

# Qué Parlamento Queremos

César Delgado-Guembes



342.3 D5



3210



*Serie Política*

*Qué Parlamento  
Queremos*

César Delgado-Guembes

*Qué Parlamento  
Queremos*

**CULTURAL CUZCO S.A.**

**EDITORES**

**Lima - Perú 1992**

**Copyright 1992 : Cultural Cuzco S.A.  
Jr. de la Unión 284, Of. 51  
Lima - Perú**

**Copyright : César Delgado-Guembes**

**Ilustraciones : Elías Narvaez Martel**

**Printed in Peru : Impreso en el Perú**



# INDICE

<b>Prólogo .....</b>	<b>13</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>15</b>
<b>I. DE LA TEORIA A LA PRACTICA.....</b>	<b>25</b>
<b>1. La doctrina del primer poder del Estado .....</b>	<b>28</b>
1.1 Argumentos de técnica constitucional .....	30
1.2 Argumentos de filosofía política .....	33
<b>2. La crisis de Estado del 5 de abril de 1992 .....</b>	<b>36</b>
2.1 A la victoria por la estrategia .....	37
2.2 Señales de humo antes del golpe ....	41
2.3 El reto del golpe .....	84
<b>3. ¿Cuál es el primer poder? .....</b>	<b>87</b>
<b>II. ¿CRISIS DE PERSONAS?.....</b>	<b>89</b>
<b>4. El interés y la estima públicos .....</b>	<b>100</b>
4.1 El problema .....	100

4.2	Cultura de golpe .....	103
4.3	El periodismo informa.....	105
4.4	La apología del ejecutivo .....	110
4.5	Sin cultura parlamentaria.....	115
4.6	Hay crisis en la estima pública.....	117
4.7	Es crisis de autodeterminación.....	119
<b>5.</b>	<b>Los modales parlamentarios .....</b>	<b>123</b>
5.1	La puntualidad legislativa.....	124
5.2	El decoro y el ropero .....	126
5.3	Urbanidad en el obrar .....	128
5.4	Hábitos de la tribuna .....	130
<b>6.</b>	<b>Los beneficios de la canasta .....</b>	<b>133</b>
6.1	Dieta .....	135
6.2	Leguaje.....	147
6.3	Pensiones.....	152
6.4	Correo gratis.....	159
6.5	El balance .....	160
<b>7.</b>	<b>Los privilegios personales .....</b>	<b>186</b>
7.1	Irresponsabilidad por votos y discursos.....	196
7.2	Inmunidad de arresto.....	198
7.3	Nuestro mandato no es obligatorio.....	207
<b>III.</b>	<b>LA EFECTIVIDAD DEL PARLAMENTO .....</b>	<b>221</b>

---

<b>8.</b>	<b>La legislación .....</b>	<b>225</b>
8.1	Producción legislativa .....	225
8.2	Las Comisiones legislativas .....	246
<b>9.</b>	<b>El control político .....</b>	<b>268</b>
9.1	Las interpelaciones .....	274
9.2	Las Comisiones Investigadoras .....	282
<b>IV.</b>	<b>PROTECCION CONTRA LAS TIRANIAS .....</b>	<b>307</b>
<b>10.</b>	<b>Protección contra las minorías.....</b>	<b>310</b>
a)	Acción directa del individuo y del pueblo .....	311
10.1	La revocatoria del mandato .....	320
10.2	La consulta popular .....	329
10.3	La iniciativa popular .....	354
b)	Cambios en la estructura representativa .....	380
10.4	Democratización de los partidos .....	380
10.5	El voto de los militares y policías .....	400
10.6	Renovación parcial del parlamento .....	404
10.7	¿Restricciones a la reelegibilidad? .....	410
10.8	¿Muchos representantes? .....	419
10.9	Mono o bicameralismo .....	424

<b>11.</b>	<b>Protección contra las mayorías .....</b>	<b>426</b>
11.1	Los grupos parlamentarios .....	433
11.2	La Junta de Portavoces .....	452
<b>V.</b>	<b>STAFF Y PRESUPUESTO .....</b>	<b>457</b>
<b>12.</b>	<b>Las Comisiones Directivas .....</b>	<b>460</b>
12.1	El Presidente .....	464
12.2	Los Secretarios .....	469
12.3	El Tesorero .....	470
12.4	Tendencias en el rol que cumplen .....	477
<b>13.</b>	<b>Organización y personal .....</b>	<b>480</b>
13.1	El planeamiento .....	480
13.2	La organización .....	481
13.3	Lógica de la estructura orgánica .....	494
13.4	Las oficinas .....	498
13.5	El personal .....	510
<b>14.</b>	<b>¿Cuánto cuesta el parlamento? .....</b>	<b>523</b>
14.1	Gasto fiscal parlamento/ defensa 1899-1968 .....	528
14.2	Presupuesto fiscal parlamento/ defensa 1980-1992 .....	535
<b>15.</b>	<b>¿Lujo o mínimo vital? .....</b>	<b>543</b>



---

<b>VI. ¿Cómo elegiremos el Congreso Constituyente Democrático (CCD)? .....</b>	<b>553</b>
<b>16. El sistema electoral del 22 de noviembre de 1992 .....</b>	<b>561</b>
16.1 Las candidaturas .....	562
16.2 Las inelegibilidades .....	563
16.3 Las incompatibilidades .....	565
16.4 La inscripción .....	565
16.5 La campaña .....	566
16.6 El distrito nacional único .....	568
16.7 La lista cerrada .....	570
16.8 El doble voto preferencial .....	571
16.9 La cifra repartidora .....	573
<b>Apéndices .....</b>	<b>579</b>
<b>1. Reglamento de la Asamblea Nacional de 1919 .....</b>	<b>579</b>
<b>2. Reglamento del Congreso Constituyente de 1931 .....</b>	<b>582</b>
<b>3. Reglamento de la Asamblea Constituyente de 1978 .....</b>	<b>591</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>605</b>

## **PROLOGO**

Los sucesos del 5 de Abril de 1992 han remecido los cimientos de la clase política, del texto de la Constitución y de muchos principios o dogmas de la ciencia política en el Perú.

Por un lado el conglomerado de partidos políticos opuestos en sus programas están unidos, pero también, dentro de ellos hay disenciones. Por el lado de los juristas y politólogos que tradicionalmente han elaborado una interpretación práctica del texto constitucional, sin examinar los principios subyacentes, tienen que revisar hoy conceptos como los de la soberanía del estado, el sufragio, el poder constituyente, para poder adecuar mejor la teoría y las normas a la realidad.

A pesar de lo expuesto, son pocos los textos que se han producido. Por ello la importancia de la publicación de obras que ofrezcan alternativas, propuestas de renovación y susciten la polémica.

El autor reúne la experiencia excepcional de ser testigo del quehacer parlamentario y la formación teórica. Sin embargo, la obra no es propiamente un estudio de derecho sino una exposición sencilla y directa, dirigida al ciudadano común, que sabe que vale más la prudencia de Salomón que la sabiduría de los científicos.

*Los editores*

## **INTRODUCCION**

**Dice Sócrates que nadie hace el mal voluntariamente. Y si es verdad lo que dice el filósofo, es necesario entonces que nos preguntemos por la auténtica causa de todo lo que juzgamos malo a nuestro alrededor. Está mal vivir en una sociedad en la que sólo se piensa en sí mismo y en la que se constata que se abusa del derecho propio lesionando al vecino. Si es verdad que el mal no se produce por voluntad expresa de otro, solamente cabe que nos preguntemos entonces cómo es posible que tanta gente haga lo que hace a pesar suyo, inconsciente, involuntariamente.**

**El mal más grande es el de creer que lo que se dice o se hace es correcto, sin que en realidad lo que se dice, o lo que se hace, tenga sustento en la**



verdad. El propósito de este libro es preguntar por uno de los males respecto de los que hasta el 90% de la población peruana juzgaba necesario conjurar: la ineffectividad de la institución parlamentaria.

La responsabilidad impostergable e intransferible de todo ser humano es la de no hablar sino de lo que se ha pensado. Sólo a la cotorra se le permite repetir fonográficamente, y sin pensar, los sonidos de las palabras. Como humanos tenemos que hacernos cargo de nuestro ser, de nuestro decir, de nuestro pensar. Es en esta condición reflexiva, crítica, de nuestra naturaleza, en la que tiene fundamento este libro. Quiero, deliberadamente, no repetir sonidos ni conceptos que escucho a otros. Quiero más bien pensar, junto con el lector, sobre hechos que me permitan juzgar, sin engaño, respecto de la naturaleza y realidad del parlamento de mi patria.

¿Y por qué sobre el parlamento y no sobre tanta otra situación en la que se ve, hasta el patetismo, el mal que nos rodea? Después de todo, alguien podría decir, que en estos momentos no está de moda, y que no es popular ni menos conveniente tocar nada del parlamento.

Por tres razones. La primera porque precisamente la moda no es algo de lo que uno pueda decir

que es un valor precisamente. ¿Acaso no es obvio ya que se habla y escribe lo suficiente sobre el Congreso Constituyente Democrático, las elecciones, el terrorismo? Más bien el parlamento es en efecto un tema del que el gran público, el pueblo, no recibe más información que la que pobre y no muy auténticamente le ha dado la prensa, o la que le ha dado parte interesada. Hago mía la responsabilidad de informar lo que críticamente he reflexionado, más allá de lo que he leído, visto o escuchado sobre el parlamento. Creo mi deber dar a conocer otro modo de ver las cosas para que nuestro juicio no padezca por insuficiente conocimiento. Quizá es mi modo de decir basta a esas versiones monocromáticas de la realidad. Es una manera de aceptar también esa responsabilidad de nuestra inalienable individualidad: buscar y hablar en voz alta de la verdad.

Segundo, porque creo que el parlamento es el último reducto de mi individualidad desde el que, con propiedad, puedo decir personalmente que yo mismo, a través de mi representante, gobierno y controlo políticamente mi presente y el destino de mis hijos. No me conmueve mucho la ironía de quienes se burlan del acto electoral, de quienes lo menosprecian. Creo que esa es una manera mediocre de sabotear, desde adentro, la afirmación de nuestra propia libertad, de nuestra propia capacidad de escoger. El parlamento es no una cueva de

pillos como le conviene, por pura comodidad y pereza mental, decir a alguno. Decirlo, y peor pensarlo, es un insulto a cada uno de nosotros que hemos ido sin bayonetas en el pecho ni puntapiés en el trasero, a expresar nuestra preferencia electoral.

Porque soy consciente de que el parlamento no puede ser otra cosa sino el espejo de las condiciones morales de nuestro pueblo, no puedo aceptar que me digan, gratuita e irresponsablemente, que mis actos significaron crear una casta de corruptos. Porque no puedo aceptarlo debo disentir de las verdades de estereotipo y de encuesta. Porque no puedo aceptar que se califique mis actos de mecánicos debo rectificar a quien, cuando menos respecto a mí, se equivoca.

Y tercero, porque en un acto legítimo de reflexión y recapacitación, es solamente natural que quien como yo, que ha trabajado durante 10 años de su vida en el parlamento, se pregunte sobre lo que ha visto y oído con sus propios ojos y orejas, para encontrar o negar sentido a mi propia vida. No estoy dispuesto a trabajar en un lugar donde mi vida, mi energía, mi tiempo, mi convicción, no tenga razón de ser. Creo que es lo mínimo que podría esperarse de quien quiere vivir lo más plena, intensa y humanamente su existencia. De ahí que este libro sea también testimonio personal de

quien desde palco ve y vive la historia política de nuestra patria todos los días, honor del que no pueden ufanarse muchos, y del que antes que avergonzarme me enaltece.

Es por un acto de lealtad conmigo mismo que enjuicio mi entorno y mi circunstancia. Pensar y mentir no pueden ser una y la misma cosa. No tengo interés alguno qué ocultar o justificar. Soy tan sencillo como cualquier otro ciudadano de clase media, y no pertenezco a ningún partido ni agrupación política. Tengo dos filiaciones fundamentales, una con mi iglesia, y otra con el Colegio de Abogados. Títulos por lo demás innecesarios para valerme del lenguaje en una ocupación más bien básica y elemental: preguntarme por la verdad.

El libro que tienes en tus manos no está libre de errores e imperfecciones. Encontrarás muchos de unos y otras. Es un libro escrito como una búsqueda, como una exploración, casi como pensando en voz alta, espontáneamente, y no observando el rigor de una obra de académicos. Mi propósito fue escribir casi por emoción y sin temores. Por eso lo encontrarás ligero en algunos casos y apresurado en otros, pero siempre libre. Pretendo llegar con mis ideas donde ellas lleguen a ser útiles. Sé que algunas de mis reflexiones me hubiera resultado más cómodo no confesarlas, pero la in-



conveniencia como criterio de vida siempre me ha dejado insatisfecho. La he censurado hasta la mordacidad en otros, y he preferido mis soledades críticas a las compañías o ventajas falsas con que te soborna la ética maquiavélica o la utilitaria.

Este texto tiene seis partes. En la primera presento la teoría y la realidad que ha tocado vivir recientemente a nuestro país. Presento los argumentos que se usan generalmente para fundamentar la tesis de que el parlamento es el primer poder del Estado; describo los más saltantes aspectos que caracterizan al golpe del ingeniero Fujimori; y, a la luz de los hechos y de los principios, dejo planteada la pregunta sobre la identidad del primer poder.

En la segunda parte expongo los aspectos personales que hacen del parlamento una institución crítica, en el doble sentido: crítica, porque es crucial y de la máxima importancia para nuestro país, y crítica porque someto a juicio su rendimiento. Son cuatro los temas que analizo en esta sección: la estima pública respecto del parlamento; los modales parlamentarios más frecuentemente enjuiciados por el público; los beneficios económicos que corresponden a los representantes; y los privilegios o prerrogativas clásicos para los parlamentarios en la democracia representativa.

En la tercera, el objetivo es examinar dos áreas de la llamada producción del parlamento: el rendimiento legislativo, y la efectividad en las acciones de control político. Presto especial atención al estudio de la actividad parlamentaria en las Comisiones, respecto de la cual no hay suficientes datos en la mayoría de trabajos que se divulgan sobre el particular. Creo de especial interés el aporte que presento, de un análisis sobre el uso y distribución efectiva del tiempo en los debates sobre las interpelaciones que dirige la Cámara de Diputados contra el gabinete.

En la cuarta reflexiono sobre algunos de los modos con los cuales la democracia y el estado peruano podrían hacerse más sensibles, más vulnerables, para canalizar, con la máxima oportunidad posible, las demandas, tendencias y expectativas de cada uno de nosotros, como comunidad, como población, como pueblo. Trato en este lugar sobre los medios a través de los cuales el pueblo puede actuar directamente en su gobierno, su legislación, y participar en los procesos más importantes de toma de decisiones. Entre ellos me refiero a la revocatoria del mandato, la consulta popular y la iniciativa popular.

En esta cuarta parte planteo asimismo algunas de las que creo reformas estructurales más importantes de nuestro régimen representativo: los

mecanismos de democratización de los partidos políticos; el reconocimiento del voto a los militares y policías; y la renovación del parlamento por mitades. Presento igualmente los aspectos más importantes relacionados con las restricciones a la reelegibilidad de los parlamentarios, y la determinación del número de representantes que debe tener la rama parlamentaria.

También en esta cuarta parte dejo algunos planteamientos respecto del modo como puede entenderse la dinámica de protección a las minorías dentro del foro parlamentario. Los institutos que trato son el estatuto de los grupos parlamentarios, y la institucionalización de la Junta de Portavoces.

Y en la quinta parte presento dos temas que además de populares por la prensa han despertado la morbosidad del público. Son los relacionados con la organización y cantidad de personal de las Cámaras, y los montos presupuestales asignados al parlamento. Concluyo esta última parte sometiendo al lector la pregunta de si le es o no necesario el parlamento, o si sigue siendo un lujo para nuestra sociedad.

Finalmente, en la sexta parte, presento los aspectos principales que definen el sistema electoral con el que se aspira a retornar a la institu-

cionalidad democrática, según las normas que dictó el gobierno en agosto de 1992, luego del rompimiento del diálogo con los representantes de los principales partidos políticos.

Como digo, me pregunto y pienso en este libro sobre la verdad de la institución parlamentaria. Y reitero que creo que mis preguntas y mis pensamientos deben tener sobrada justificación si el 90% de la población dice que tal como existió hasta el 5 de Abril el parlamento era un mal nacional. Es ese 90% de la población el que merece que se le confirme lo que cree, o que se le desmienta si estuvo en un error. Y a su turno, también el 10% discrepante merece que se le alcancen los elementos de juicio que omitió en su posición, o que se le dé la razón, a despecho de la opinión mayoritaria, pero equivocada, según el caso.

El verdadero éxito que pueda tener esta producción no lo llegaré a conocer totalmente. Ese éxito consiste en que tú encuentres en este libro un compañero que te recuerde lo que olvidaste, que te motive cuando tu ánimo y fe democrática hayan decaído, y que encuentres en él alguna fuerza para vivir crítica, imaginativa y optimistamente tu vida política.

Está en orden que afirme que no hubiera podido conseguir concluir este trabajo sin la ayuda,

el aliento y estímulo de numerosas personas, cuya fe o apoyo me resultó indispensable. Es de rigor que agradezca a Arturo y Ana Bazán, Delfín Sotelo, Victor Castro, Wilo Rodriguez, Alejandro Bustamante, Juan y Gladys Jimenez, así como de modo singular a Gregory Schmidt. Especial mención debo hacer a la paciencia y tolerancia de Muriel, Cristina, Rebecca, Dylan y Jacobo por la cantidad de tiempo que no les dediqué: a ellos dedico este trabajo.

\*\*\*\*\*

**I. DE LA TEORIA  
A LA PRACTICA**

\*\*\*\*\*

En este capítulo reviso tres aspectos. Primero, expongo los supuestos desde los que se sostiene la doctrina del parlamento como primer poder del estado. Segundo, recuerdo los episodios más notables en el juego de relaciones establecido entre el gobierno y el parlamento, hasta antes de la disolución del 5 de Abril de 1992. Y tercero, me pregunto, y dejo como planteada la pregunta, de cuál es el primer poder del estado a la vista de lo que dice la doctrina y la teoría, y a la luz de la experiencia y el caso de la reciente crisis de Estado.

## 1. LA DOCTRINA DEL PRIMER PODER DEL ESTADO

Al preguntarnos por la situación crítica del parlamento es oportuno que recordemos, para contrastar con mayor nitidez el perfil de la realidad frente al de los valores, qué argumentan quienes sostienen la primacía orgánica del parlamento sobre el gobierno.

Exponer los elementos con los que se construye esa doctrina resulta apropiado porque ayuda a definir el concepto que debe tenerse del parlamento, a comprender su naturaleza, y a reconocer la dimensión precisa de su importancia para la vida política del país. Establecido que quede el lugar del parlamento quedara también clara la mayor o menor magnitud de su crisis.

Ante todo la doctrina de que el parlamento es el primer poder del estado tiene una condición eminentemente **axiológica**. En la vía de los hechos más poder tiene quien **vence** en una contienda. Y las contiendas entre el gobierno y el parlamento no son un espectáculo del que pueda decirse, como se hace en las peleas de gallos, las corridas de toros, o las carreras de podencos, que uno fue más que el otro. La política no es una contienda, ni es un juego de azar. La política es, sobre todo, arte, ap-



titud y capacidad para ver y hacer el bien y la felicidad de un pueblo. Lo cual exige visión de futuro, y decisión de renuncia, cuando llega el caso.

Cuando se habla de "primer poder" se establece un juicio de valor. Se dice también que hay un segundo, y así sucesivamente un tercer y cuarto poderes. Se asume, además, que no hay un solo poder, sino que el poder está dividido.

Pero esta división, a su turno, es ficticia. De lo que se quiere hablar, en verdad, es que entre los órganos del Estado, que es uno solo, como es uno solo su poder, hay algunos que tienen prevalencia o prioridad axiológica sobre los demás. En un régimen monárquico pudiera decirse que el primer poder es el del monarca. En uno republicano unos sostendrán que el primer poder es el gobierno, como poder de decisión, para otros lo será el parlamento, y un tercer grupo creerá que no lo es ni el uno ni el otro.

Pretendo revisar los argumentos de quienes ven en el parlamento un órgano privilegiado. Me rehusó a ignorarlos. Antes sin embargo creo preciso revisar el argumento clásico de quienes lo defienden doctrinariamente con la tesis de que es el primer poder del Estado. Lejos de condenar la doctrina, quiero ver de qué modo ella ayuda o no

a ver el problema.

Puede agruparse dichos argumentos en dos categorías. En la primera se encontrarían los argumentos de **técnica constitucional**; en la segunda, los de **filosofía política**.

### 1.1 Argumentos de técnica constitucional

Se dice que el parlamento es el primer poder del Estado porque él es elegido directamente, sin intermediación de corporación alguna, por el pueblo. Quedaría en duda el status de los parlamentos en los sistemas en los que el gobierno, en la persona del jefe de estado, es también elegido directamente por el pueblo. El Perú está en ese caso. Tanto el parlamento como el jefe del estado son elegidos directamente.

Se habla de la primacía del parlamento sobre el gobierno allí donde el gobierno, el gabinete, está integrado, casi en plenitud, por los parlamentarios. Es el caso de los regímenes de gabinete como los del **commonwealth**. Así procede en el Reino Unido, Canadá, Australia, Sudáfrica, Jamaica, etc. Menos clara es la situación de sistemas como el peruano en los que no hay **incompatibilidad esencial** para pertenecer a ambos órganos. Más bien el hecho de que los gabinetes puedan

integrarse por quienes no son parlamentarios, quitaría virtud y pureza democrática a los gabinetes. Siendo así que no serían parlamentarios en quienes repose la responsabilidad de gobernar, el parlamento como tal disminuye su poder. Y, por contraste, el parlamento tendría una pureza democrática de la que carece el gabinete.

El tercer argumento está referido a los actos de investidura y despido de un gobierno por el parlamento. Esto es, la responsabilidad política. En el Perú el parlamento no debe investir al gobierno. Esto es, la exposición del plan de gobierno de un nuevo gabinete no da lugar a voto de confianza. Basta la designación y nombramiento del gabinete por el jefe de Estado para que el gobierno tenga plenitud de facultades. Según la Constitución de 1933 los gabinetes sí debían contar con la confianza e investidura inicial del parlamento. La Constitución de 1979 eliminó la investidura, pero preservó, aunque con requisitos más rígidos, el derecho del parlamento para censurar, en todo o en parte, a los gabinetes que no les merezca confianza. Este sería un punto en el que el parlamento peruano tendría, técnicamente, alguna capacidad de dominio y control efectivo sobre el gobierno, pero una capacidad y control, sin embargo, no plenos.

Un cuarto argumento dice que el parlamento

es el “primer poder” porque el jefe del Estado debe jurar su cargo y cumplir la Constitución ante el Presidente del Congreso, porque el Congreso puede declarar la vacancia de su cargo y porque el Congreso también es el que debe autorizar la salida del Presidente al exterior. Dice don Enrique Chirinos Soto que “la liturgia cívica es profundamente simbólica”. Y la condición de estos actos rituales da preeminencia y precedencia, no sólo ceremonial o protocolar, al parlamento sobre el gobierno. El gobierno no tiene precedencia sobre el parlamento en todos estos aspectos. No juran los Presidentes de las Cámaras ante el titular del gobierno, el Presidente de la República no puede declarar la vacancia de representación alguna, ni deben los Presidentes de las Cámaras solicitar autorización alguna al gobierno para ausentarse y viajar al exterior.

Y el quinto, pero no menos importante argumento, sobre la primacía del parlamento, dice que él es el titular de la formación legislativa. Siendo el titular como principio, el parlamento, puede regular los derechos y obligaciones de los demás órganos del Estado. Ello significa que detenta la potestad legislativa como principio, en tanto que otros órganos con capacidad normativa lo ejercitan como excepción. Este principio, sin embargo, aún cuando sólo a nivel cuantitativo, ha sido desmen-

tido por el ejercicio legislativo del gobierno. De manera tal que pudiera no ser el mejor argumento para sostener la primacía democrática del parlamento sobre el gobierno.

Los argumentos que siguen son de índole filosófica. Vale decir, no necesariamente obedecen a la normatividad de los textos constitucionales.

## **1.2 Argumentos de filosofía política**

El primero tiene que ver con las doctrinas de la **democracia representativa** y de la **soberanía nacional**. Una y otra dicen que la voluntad política de la comunidad se congela desde que se elige a quienes se otorga autoridad para representarnos a todos.

En virtud de la elección de nuestros mandatarios quedamos obligados al silencio y aislamiento político hasta que nuestra voluntad real sea consultada otra vez. En ese ínterin, nuestra voluntad política es una voluntad presunta o atribuida, esto es, se presume que nuestros representantes se expresan en nuestro lugar y nombre.

Por mérito de esta ecuación matemático-política, el parlamento queda identificado, en el mun-

do ideal, con el pueblo, esto es, con el propio poder electoral y constituyente. Porque el parlamento condensa y resume a toda la comunidad se dice que él salvaguarda y representa a toda la nación soberana, ese conjunto también inmaterial de creencias que sintetizan el espíritu, historia y pluralidad de los habitantes de nuestro territorio. De este modo, un parlamento debe ciertamente tener mejor jerarquía política cuando, dentro de una democracia representativa, es la expresión personificada de la soberanía nacional.

No parece que fuera el mismo caso si nos encontráramos en una democracia donde las sucesivas consultas populares den a una comunidad política las características de una democracia no representativa sino **directa**. Tampoco lo sería si el propio pueblo o comunidad retuviera su soberanía. A esto último se denomina la doctrina de la **soberanía popular**: cada uno de nosotros, ciudadanos libres de una sociedad estatal, puede reconvenir y revocar el mandato que otorga a sus representantes. Nuestro estatuto político no hiberna entre comicios; permanece su agitación, actividad, escrutinio y control. El otorgamiento de un voto no sacraliza ni diviniza a los representantes; simplemente los comisiona para que se expresen conforme su mandato que viene a resultar **imperativo**.

Y el segundo argumento, de alguna manera corolario del primero, dice que en tanto que el gobierno no representa sino, en el mejor de los casos, a la mayoría del país, el parlamento contiene en su seno a las mayorías y a las minorías.

Conforme a la mejor doctrina democrática resulta que no debe entenderse por democracia solamente el gobierno de la mayoría. Democracia es gobierno de la mayoría, ciertamente, pero gobierno con respeto a las minorías. Y esa garantía no la puede ofrecer nadie, en un sistema que sea digno de ser llamado democrático, sino el parlamento.

Solamente el parlamento expresa el **pluralismo**. Sólo por su intermedio tienen voz y voto los ciudadanos que discrepan y disienten. Incluso si concedemos verdad a quienes afirman que los representantes sólo lo son de grupos de interés, y de élites de diverso calibre y denominación, el parlamento seguiría siendo el foro de grupos de interés activos políticamente y disímiles en objetivos y propósitos. La pluralidad de intereses presentes en el parlamento le otorga algún grado superior de nobleza democrática frente al gobierno.

## **2. LA CRISIS DEL ESTADO DEL 5 DE ABRIL DE 1992**

Hubo quienes afirmaron que las medidas adoptadas por el ingeniero Fujimori el 5 de abril no configuraban un golpe de estado en el sentido clásico con que se ha presentado en el Perú. El argumento utilizado fue que había continuidad democrática en razón de que el titular del golpe era la misma persona que había sido elegida en las urnas.

Sea como fuera que se califique la determinación y hechos cumplidos, el asunto representa una materia de necesario análisis, en especial a la luz de la ya referida doctrina sobre la primacía del parlamento como primer poder del estado. Lo efectivamente ocurrido da la apariencia de que encima de los valores están los hechos y la cruda realidad.

Debemos revisar lo ocurrido para formarnos un concepto coherente y satisfactorio que explique la realidad política y constitucional, con el máximo de objetividad que la verdad histórica permite reconstruir. En principio es imperioso que repasemos los antecedentes de la disolución de forma que definamos el origen, la decisión presidencial, pre-



cisemos el perfil del poder real del parlamento, y deduzcamos nuestras propias conclusiones sobre no sólo ese momento histórico, sino sobre la naturaleza de las acciones y relaciones como las acontecidas entre el parlamento y el gobierno. Creo también que luego de revisar los hitos más significativos del período 90-92, nuestros elementos de juicio sobre la realidad del Poder Legislativo peruano y las dimensiones efectivas de su desprestigio se habrán aclarado notoriamente.

## **2.1 A la victoria por la estrategia**

El Perú entero recuerda que el ingeniero Fujimori venció a Vargas Llosa, según él mismo lo confesó, por haber desarrollado una **estrategia**, cosa que aparentemente no habría desarrollado el perdedor. La estrategia consistió en apelar a la adhesión del electorado alrededor de temas respecto de los cuales habría una decidida corriente de opinión. Por oposición Vargas Llosa prescindió del sentido en que cargaba la opinión pública y sobrevaloró la estima que el pueblo podría tener por quien no decía sino lo que pensaba, por quien expresaba sólo su verdad.

Las escaramuzas entre ambos candidatos presentaron al público dos arquetipos: el del cambio

sin dolor, y el del estoicismo espartano. El pueblo se inclinó por el menor dolor, o por lo menos por el cirujano que ofreció una alternativa cómoda, barata, sin escalpelo ni bisturí.

Luego de la profunda incisión de la segunda semana de agosto de 1990 era evidente que la alternativa correcta era la del perdedor, pero la estrategia apropiada para llevarla a la práctica, la del ganador. Esta era una demostración de lo que muchos observadores consideraron la “personalidad” del electorado peruano: no vota por programas sino por impresiones. El ingeniero Fujimori, con un estilo concreto, directo, sin espectacularidad, con un acertado uso del criollo y eventual golpe bajo al contendor, hizo un mejor uso de las técnicas de la psicología de masas y de la estrategia política para conseguir su fin: la victoria electoral.

A partir del denominado **Fujishock** no quedaba otra cosa que interpretar las acciones del Jefe de Estado como elementos de una calculada estrategia para conseguir sus propósitos, lo cual él mismo no ha tenido temor alguno en reconocer, repetidas veces, y públicamente, con cierta jactancia y humor. Distinto en ello al estilo usado por Belaunde, por ejemplo, quien siempre ha querido dejar impresa una imagen principista y no utilitaria de la

política y el poder. Hasta Fujimori ningún gobernante había atribuido tan abiertamente sus éxitos a la estrategia. Ni tanta simpatía le había causado tampoco al público el estilo que el ganador adoptaba en su perfil.

Sin embargo, más allá del planeamiento de modelos y de estrategias, el ingeniero Fujimori introducía contenidos radicales en su mensaje político. El primero de ellos es probablemente el mensaje inaugural que dirigió al parlamento el día de su cumpleaños, el 28 de julio de 1990. En esa ocasión dijo:

*“El electorado peruano consagró un mandato de unidad nacional, y de rechazo a las propuestas alternativas fundadas en la confrontación, polarización y conflicto abierto como estilos políticos de gobierno. El pueblo nos eligió para que instauremos un nuevo lenguaje de entendimiento nacional, que es el lenguaje del diálogo, la concertación y la búsqueda de consensos. Ese voto mayoritario expresó el anhelo vehemente de un pueblo por restaurar en el país la honestidad en el manejo de la cosa pública. Es ése un mandato para restituir la unión indisoluble entre la ética y la política. Atendiendo a ese mandato, proclamo que desde hoy la palabra “moralización” dejará de ser un vocablo de rutina de los discursos de 28 de*

*julio para convertirse en la gran palanca que dará inicio al verdadero cambio que cada peruano alberga en su corazón.(...) Nosotros insurgimos precisamente como expresión del hartazgo del pueblo por el ideologismo ciego que ha hecho del debate político un diálogo estéril y un medio para la búsqueda del encumbramiento personal, antes que solución concreta a los problemas concretos del pueblo (...)*”

Dos son los aspectos más trascendentes de este discurso que nos son útiles para comprender la decisión del 5 de abril. De un lado su invocación a la unidad entre la ética y la política, y del otro, la voluntad última del pueblo como criterio de legitimidad de toda acción política.

Ya hemos encontrado un primer elemento que nos permite comprender el concepto de ética de Fujimori. Esto es, están justificadas las acciones si su ejecución permite la victoria. Y el mensaje de 1990 avisa el sendero por cuyo cauce despejará los “hartazgos”. En otras palabras, anuncia que eliminará de la política el “ideologismo”, el “diálogo estéril”, y el “encumbramiento personal”.

Desde un punto de vista imparcial, ni a favor ni en contra del ingeniero de Fujimori, parecería que quienes lo escuchamos estuviésemos condena-

dos a ignorar por siempre jamás bajo qué criterio o principio decide sus acciones. No sabemos si lo que dice o lo que hace es parte de la estrategia de gobierno, o si más bien no se trata de una acción genuina, sin segundas intenciones. Creo que en esto no soy sino justo con lo que todos hemos advertido.

Esta incertidumbre en la que nos sumerge Fujimori tiene sentido y fundamento. Hay un componente de ironía y hasta de sarcasmo en el estilo que él representa, y sin el cual no es posible ninguna interpretación acertada de sus decisiones, una de las cuales es la que nos proponemos analizar: la disolución del parlamento. No es suspicacia, es precaución. El propio Presidente admite el cálculo como instrumento de gobierno.

Es imposible ser objetivo y prescindir del reconocimiento y peso que debemos darle a la estrategia en el análisis de las acciones y discursos del Presidente.

## **2.2 Señales de humo antes del golpe**

Existen dos áreas en las que el Presidente y el parlamento entran en conflicto. Son las relacionadas con la participación de uno y otro en los actos

de legislación, y las acciones de control político que realiza el parlamento.

**a) Contiendas legislativas**

Creo encontrar hasta tres tipos de confrontaciones entre parlamento y gobierno en el procedimiento legislativo. El primero se aprecia en la magnitud de las observaciones que el ejecutivo formula contra las leyes aprobadas por el parlamento. El segundo se produce alrededor de la derogatoria por el parlamento del decreto legislativo 736, relacionado con la penalización a quienes participaran en el llamado "lavado de dinero" proveniente del narcotráfico (receptación en la jergonza legal). Y el tercero tiene que ver con el trámite que siguieran las leyes de presupuesto anual del sector público de los años 1991 y 1992.

Existe un indicio importante en relación con las observaciones, porque durante la corta existencia del parlamento en los veinte meses de su duración se produce un incremento ostensible en la proporción de leyes observadas, respecto de las tendencias verificadas en los períodos 80-85 y 85-90.

Para comprobar lo que afirmo reparemos en los datos que a continuación consigno:

---

	<u>80-85</u>	<u>85-90</u>	<u>90-92</u>
Observaciones	38	60	35
Insistencias	--	3	8
Allanamientos	4	5	4
Sustitutorios	1	1	--
Retiradas	--	3	--
Pendientes	33	48	23

Mientras que durante el gobierno de Belaunde Terry se produce una observación cada 7 semanas, durante el de García Pérez se produce una cada 4 semanas, y durante el de Fujimori la razón se acelera a una observación casi cada 2 semanas. De igual modo puede verse que el parlamento insiste en una ley cada 20 meses durante el gobierno del 85-90, pero durante los 20 meses que duró la constitucionalidad del gobierno de Fujimori insistió en 8 leyes.

Es necesario asimismo subrayar que el parlamento también supo conceder. En prueba de ello repárese que en los 20 meses del período 90-92 se allanó a las observaciones del ejecutivo en 4 ocasiones. Esta cantidad representa una proporción más conciliadora que la evidenciada durante los dos períodos anteriores. En efecto, en el 80-85 el parlamento se allana en el 10.52% de las observaciones, en el 85-90 lo hace sólo en el 8.33%, y en

el período 90-92 se presenta el porcentaje más alto: el parlamento se allana en el 11.43% de las observaciones.

La segunda confrontación se produce alrededor de la **derogatoria del D. Leg. 736**. En realidad todo pudo no haber sido sino un incidente insignificante motivado por el ejercicio normal de las competencias de ambos órganos del Estado. El ejecutivo dicta un decreto legislativo, y el parlamento lo deroga.

Los considerandos en virtud de los cuales se acordó la derogatoria fueron, (1) que el ejecutivo no había recibido habilitación de facultades legislativas para modificar el Código Penal; (2) que el decreto legislativo 736 es demasiado amplio e impreciso, lo cual atenta contra la garantía constitucional de protección de la libertad; y (3) que esa norma era innecesaria porque ya estaba prevista en la figura de la **receptación** que recogía el Código Penal en los artículos 195 y 196.

Sin embargo el ejecutivo hizo cuestión de estado de dicha derogatoria, en la que advirtió algo más que el simple ejercicio de una competencia constitucional. Fue a propósito de una ceremonia celebrada en las instalaciones de la Policía Nacional el día 6 de diciembre de 1991, que el Presiden-



te dio a entender que la derogatoria del mencionado decreto legislativo sobre “lavado de dinero” del narcotráfico tenía que hacer con el indebido concernimiento del parlamento por el bienestar de los narcotraficantes.

Naturalmente que la reacción no se hizo esperar mucho. Esa misma tarde el senador Alva Orlandini presentó una Moción de Orden del Día en la que proponía como acuerdo el rechazo a “las infortunadas, injustificadas y provocadoras expresiones del señor Presidente de la República, que agravian al Parlamento Nacional y que descalifican moralmente a su autor”. Esta Moción recibió la adhesión del PPC, el Movimiento Libertad, Izquierda Unida, la Coordinadora Independiente, y de los senadores Arroyo Cuyubamba y Bustamante Morales. Luego de consultada fue aprobada por unanimidad.

En Diputados la suerte fue diferente. Conociendo el texto del acuerdo del Senado la Célula Parlamentaria Aprista propuso una Moción análoga, la misma que fue rechazada por mayoría.

El antecedente de la reacción del parlamento puede verse también en una incidental propuesta que había formulado el ingeniero Fujimori de convocar a un referéndum para consultar el cambio

de la extensión del **período de mandato del parlamento**. Frente a esta propuesta el propio senador Alva Orlandini había planteado en su Cámara la convocatoria a un **referéndum** para que el pueblo se pronuncie sobre el **reemplazo de Fujimori por el Vicepresidente San Román**.

Finalmente, de conformidad con el texto de la Moción aprobada, tuvo que concurrir al Senado el Primer Ministro, Alfonso de los Heros Perez Albela. Como no pudo ser ubicado a tiempo no se hizo presente en la Cámara hasta el 9 de diciembre. Su presencia fue utilísima para calmar los ánimos. En realidad fue virtualmente aclamado por los senadores por la mesura y el tono empleados en su trato y explicaciones, aunque ello no fue considerado suficiente para justificar el agravio. En realidad se comparaba la ponderación del Primer Ministro con la actitud flamígera y desenfadada del Presidente, y se distinguía dos mensajes los mismos que tenían distinto contenido e intención.

Pero la tercera confrontación es quizá la más complicada. Es la relacionada con el trámite de los **presupuestos de los años 1991 y 1992**.

En el caso del **presupuesto de 1991** son dos los problemas que se presentaron. El primero se refiere a la **promulgación parcial** que efectúa el

Presidente de la República. El segundo, a la suspensión de 3 artículos mediante un decreto supremo.

El asunto de la promulgación parcial del presupuesto era la primera vez que ocurría. La Constitución de 1979 no preveía esta posibilidad. De ahí que el ejecutivo utilizara el vacío en su favor, interpretando que lo que no se le prohibía le era permitido. En realidad es una técnica que rige en otros países como Chile o Brasil, pero que no estaba expresamente contemplada en nuestro país.

El parlamento interpretó lo inverso. Señaló que en derecho público lo que no está permitido expresamente está prohibido, a diferencia de lo que ocurre en derecho privado donde prima el rol de la voluntad de las partes. Por considerar que lo hecho por el ejecutivo significaba una transgresión de sus facultades, se decidió a contrarrestar el exceso.

La respuesta que da el parlamento al ejecutivo también significa un hito sin precedentes en la historia de la Constitución de 1979. Por primera vez el parlamento se autoconvoca. Ello ocurre con el Decreto de Convocatoria N°1-91-CR, del 11 de enero de 1991, que se publica en El Peruano el 13 de enero. Uno de los objetos de la convocatoria

fue el de la consideración de las observaciones y promulgación parciales al presupuesto de 1991 por el Presidente de la República.

Frente a la actitud del parlamento el ejecutivo cree suya la obligación de formalizar la autoconvocatoria del parlamento, y la duplica mediante el Decreto Supremo N°12-91-PCM, del 12 de enero, el mismo que se publica el día 14, y que limita las materias a considerar. Esto último junto con el propio decreto del ejecutivo fueron desconocidos por el parlamento.

No podía esperarse otra cosa de la legislatura extraordinaria que una reacción del parlamento, proporcional a la decisión del ejecutivo. En la sesión inicial el senador Luis Alberto Sanchez dijo que “se ha estado buscando incesante y, digo, reiteradamente, el enfrentamiento” y agregó que con su actitud el ejecutivo había demostrado “desprecio completo por el Legislativo”. El diputado Ricardo Letts Colmenares por su parte sostuvo que no era una actitud regida por el azar sino un acto consciente para “atropellar al Congreso”, y que el método adoptado por el ejecutivo era “autocrático”.

El diario “La República” recogió la posición del senador Gustavo Mohme al concluir la primera sesión inicial. En su opinión “la promulgación de

la ley de presupuesto con observaciones pone en evidencia la voluntad del Presidente de enfrentarse con el Poder Legislativo, en una actitud que debilita a las instituciones democráticas y ratifica la tendencia de gobernante hacia el autoritarismo”.

Como conclusión de la legislatura extraordinaria convocada, el parlamento adopta la alternativa propuesta en la sesión inicial por el senador Luis Alberto Sanchez, y declara nula la promulgación parcial efectuada por el ejecutivo, rechaza las observaciones parciales a la autógrafa, se ratifica en el texto original aprobado en diciembre por el pleno de ambas Cámaras, y precisa que no obstante la nulidad que declaraba, mantenían plenitud de efectos todos los actos celebrados al amparo de la ley promulgada parcialmente por el Presidente de la República. De ahí que las citas a la ley de presupuesto del año 1991 contengan una doble numeración: las leyes 25293 (del ejecutivo), y 25303 (del parlamento).

Como consecuencia de la plena vigencia de la ley de presupuesto, el ejecutivo se valió de los llamados “decretos supremos extraordinarios” para dejar en suspenso tres artículos de la ley 25303. Eran los artículos 90, 135 y 250.

Obviamente la reacción del parlamento no se hizo esperar. Pero para amenguar los efectos de la reacción esta vez el gobierno procedió a convocar a legislatura extraordinaria sin esperar la autoconvocatoria de los representantes. Al proceder así obtenía una ventaja: ganaba la iniciativa. El decreto supremo con el que convocó fue el 35-91-PCM, del 31 de enero. Las fechas en las que sesionaría el parlamento serían del 4 al 8 de febrero de 1991.

El parlamento sin embargo no era que hubiese perdido iniciativa. Más bien, habiendo podido conseguir firmas suficientes para autoconvocarse, se valió de la coordinación de los presidentes de las Cámaras, San Román en el Senado y Paredes en Diputados, para extender al ejecutivo una rama de olivo en símbolo de concordia. De ahí también que conviniera en modificar la propia ley del presupuesto cuyo texto integral había declarado no haber sido afectado por la promulgación parcial.

Especial referencia merece el tratamiento que dieron los medios de comunicación a los fuegos artificiales que se lanzaban ejecutivo y parlamento. La revista *Sí* decía en su editorial del ejemplar del 28 de enero de 1991, que “el antiparlamentarismo del Presidente tiene poco que hacer con algún deseo de fortalecer o mejorar nuestra

democracia. Es un resultado de su naturaleza autoritaria, y es extremadamente peligroso para el país y la estabilidad del régimen vigente.”

El diario **La República** decía en su edición del mismo 28 de enero que “una vez más el Presidente Fujimori escoge la vía de la confrontación y del autoritarismo, jalando a los políticos (y a todos a los que nos preocupan las realidades de este país) a una batalla amarga e inevitable”, y añadía más adelante que “el Jefe del Estado carece de un derecho absoluto de veto en nuestro sistema constitucional. Perú no es una monarquía absoluta en la que el soberano puede por sí y ante sí cancelar las leyes vigentes mediante un decreto. Si el Presidente Fujimori insiste en sus objeciones a los artículos 99 y 135, puede resolverlas convocando a una legislatura extraordinaria y señalando esas materias en la agenda. Esta es la vía que provee la Constitución. Pero esto exige que el Presidente haga algo que, después de seis meses, ya sabemos que rechaza: trabajar hacia la unidad y la cooperación”.

Del lado académico, el constitucionalista Domingo García Belaunde, al evaluar estos sucesos, expresó en la revista **El Jurista** de agosto de 1991, que “vistas las cosas a la distancia, los avatares de la Ley de Presupuesto para 1991 pare-

cen un juego de espejos. En efecto, lo que pudo parecer un acto de buena fe en un principio, demostró muy pronto perseguir un enfrentamiento con las Cámaras, o peor aún, prescindir de ellas(...)'’.

Un año después el drama se reedita. Luego de un arduo proceso de conversaciones y negociaciones entre el Ministro Carlos Boloña, del portafolio de Economía y Finanzas, y la Comisión Bicameral de Presupuesto, presidida por el Diputado Eduardo Calmell del Solar, parecía que había acuerdo para aprobar el presupuesto de 1992. Sólo eran apariencias.

Con fecha 30 de diciembre de 1991 el Presidente de la República presenta sus observaciones a la ley de presupuesto para 1992. Era un denso y prolijo documento de 11 páginas en el que en 29 puntos observaba 40 artículos del texto.

Como lo que queremos comprender es el tipo de relación que se establece entre ejecutivo y parlamento, voy a referir solamente un caso entre los 40 que plantea el ejecutivo. El más pertinente e ilustrativo es el relacionado con el presupuesto de las Cámaras.

Señala el ejecutivo a este respecto que el



pliego correspondiente al Poder Legislativo “aumenta en forma desproporcionada sus ingresos y gastos comparados con las cifras del ejercicio 1991”. Para justificar su afirmación el ejecutivo compara el gasto efectivamente ejecutado durante el período inmediato anterior, con el proyectado para 1992, y establece que las cifras calculadas exceden el porcentaje de la inflación programada.

A continuación la comparación de las cifras que refiere el ejecutivo:

	<b>Gasto 91</b> (mill.S/)	<b>Ppto.92</b> (mill.S/)	<b>Variac.</b> (%)	<b>Inflac.</b> (%)
Diputados	23	84	270	45
Senado	14	40	186	45

A la luz de estas proporciones el ejecutivo afirma que “no se ha tenido en cuenta que en el último año ni la inflación ni el costo de vida han sufrido cambios vertiginosos que justifiquen tal medida. No se tiene en cuenta tampoco, las exigencias de austeridad que, paradójicamente, no son aplicables a quienes determinan esas reglas para los otros sectores”. Concluye en tono admonitorio finalmente señalando que “el Poder Ejecutivo considera sinceramente que hay sectores realmente necesitados hacia los que deben priorizarse los recursos del Estado”.

Quien quiera que sin tener referencia alguna al contexto en que se producen estas recriminaciones no vacilaría en darle la razón al gobierno. El argumento no es malo. Reprocha al parlamento su insensibilidad. Pero el reproche obvia considerar que el parlamento iba saliendo de un estado de postergación y retraso tecnológico, financiero e infraestructural.

Es sencillamente impensable que el parlamento pudiera resultar uno de los sectores priorizados por el ejecutivo. Cualquier dinero destinado al parlamento, por pequeño que fuese, representaría perjuicio para el gobierno. Según éste el parlamento debiera en todo caso mantener su nivel previo de participación presupuestal y no más.

Según el estimado del ejecutivo el presupuesto de las Cámaras no debiera ser superior a los 34 millones en Diputados, y a los 21 en el Senado. El total de una y otra cifras representaría no más del 0.87% del presupuesto general para 1992, porcentaje inferior al promedio que correspondió al parlamento en el período de 1985 a 1991 (1.29%). El ejecutivo pretendería de este modo minar la capacidad de acción del parlamento.

Se observa sin embargo una discrepancia adicional entre las posiciones del gobierno y el parla-

mento. En tanto que el gobierno programaba su inflación en 45%, los presupuestos de las Cámaras habían sido calculados en una proyección del 60%. Hasta aquí el presupuesto de las Cámaras sería de alrededor de 37 millones para Diputados, y de 23 para el Senado.

Pero otro factor evaluado por las Cámaras en la fijación de sus presupuestos fue el retraso causado por el nivel de inflación acumulado de 1991, el mismo que era de 140%. Frente a la situación originada por la pérdida de poder adquisitivo, consecuencia de los ajustes de la política económica del gobierno, las correspondientes Comisiones Directivas señalaron que estaba dentro de sus políticas la recuperación del poder adquisitivo perdido.

Otro dato ilustrativo para comprender el contexto de la confrontación entre uno y otro órganos respecto del presupuesto de las Cámaras, es la tendencia que se observa en el ejecutivo al concebir las cifras para éstas en el proyecto de presupuesto que presenta en agosto de 1991. Por lo menos en el caso de la Cámara de Diputados es notoria la intención de rebajar el porcentaje que se le reconociera para 1990. En efecto, no obstante que el gasto ejecutado para 1991 asciende a 24 millones de nuevos soles, el ejecutivo consignaba

en su proyecto la cifra de 21 millones 481 mil 710 nuevos soles, lo cual equivale al 89% de lo efectivamente gastado.

Naturalmente que a agosto de 1991 ni la Cámara había gastado los 24 millones aún, ni el ejecutivo tenía aún el cálculo de la inflación probable para 1992, pero la tendencia se explica por sí misma: el ejecutivo proponía ya en agosto, una cifra que significaba el casi 6% menos de lo que se había autorizado inicialmente para 1991.

Lo que parece haber detrás de la observación del ejecutivo así como del parlamento es el manejo del presupuesto como una herramienta política, y no sólo una técnica inocua y esterilizada de asignación de recursos. De otra parte, dado el marco de confrontaciones sucesivas entre uno y otro era previsible que éste también fuera terreno de disenso. Al ejecutivo tenía que tocarle desvirtuar las cifras producidas para el órgano que iba a tener que usar ese mismo dinero para neutralizar si no dañar a quien tenía los recursos a su disposición. Eran papeles o roles que cabía predecir en el montaje de la escena.

El resultado de las observaciones al presupuesto general de 1992 fue un asunto aún más dramático que el producido el año anterior. El

parlamento acordó que no era un acto observable por el ejecutivo. Dicho acuerdo fue resultado de la aprobación de una cuestión previa presentada por el senador Luis Alberto Sanchez. El presupuesto en consecuencia fue promulgado por el Presidente del Congreso, doctor Roberto Ramirez del Villar, el día 7 de enero de 1992. Dicha ley lleva el número 25388.

#### **b) Los grilletes del control político**

Los hechos más saltantes en el marco de la relación entre parlamento y ejecutivo en materia de sus balances y controles recíprocos son la aprobación de la Ley de Control de los Actos Normativos del Presidente de la República, a partir de la cual el titular del Poder Legislativo regulaba por primera vez las condiciones; la censura al Ministro de Agricultura, ingeniero Rossl Link, que significó también la primera materializada durante la vigencia de la Constitución de 1979; y la presentación de la Moción de Orden del Día para acordar la constitución de una Comisión Investigadora sobre el destino de las donaciones de alimentos, originada en la denuncia que formuló Susana Higushi, la cónyuge del Presidente, en la que implicaba al hermano de éste y otros parientes.

El aspecto que merece mayor reflexión, en

atención al tema que trato en este libro, es el relacionado con la aprobación de la denominada Ley de Control de los Actos Normativos del-Presidente de la República, N° 25397. Con el fin de comprender de qué modo esta ley resulta ser una de las concausas de la crisis entre el parlamento y el gobierno, creo necesario referir los dos aspectos que encierra. Veo en primer lugar el enfoque de las Cámaras, y luego las observaciones que presenta el ejecutivo sobre esa ley.

## **Enfoque de las Cámaras**

Los aspectos centrales del concepto trabajado en las Cámaras fueron: (1) la trascendencia política de la ley; y (2) el concepto de control.

- (1) **Trascendencia política de la ley.**- Una y otra Cámara entendieron que esta ley era de primera importancia. Cuando se debatió el proyecto sustitutorio que la Comisión de Constitución del Senado presentó, el Senador Borea Odría señaló que “este proyecto que comenzamos a discutir puede ser el más trascendente, no digo yo de la legislatura, sino de lo que es la estructura constitucional peruana, que se haya discutido en los últimos años desde que se reinstauró la democracia en el Perú”.

Precisó que sus alcances iban a ‘‘permitir de una vez fijar las pautas de lo que son las competencias del Poder Legislativo y lo que son las competencias del Poder Ejecutivo, en materia de dación de normas, y evitar así la tentación del abuso del poder, que no sólo es de este gobierno o del gobierno anterior, o del primero de los gobiernos de la democracia constituida en 1980, (...) estamos dictando una norma, no tomando en cuenta lo pasado ni lo presente, sino fundamentalmente definiendo líneas de acción, para que en el futuro la democracia peruana se consolide’’ (Sesión del 31 de Octubre de 1990).

Cuando tocó a la Cámara de Diputados debatir el proyecto sustitutorio aprobado por el Senado, la Presidenta de la Comisión de Constitución, Diputada Flores Nano, enmarcó legalmente los alcances de la ley, y refirió que cubría ‘‘los límites de la potestad del Ejecutivo (...) y cómo es que el Congreso ejerce el control parlamentario’’. En esa misma sesión del 4 de Diciembre de 1991 el Diputado Manuel Dammert dijo que ‘‘lo que está en el fondo (de la ley) es el fuero parlamentario. No es solamente la limitación en la atribución presidencial, sino la reivindicación del fuero parlamentario en las normas (...)’’

Sin embargo, fue en la sesión del 10 de Di-

ciembre de 1991 cuando se vio con mayor nitidez que el objetivo y trascendencia primeras de la ley era la defensa del pluralismo en nuestra sociedad. Refiriéndose al Gobierno como institución, el propio Diputado Dammert señaló que “(.) parece que la institución no plural, la institución ejecutiva y administrativa, es más eficiente legislativamente que la institución plural, donde se resume mejor la propia esencia y composición de la vida democrática. Esta imagen distorsionada (...) se va a ir acrecentando, porque el país todavía no es consciente plenamente de que en las sociedades modernas el régimen parlamentario ha tenido que ir combinando sus funciones legislativas con aquellas que el Ejecutivo tiene que hacer, (...), no solamente por circunstancias propias de una debilidad parlamentaria del Perú”.

Alertó igualmente que se padece modernamente de un “nuevo mito”, al que llamó el “mito de la eficiencia burocrática, el mito de la eficiencia administrativa de un poder por encima de la pluralidad de la sociedad”, por lo cual “se requiere de una redistribución de funciones entre el parlamento y el ejecutivo”, y que si bien el tema central de la ley es el Ejecutivo “fundamentalmente detrás de las cortapisas, las limitaciones, las precisiones y los controles al Ejecutivo, está la búsqueda de la recuperación del fuero parlamenta-



rio, la reubicación de la capacidad de actuación del Parlamento en la sociedad peruana”.

Y en su última intervención sobre este tema en esa misma sesión, insistió sobre la virtud principal de la ley, indicando que “(...) ayudaría que se esclarezca en la opinión pública, qué cosa nos compete como Parlamento, qué cosas son propias de la Cámara plural que representa al conjunto de sectores e instituciones de la sociedad, y qué cosas son propias del poder administrador del Poder Ejecutivo. Creo que ese deslinde está quedando cada vez más ensombrecido en la vida política del país, cada vez más está quedando como que todo es más eficiente y eficaz en la vida del Ejecutivo, cuando más bien, una ley, mientras mejor discutida, mientras más obviamente afirmada, mientras más pluralmente tramitada, esa ley puede tener mayor vigencia en el tiempo, y mayor efectividad de acción”

No obstante la significación que advirtió el Diputado Dammert durante la discusión del proyecto, una vez que regresó éste al Parlamento con las observaciones del Presidente, expresó en la sesión del 29 de Enero de 1992, con tono admonitorio, que “(...) solamente será viable esta ley, si al mismo tiempo se reforma el Legislativo, porque se reconoce la mutación constitucional, y

al darle mayores atribuciones al Presidente de la República, requiere un Poder Legislativo más ágil para poder adoptar las disposiciones que contiene respecto a cada uno de los actos normativos del Presidente de la República (...). Creo que si el Poder Legislativo no reforma sus Reglamentos para poder rápidamente atender estos diversos actos normativos del Presidente de la República y cumplir con lo que se le ha impuesto, se va a hacer más profunda la separación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo''. Finalizó su intervención aseverando que ''esta ley, sobre todo, es un reto para el Legislativo, y es una manera de poder re-equilibrar los poderes del Estado''.

Conciencia sobre la importancia de esta ley, y sus alcances, la hubo. Ese es el primer balance que puede hacerse. Tiene la tremenda trascendencia de instrumentar, sobre nueva base, el equilibrio entre los poderes del Estado. Aspecto éste esencial para el óptimo desenvolvimiento de la vida democrática. Cuánto más si el desequilibrio prevaleciente suponía una mengua de la pluralidad política en los procesos de toma de decisiones en los más altos niveles, pero desequilibrio, también es justo decirlo, decidido electoralmente por las mayorías del país.

(2) **Concepto de control.**- Según surge de los

debates parlamentarios, la idea empleada cuando se hablaba de control era que, en sentido estricto, es control parlamentario de las potestades normativas del Presidente de la República, la labor de raciocinio que se ejecuta, en el seno del Parlamento, sobre si los actos normativos decretados cumplieron o no con dictarse dentro de los paradigmas normativos prefijados. Si se quiere, de alguna manera, pero no exclusivamente, es una tarea de **puro derecho**, donde se estudia las medidas dictadas, celebradas o aprobadas en función del cuadro de normas que encauzan la actividad normativa del Presidente de la República.

Debe evaluarse, en buena cuenta, si el Gobierno actuó regular y uniformemente, dentro de los márgenes que le fija la ley de control, y las de habilitación de facultades, cuando corresponde. Es una tarea análoga a la de casar que realizan las Cortes, en virtud de la cual se dice que se cumplen dos funciones, la **nomofiláctica** (o examen para defender y proteger la ley de control, y advenir la legitimidad y parentesco de la medida con su ley marco o la de habilitación) y la **uniformadora**. En virtud de la primera función del Parlamento puede concluir que por interpretación indebida, o por no aplicación, hubo **o error o exceso** en la interpretación o aplicación de la ley que encuadra el com-

portamiento normativo del Ejecutivo. Y en virtud de la segunda el propio Parlamento establece un conjunto de pautas doctrinales y políticas sobre el sentido cómo debe aplicarse las normas de control sobre la potestad normativa del Gobierno, estableciendo una suerte de jurisprudencia doctrinal y parlamentaria.

El marco pre-reglado es solamente la base en cuya atención normará el Gobierno. Norma de control no es lo mismo que acción de control. El control se ejecuta contrastando el comportamiento normativo del Ejecutivo con su marco de competencias. Lo que se controla es el desempeño, el resultado de la actividad normativa del Ejecutivo. Las normas a las cuales debe ceñirse no son parte de la actividad controlada.

El control parlamentario tiene un fin renovador. Se revive el acto normativo regulado por el Gobierno para confirmar o no su legitimidad y sancionar la certeza jurídica que el marco de control de la ley garantiza.

## **Las observaciones del ejecutivo**

Las observaciones del Presidente de la República a la Ley No. 25397, son un discurso intere-

sante para tomar el pulso democrático a dos de nuestras instituciones tutelares. Se trata de la ley con la que se establecen los **requisitos** del ejercicio de atribuciones del Presidente de la República y se definen los **mecanismos de su control**. El recorrido legislativo, desde su proposición hasta su vigencia, revela los intentos de uno y otro poder del Estado, el parlamento y el gobierno, de **afirmar sus correspondientes identidades**.

Como ya lo he señalado, desde la vigencia de la Constitución de 1979 las relaciones de control entre el gobierno y el parlamento han adoptado una característica común hasta 1990. Este año fija el viraje hacia relaciones de otro estilo. En el primer caso, gobierno y parlamento eran gobernados por una misma mayoría. En el segundo, el gobierno no ha tenido una mayoría partidaria propia que la respalde en el parlamento, y ha debido conducirse con el apoyo circunstancial de las diversas alianzas que, según cada propuesta o caso, se forman al interior de las Cámaras.

Estos distintos modelos, o estilos, responden directamente a las opciones electorales que la Constitución permite. Pero lo que la Constitución permite, y lo que el electorado no prevé, es que los actores o titulares de los procesos políticos deben manejarse en los límites máximos permisibles de

las normas y, no menos, de la tolerancia política.

La ya señalada ley del control parlamentario es a la vez el marco estructural, y el pretexto, para dirimir y medir poderes entre el gobierno y el parlamento. El gobierno cree ver en ella los grillos que lo encadenan a la morosidad, indignidad e inacción. El parlamento la reivindica como una de las leyes más importantes de la década. El gobierno acusa la ley por inconstitucional. Y el parlamento declara que es una conquista con la que se redimirá de su inacción.

Es apropiado prestarle una detenida lectura y esclarecernos el sentido que para la salud democrática de nuestra vida e instituciones políticas puede tener esta ley. Expongo en consecuencia, en primer término, las imputaciones que tiene el gobierno contra la ley, y luego las contrasto con los alcances que ve en ella el parlamento. Reviso también lo que puede haber quedado por hacer para perfeccionarla.

Aunque no es posible escindir una realidad de otra con claridad, el gobierno hace dos tipos de observaciones, unas jurídicas, otras políticas. Entre las primeras, las que usa como razones de técnica legal para argüir la improcedencia constitucional de la ley. Entre las segundas, las que apelan a la

inconveniencia, inoportunidad o impertinencia del control reglado de sus atribuciones.

- (1) **Observaciones por razón de técnica legal.**- Dentro de este rubro se incluyen las objeciones relacionadas con la técnica usada para reglar la atribución constitucional del Presidente de la República. En todos los casos, se trata de sustentar la plenitud de la Constitución para definir el poder del gobierno del Presidente de la República. Este es el sustento principal de las observaciones del gobierno. Para justificar su posición el Gobierno se vale del principio de la **aplicabilidad inmediata** de las normas constitucionales, sin recurrir a desarrollo legislativo posterior, esto es, se sostiene que, respecto a las atribuciones presidenciales consignadas en nuestra Ley Fundamental, vige la autoaplicabilidad del texto. No se trataría, así, de normas **programáticas**, sino **operativas**.

Estas observaciones técnicas, a su vez, se presentan desde la doble perspectiva del **fundamento legal** para el ejercicio de las atribuciones presidenciales, y de la incapacidad del parlamento para regular y normar dicho ejercicio (por tanto, de la inconstitucionalidad del medio legal para limitar las atribuciones en los términos como se ha hecho).

**Plena validez y eficacia de los actos normativos presidenciales.-** Sobre la “autonomía de las atribuciones presidenciales”, señala el Gobierno que ésta es garantizada por la Constitución “sin condicionar su validez o eficacia a aprobaciones o controles previos por otro poder del Estado”

Repárese que el gobierno hace referencia a algunos conceptos claves. Habla de la “autonomía” de las atribuciones. Esto es, a la innecesariedad de otra norma. Luego de la Constitución: hasta la discreción y arbitrio del Presidente de la República.

Para el gobierno la ley no puede establecer qué es válido, hasta cuándo puede tener eficacia.

**Adición de requisitos, condiciones y mecanismos de control.-** Bajo el principio de que la Constitución era en sí misma suficiente para definir la interrelación entre el gobierno y el parlamento, se señala que “todas esas atribuciones constitucionales están claramente delimitadas, las condiciones y requisitos necesarios para su vigencia han sido señalados en la misma Carta Magna; de igual forma se establecen de manera expresa los mecanismos de control a las mismas” y también, “la misma Constitución ha diseñado mecanismos de control específicos que no necesitan de regula-



ción adicional”.

Estas adiciones, dentro de la hipótesis interpretativa del gobierno, son, otra vez, un recorte inconstitucional de las facultades que la Ley Fundamental le otorgaba. Y ello ocurría por la disminución de capacidad de movimiento y de gobierno con que el nuevo conjunto de reglas engrilleta su accionar, o por la predeterminación de casos en los que, por acción u omisión, no podrá ejercitar sus atribuciones.

**Jerarquía insuficiente de la ley para restringir cláusulas constitucionales.-** Si la Constitución es clara, como, afirma el gobierno, una ley ordinaria puede retacear sus alcances, la plenitud de su vigencia, y la amplitud de su interpretación.

“No es posible, dice el Oficio del Presidente de la República, por tanto, pretender establecer un control restrictivo, a través de una norma de menor jerarquía, sobre aspectos que la Ley de Leyes ha determinado ya con suficiente claridad (...)”.

**Incompetencia para normar sobre atribuciones presidenciales.-** El gobierno cree advertir que hay materias respecto de las cuales el parlamento no podría legislar.

Señala en su comunicación al Parlamento el Presidente que, como “el Parlamento no tiene la atribución de control previo y directo sobre las atribuciones constitucionales propias y específicas del Presidente de la República, (...) carece de facultad de normar este aspecto”.

Debe repararse que el gobierno da capital importancia en sus argumentaciones al concepto de “control previo” que afirma está implícito en los supuestos legislativos del parlamento. Como el parlamento le es infiel al texto constitucional excediéndose de él, llega a imponer exigencias no autorizadas ni pensadas por el constituyente. Demostrada que fuese la infidelidad, obviamente, esas exigencias resultarían inconstitucionales. De ello se sigue que, en efecto, el parlamento habría invadido una esfera y materia legislativa, sin tener competencia para hacerlo. Esto es, el parlamento estaría limitado en su potestad legislativa.

**Medio insuficiente para dejar sin efecto actos normativos.-** Esta objeción está referida a dos casos de los cuatro previstos en la ley: el control de los Decretos Supremos Extraordinarios, y el del ejercicio del derecho presidencial para regular los estados de excepción que decreta (artículos 11 y 25 de la ley).

Para que queden sin efecto los Decretos Supremos Extraordinarios, así como los Decretos Supremos con los que establecen los regímenes de excepción, la ley prevé la publicación del "acuerdo del Congreso". Por virtud del acuerdo y su publicación, según la ley, quedan sin efecto esas medidas del Gobierno.

A juicio del gