlamentaria de los representantes se fijará en la banalidad y en el ridículo del comportamiento político.

Es más fácil compartir la esfera pública en aspectos que llaman al humor, a la risa, a la sorna, o al ridículo que discutir sobre materias exentas de la dimensión chistosa o burlona en la que puede hacerse escarnio de la naturaleza humana. Es desde la levedad del carácter general de los auditorios desde donde se forman las opiniones denigratorias que culminan en el juicio de irrelevancia que se emite en contra de la institución parlamentaria. Ahí se magnifica, desequilibra y caricaturiza la seriedad de la tarea representativa. El responsable inmediato del juicio popular sobre la calidad del ejercicio de la representación es precisamente la superficialidad desde la que se seleccionan o eligen los aspectos públicamente relevantes de la institución parlamentaria.

Errores y fallas es imposible que no existan, se den, adviertan ni constaten. El parlamento es una empresa natural, política y terriblemente humana. Es innegable que se produzcan desaciertos de conducta, de comportamiento y de juicio político entre los representantes. Lo que sí es evitable es que los desaciertos ocupen los altos niveles de atención general.

Si la falla se encuentra en la capacidad y en el criterio de selección del público sobre qué es relevante del desempeño del Congreso, la solución respecto de la raíz del juicio público no parece ser la validación del error de selección. Si el problema en su origen es un problema de capacidad para seleccionar qué es lo pública o políticamente importante por fallas en el criterio o en la capacidad de juicio del consumidor de una vitrina colmada con ofertas variadas de alternativas, lo peor que puede ocurrir que se haga sería tratar la imagen pública que construye el consumidor como si fuera la realidad, y menos aún pretender maquillarla o dorar la pobreza de la trivialidad e inanidad para tamizar la crueldad de la opinión colectiva.

La abundancia tecnológica ha traído como consecuencia, por ello, una importante revelación respecto del carácter y de la calidad del juicio de quien selecciona qué es lo importante en el ejercicio de la función representativa. Si el mercado muestra el éxito de un producto, y el interés del comprador define qué segmento de la oferta triunfa, la cuestión de las anomalías conductuales en el comportamiento parlamentario expresan el núcleo subjetivo de electores motivados profundamente por la obscenidad y la morbosidad de la conducta ajenas. Y en este proceso, naturalmente, los

medios de comunicación son fieles reproductores de la miseria desde la que se elige qué llama la atención y que debe resaltarse de la conducta representativa.

La selección de lo que aparece como opinión pública no es gratuita. Tampoco es una obra altruista, inocente ni desinteresada. La opinión pública es un proceso de construcción. Y los ingenieros o arquitectos de la opinión pública son, principalmente, las empresas y los operadores de los medios de comunicación. Qué es opinión pública no es una experiencia ajena al proceso de apropiación o control del poder. Los dueños y los operadores de los medios de comunicación no son agencias imparciales exentas de alguna cuota importante del mercado político. Los medios de comunicación son e integran un grupo de la sociedad con intereses específicamente identificables. Sus intereses no son, ni tiene por qué asumirse que lo sean, meros canales de transferencia de los difusos intereses de la sociedad. Ellos matizan y, por lo tanto, también influyen en los contenidos que construyen con su selección de lo relevante y su indiferencia frente a lo que no lo es.

El peor enemigo de esa imparcialidad es, en el mejor de los casos, paradójicamente, la inocencia desde la cual se niega el interés del medio y del comunicador en la producción de la noticia o de la opinión pública. La inconsciencia y la ingenuidad mental de comunicadores y de empresas mediáticas es el más grande agente de distorsión histórica y de parcialidad política. Es por ello previsible y razonable deducir que la valoración pública sobre la calidad de la representación esté en proporción directa a los intereses mediáticos que seleccionan y que construyen el imaginario al que luego se apelará como *opinión pública*.

Ante una situación como la planteada, la pregunta es cómo enderezar lo torcido, considerando que el centro del problema es una modalidad colectivamente compartida a partir de serios déficits en la capacidad de juicio y de selección del consumidor principal de los servicios de representación estatal, los mismos que no amenguan ni corrigen precisamente la agencia mediática, que ni es imparcial ni desinteresada cuando selecciona o construye aquello de lo que el consumidor se apropie. Si bien cabe imaginar la manipulación de la opinión pública a través del marketing, de la propaganda o de campañas de imagen y publicidad, estas no son modalidades sanas de construcción de la esfera pública.<sup>56</sup> La calidad del juicio no mejora ni se corrige con artificios, sino con alternativas reflexivas que favorezcan, incentiven o induzcan a la madurez. Lo contrario sólo sirve para reeditar el círculo vicioso y la levedad en que sobrevive la sorna, el escarnio y, en general, la dimensión morbosa del apetito o demanda pública.

Si la agudización del problema se ha agravado con el uso de las tecnologías de la información, parece que una buena alternativa es intentar la innovación de los métodos de actuación y de comunicación parlamentaria para optimizar la calidad de la acción, los métodos, los estudios, los debates y los propios procesos de decisión política con los recursos tecnológicos disponibles. El objetivo es recuperar la salud política del parlamento, de forma tal que lleguemos por lo menos al bicentenario de la república con un juicio público más saludable.

---

<sup>56</sup> Bernard Stiegler (2004) advierte la relación entre el desarrollo de las economías de escala que requieren de mercados masivos, y las técnicas de marketing que facilitan la producción de individuos masificados enganchados, dependientes y sometidos a las exigencias de la economía de escala. La combinación, para Stiegler, *résulte une misère symbolique qui est aussi une misère libidinale et affective, et qui conduit à la perte de ce que j'appelle le narcissisme primordial: les individus sont privés de leur capacité d'attachement esthétique à des singularités, à des objets singuliers* (p. 19).

El mal no se encuentra sólo ni únicamente en algunas inconductas parlamentarias. El mal también se encuentra en la calidad del juicio público, en la consciencia con la que define sus elecciones, en el conocimiento de que dispone sobre las consecuencias del resultado electoral, así como en la incapacidad y eficiencia del consumidor del mercado político para seleccionar mejor sobre qué indicadores concentra su atención para medir y para valorar realista y no sólo imaginaria ni idealmente el ejercicio de la representación por sus congresistas.

## V. DEL TRAUMA CONSTITUTIVO A LA REPRESENTACIÓN MANIQUEA

Con lo dicho se retorna al punto de partida. La condición de la institución parlamentaria en el marco de la cultura constitucional del Perú muestra diversidad de síntomas. Los síntomas son formas de designar la inexactitud de fenómenos u ocurrencias insuficientemente conocidos, explicados o comprendidos. En la comprensión del síntoma y sus causas reside la posibilidad de optimizar la calidad de nuestra Constitución, lo que es lo mismo que afirmar la calidad de nuestra existencia y de nuestro proyecto político. La Constitución del Perú no se expresa en el papel cuya escritura desempeña el vacío papel que tienen los significantes pendientes de un sujeto capaz de dotarlos de contenido.

La Constitución son los actos, las conductas, los hábitos, los sentimientos, las taras y los vicios recónditos que emergen cuando pretendemos llevar adelante los procesos de interacción colectiva. Por eso, el síntoma en que se constituyen las deficiencias de organización, operación y funcionamiento del parlamento también constituyen oportunidades de corregir y superar vivencias colectivas insatisfactorias o, en caso de desaprovecharlas, significan también la permanencia de hábitos, actitudes o patologías que las constituciones no han sido suficientemente eficaces para sustituirlas o erradicarlas. Como en toda empresa humana, la evaluación de la vigencia y aplicación de la norma constitucional, hay inevitablemente logros y también reiterancias traumáticas de los mismos vicios o enfermedades colectivos.

Los traumas son una experiencia elemental, ontogenética y estructurante del ser humano, pero en el caso singular de las deficiencias que llaman la atención pública a propósito de los fenómenos representativos de nuestra vida política cabe constatar el carácter filogenético del trauma colectivo. El Perú es una experiencia histórica que nace con el conflicto entre dos visiones, dos mundos, dos lenguajes, y dos divinidades distintas y desconocidas para cada una de las partes. Así como hay términos que se han encontrado e integrado con el tiempo, subsisten, sin embargo, otros de difícil adaptación que han permanecido inconexos y en condición de ambivalencia. La invasión fue un acontecimiento excepcional en el devenir de la cultura telúrica originaria, consecuencia de la aventura irruptiva e intrusiva con que procede la cultura del invasor hispánico. La irrupción, que pudo ser adaptativa, tiene carácter traumático porque se basó no en convenciones de convivencia sino en la pretensión de imposición colonial y vertical de una cultura que quiso someter a la otra. La cultura originaria, por eso, padeció del síndrome de su propia subalternidad ante un patrón que se autoubicó como hegemónico o superior. El proceso no fue episódico, sino duradero. Empezó el siglo XVI y de algún modo se mantiene residualmente aún en algunos espacios de exclusión y de discriminación étnica. De ahí que el trauma temprano en el origen de la racionalidad y de la cultura peruana esté estructural y profundamente larvado e inculcado en las vivencias históricas de nuestra colectividad política.

Es debido a la ausencia de espacios colectivos y adecuados para el procesamiento del trauma originario, y por lo tanto a nuestra incapacidad para confrontar la dolorosa realidad de la segregación y de la imposición violenta inherente a la sumisión cultural, que el íntegro del aparato psíquico del Perú aún no metaboliza la dolorosa constitución de nuestra identidad fragmentada y quebrantada por la lucha entre dos visiones aún distintas y contrapuestas en el mismo territorio. La ausencia de espacios de intercambio y deliberación, y la incapacidad de tramitación del dolor traumático de nuestro origen histórico, subsisten y perviven en silencio. En el mismo tipo de silencio en el que se reproduce el racismo, la exclusión, la subalternidad y la colonialidad mental que tiene como modelo una identidad exógenamente generada. Durante cinco siglos, el Perú ha necesitado, por eso, ver fuera de sí para conocer quién es en sí. El resultado es un espectro parchado de identidades inconclusas que cristaliza no otra cosa que la reproducción especular de una imagen nacional definida desde fuera del Perú.

De ello se desprende que la constitución peruana es una constitución traumática porque nuestro origen se funda en la negación de valor de los extremos que nos integran. Es a esto a lo que Max Hernández le llama el *trauma fundacional* y la *fundación traumática* del Perú. Dos manifestaciones que se transmiten generación tras generación durante cinco siglos y cuya reproducción no se detiene porque se propaga desde el núcleo familiar a través de todas las microrredes colectivas hasta expandirse en todo el territorio nacional. La expansividad histórica y generalizada del trauma fundacional tiene como principal consecuencia la atmósfera de inseguridad y de desconfianza colectiva, porque nadie conoce claramente cuándo la propia identidad individual puede quedar amenazada con el estigma de la exclusión o de la satanización cultural. El temor a caer en una condición de extraño al grupo y de catalogación en la categoría de anormalidad colectiva afecta la base constitutiva del aparato psíquico poniendo al sujeto peruano en una condición general de desamparo desde la cual todas las relaciones en el sistema político están manchadas y perturbadas con el color paranoide de la inseguridad y de la desconfianza.

Cuando el ejercicio del poder se realiza a través de sujetos cuya identidad está constituida colectivamente según una estructura traumática que reproduce la inseguridad, la desconfianza o el desamparo, es deducible que las instituciones operadas por este tipo de sujeto también generarán y reproducirán las mismas tendencias traumáticas. Si el Estado en general, y la organización representativa que se concreta en la institución parlamentaria en singular, funcionan a cargo de sujetos constitutivamente afectados por niveles generalizados de desamparo o inseguridad, es esperable y solamente lógico que ese mismo Estado y ese mismo Congreso funcionarán como agencias de reproducción de desconfianza, desamparo e inseguridad porque la lógica de su operación se basa en la colonización mental, en la discriminación social y en la exclusión política.

Un panorama semejante no puede remediarse con soluciones de índole o carácter institucional, como podría serlo la reforma de la Constitución, o los cambios en las normas del Reglamento del Congreso. El sistema electoral sólo replica una muestra de lo que la sociedad contiene. Sus reglas retratan la constitución de la calle. No decide solo. Sólo duplica o escanea la voluntad y la materia sustancial de quienes lo usan. De ahí que en los productos y resultados que muestra la vitrina del Congreso se incluya con fidedignidad, también, a los ciudadanos del territorio inhóspito y marginal del Perú, a los del monte y de la puna, del desierto y del pongo, del muelle, de la quinta, de los tugurios y de los barracones, a lo largo y ancho de los espacios geográficos transversal

y longitudinalmente liberados del Estado. Una de sus principales propiedades es describirnos crudamente tanto en la racionalidad de nuestra ignorancia racional, como igualmente en nuestra discapacidad, acedia, apatía o parálisis políticas.

Nuestros resentimientos, exclusión, analfabetismo, envidia, codicia, desocupación e invisibilidad son secuestrados en la rigurosa e insobornable ingeniería de la genética electoral. Vernos representados es la gran oportunidad de enfrentar la gran represión con la que se engaña la racionalidad con la que pretendemos una irrealidad humana. Lo ominoso se agazapa en el horror carroñero que expresamos contra la calidad de nuestra propia constitución especular y límpidamente representada en el Estado por nuestras autoridades legítimamente representativas de nada menos que de lo que pobremente somos y podemos ser. La queja, la crítica, la falsa dignidad y la hipócrita vergüenza son solo distractores de la pétrea incapacidad con la que vivimos nuestra miseria política. Y los últimos en caer en cuenta de esta penosa e infantil condición son los superyoicamente desinformados y falsamente ilustrados consultores y gurús en *opinología*, cuya desavisada y prósbita autoridad ensalzan y magnifican los medios de comunicación, para supuestamente formar la consciencia crítica de nuestro pueblo.

De deficiencias en ciudadanía se consigue deficiencias en representación. Los partidos políticos son los agentes de la educación, del cambio y de la conducción de los principales procesos representativos. En algún punto debe iniciarse la transformación. La ciudadanía es un objetivo final y de largo plazo. Los medios de comunicación tienen por misión sintonizar o reproducir el interés del consumidor de forma que la empresa no desaparezca, aunque su papel pedagógico o didáctico no pueda ignorarse. El sistema electoral es un mecanismo cuyo objetivo es traducir lo más fielmente posible la voluntad del electorado en un sufragio determinado que tiene lugar en un episodio histórico específico en un territorio definido. El régimen político se comporta según la composición de las mayorías y la calidad política de sus operadores. Y la institución parlamentaria refleja básicamente las capacidades propias de la población, dentro del menú que le proponen los partidos políticos.

Si los partidos políticos se conciben a sí mismos como más que un simple club electoral cuyo objetivo es alcanzar posiciones de influencia en el poder político para el beneficio de sus líderes o de quienes financian las campañas electorales, se espera que a ellos les corresponda romper el círculo vicioso para emprender la reforma de la calidad ciudadana y, por lo tanto, también la reforma del Estado. El papel conductor e impulsor de las grandes ideas y proyectos ciudadanos es parte del mandato inherente a los partidos políticos. Los partidos no pueden quedar a merced de los intereses mediáticos ni someter el liderazgo de su rol a mecanismos según los cuales la agenda es fijada o impuesta por los medios de comunicación, cuyo papel en la comunidad es muy distinto al que por origen y por sentido histórico les corresponde a los partidos políticos. Aún los defectos más grandes que pueda imputárseles bastan para negar el papel que cumplen en la articulación de la visión y la organización política del país. El mal uso del papel no basta para que se los sentencie con su exilio de la escena política nacional.

El resto es materia del progresivo y natural proceso de maduración de nuestra ciudadanía. El ciudadano es el repositorio de la calidad de nuestra vida colectiva, lo cual significa la calidad de nuestra actividad, nuestros procesos, nuestros resultados y, en general, de nuestra existencia y

nuestro proyecto político nacional. Es de la calidad que tengamos de vivir nuestro compromiso con sentido de comunidad que depende el mejoramiento de lo que ahora nosotros mismos ironizamos y ridiculizamos como si se tratara de un producto que generan terceros distintos a nosotros mismos. La cultura constitucional no es otra cosa ni es más que la cultura que creamos como ciudadanos. El rol que ocupemos en la vida colectiva es una faceta más de los que somos como comunidad, sea que hablemos como peatones, afiladores de cuchillos, recicladores, bancarios, sindicalistas, maestros, indígenas o autoridad política en cualquiera que fuese el nivel estatal que desempeñemos por encargo del pueblo por cuya cuenta e interés debemos actuar.

No obstante la periférica y casual sensación de desesperación o catástrofe con que explicablemente tiende a afectar nuestro juicio la información que se selecciona y resalta el desempeño o conducta del Congreso como parte de la preocupación pública, es necesario mantener la prudencia y la calma con ecuanimidad. Los parlamentos son el mejor espejo que tenemos de quiénes somos como pueblo, y también son mejor que lo que el relato mediático nos comunica que es. De ahí que el mejor acto de enjuiciamiento y evaluación que puede hacerse sobre el Congreso, por lo tanto, es el que nos permite efectuar sobre la propia condición de nuestra humanidad.

Es necesario aprovechar introspectivamente cuánto de lo que nos muestra el Congreso es solo lo que hemos hasta ahora alcanzado a ser como pueblo. Lo que nos falte para alcanzar mejores niveles de satisfacción con nuestro parlamento es exactamente lo que está pendiente que asumamos como tarea para mejorarnos a nosotros mismos como personas y como comunidad. Esas son las pruebas cuya confrontación decide la calidad de nuestra constitución política. La valla no es más alta que la que está a nuestro exacto alcance superar. Es una tarea que sólo quienes nos eslabonamos en el mismo tejido social podemos corregir.

El expediente moral y políticamente más fácil es mirar a los congresistas como chivo expiatorio de males que anidan en la molécula y en la más recóndita entraña de nuestro propio ser individual y comunitario. Ese método es engañoso porque se basa en la ilusión mentirosa de que quienes nos representan no reflejan nuestra identidad colectiva. La representación política puede no tener el mejor ni el más confiable de los orígenes porque elegimos a nuestros congresistas sin posibilidad real de endose efectivo de confianza. A pesar de la radical dificultad genealógica, no deja de existir una relación genética.

Con la representación pasa cosa similar a la que ocurre en la cópula. Puede no haber amor, pero es imposible negar que el ser engendrado replica los genes que se transmiten en la fecundación. En el acto electoral, como en el acto de fecundación, puede no transmitirse confianza, pero la imposibilidad formal de transmitirla no impide la capacidad material de transmisión del gen político. Así se explica que los representantes que llegan al Congreso son réplica material de la misma sociedad que está formalmente impedida de generar productos colectivos basados en el conocimiento y en la confianza que despierta en nosotros quienes ofertan su disponibilidad para que los prefiramos.

Así es como tiene lugar una modalidad representativa que tiene una base maniquea, porque todos esperan que con la magia del sistema electoral el proceso se valga de una mítica cadena de transmisión capaz de convertir votos genéticamente transmisores de mediocridad

en un sistema cualitativamente superior en el que se encarne el bien colectivo y en el que los representantes sean cualitativamente distintos a los electores de entre los cuales emergen. Todos esperan que cada elección opere la optimización de un sistema cuya base sigue siendo la misma. El maniqueísmo representativo se basa pues en la expectativa de un régimen ideal, cuya composición y funcionamiento no ha habido quién lo gestione, pero tiene como correlato, y de ahí la dimensión gnóstica o maniquea del sistema, el endose de todo mal en el producto que muestra, exhibe o expone la dimensión traumática que prefiere silenciarse para no dejar abierta la herida del desamparo, de la desconfianza y de la inseguridad colectivos.

Pero cuando comienzan a emerger los primeros síntomas de nuestra misma y deficitaria realidad cívica y ciudadana los primeros en llamar nuestra atención son los medios de comunicación, que nos lo hacen notar proyectando la concentración de los males públicos en el chivo expiatorio del sistema constituido por quienes nos representan (independientemente, por cierto, de las responsabilidades que efectivamente corresponda adjudicar a quienes son sindicables por sus inconductas individuales). Luego son los propios electores que trasladan el déficit de su constitución fuera de sí invistiendo a los representantes de todas las carencias constitutivas que se resaltan cuando se verifican inconductas corporativas. Naturalmente que cuando la atención se concentra en el chivo expiatorio en que se convierte el Congreso la cobertura mediática encuentra aliados importantes, como pueden serlo los grupos de poder a los que les interesa influenciar en un sistema representativo lánguido y decaído, el gobierno que, en contraste, precisamente por no tener una base electoralmente representativa, está conductualmente mejor cubierto y, por lo tanto, se presenta como una agencia significativa y comparativamente más eficiente que el Congreso.

El maniqueísmo de nuestro sistema representativo, de esta manera, repite su propio mecanismo destructivo y agudiza con énfasis y doble subrayado el síntoma de nuestro origen y fundación traumáticos, porque una vez que prende la semilla expectativa que se tipifica como un déficit de ilegitimidad representativa no hay quien pare mientes ni caiga en cuenta que la totalidad del sistema representativo es, en realidad, totalmente fiel a los ciudadanos y partidos que le dan vida. Por lo tanto, no es que los ciudadanos sean *los buenos* y los representantes *los malos*, sino que lo que quiera que sean los representantes es comprensible únicamente por el carácter genéticamente reproductor del proceso electoral, cuya propiedad elemental es afectar transversalmente a todo el sistema político con los genes culturales e históricos de la misma colectividad.

Los excesos y las precariedades que se levantan gracias al impulso mediático forman parte de ese mismo sistema y cultura genéticamente cerrados cuya lógica, hasta ahora, no se quiebra y, por lo mismo, continúa reproduciendo las carencias y faltas constitutivamente traumáticas de nuestra fundación política. Las técnicas del institucionalismo son por eso inadecuadas e ineficientes para remediar un mal cuya naturaleza cultural opresora y colonial las excede. La cura no tiene lugar fuera del diagnóstico y de la consciencia que se adquiere del mal. La crisis de representación o crisis representativa expresa el mal o trauma originario que debe extraerse del ámbito del silencio en el que permanece. Es necesario que se deje hablar al trauma que nos atraviesa. Solo una disposición comprensiva de la interrelación que existe entre ciudadanía, partidos, elecciones y representantes permite asumir menos desapego o una actitud menos disociada en ambos extremos básicos y elementales del sistema, la ciudadanía y la representación.

Como ocurre con toda forma de pérdida o separación, se impone la necesidad de extirpar y descartar el maniqueísmo con el que se sataniza desproporcionada y focalizadamente el sistema representativo en el Perú. Es necesario liquidar la imagen cómoda de que el mal político se encarna en los representantes como si no existiera alguna forma importante de traslado o transferencia genética de ese mismo mal en la base social de la que emergen quienes representan, y como si los ciudadanos no tuvieran nexo constitutivo alguno con los representantes que los ciudadanos eligen y que los representantes reproducen representativamente.

Seguramente deberá causar dolor y malestar reconocer que los representantes no son sino como nosotros los ciudadanos, pero sin la ascesis del duelo por la muerte de una imagen que sobredimensiona maniqueamente el mal que es parte de nuestro régimen y organización política no será posible contar con un Estado ni una sociedad políticamente maduros y responsables, en los que nuestras relaciones se funden en la plena asunción de nuestra identidad histórica y nuestros conflictos colectivos. El carácter tribal de la actitud con la que se claudica frente a fenómenos que nos angustian lesiona radicalmente la calidad de nuestra condición comunitaria e histórica. El reconocimiento de nuestra propia identidad a través de la aceptación de las miserias y dolor que sentimos cuando constatamos que nuestros representantes nos fallan es el primer paso que debe darse para salir autopoieticamente de la tendencia anómica en las reacciones tribales que demonizan maniqueamente la reproducción de nuestra realidad políticamente representativa.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

BOWLBY, John

1969 *El vínculo afectivo*. España: Paidós.

EVOLA, Julius

1994 *Rebelión contra el mundo moderno*. Argentina: Heracles.

FREUD, Sigmund

1917 «Duelo y melancolía», en *Obras Completas*, volumen XIV, 1976. Buenos Aires: Amorrortu editores, pp. 235-255.

GUATTARI, Félix

1996 *Caosmosis*. Argentina: Manantial.

GUENON, René

1927 *La crisis del mundo moderno*. Paris: Editions Gallimard, en traducción de Carlos Beas publicada por Mosca Azul Editores en 1975.

HERNÁNDEZ, Max, y otros

1987 *Entre el mito y la historia. Psicoanálisis y pasado andino*. Lima: Ediciones Psicoanalíticas Imago.

- HERNÁNDEZ, Max  
2012 *En los márgenes de nuestra memoria histórica*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres.
- HERNÁNDEZ, Max  
2013 *Opresión política y represión psíquica*, Texto inédito.
- LAURÉNT, Eric  
2010 *El goce sin rostro*. Buenos Aires: Tres Haches.
- LEÓN CANNOCK, Alejandro  
2013 *Cartografías del pensamiento. Ensayos de filosofía popular*, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC).
- MAFFESOLI, Michael  
2004 *El tiempo de las tribus. El ocaso del individualismo en las sociedades posmodernas*. México: Siglo XXI editores.
- MAHLER, Margaret  
1968 *On human symbiosis and the vicissitudes of individuation. Infantile psychosis*. USA: International Universities Press Inc.
- MARTUCELLI, Danilo  
2005 «La consistance du social. Une sociologie pour la modernité». Presses Universitaires de Rennes, Collection *Le sens social*.
- MILLER, Jacques-Alain  
2008 *El partenaire-síntoma. Los cursos psicoanalíticos de Jacques-Alain Miller*. Barcelona: Paidós.
- MILLER, Jacques-Alain  
2010 *Extimidad. Los cursos psicoanalíticos de Jacques-Alain Miller*. Barcelona: Paidós.
- RUMMLER, Geary A. y Brache, Alan P.  
1995 *Improving performance. How to manage the white space on the organization chart. A practical guide for managing organizations, processes, and jobs*. Josey-Bass Publishers.
- SCHMITT, Carl  
1998 *Teología política. Cuatro ensayos sobre la soberanía*. Buenos Aires: ed. Struhart & Cia.
- SPENGLER, Oswald  
1933 *Jahre der Entscheidung*. London: Verlag C.H. Beck, München, y Arktos Media Ltd.
- TUESTA, Fernando  
2002 *La circunscripción electoral en el Perú: Perú y la región andina*. Lima: Centro de Investigación Electoral de la ONPE, serie Documentos de trabajo.

UBILLUZ RAYGADA, Juan Carlos

2006 *Nuevos súbditos. Cinismo y perversión en la sociedad contemporánea*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

VALADÉS, Diego

2009 *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. Arequipa: ed. Adrus, Biblioteca Peruana de Derecho Constitucional, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

ZIZEK, Slavoj

1989 *The sublime object of Ideology*, Verso.

Diseño y diagramación realizado en la  
Imprenta del Congreso de la República.

Febrero 2020

CENTRO DE ESTUDIOS  
CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

**SERIE** CUADERNOS DE  
INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA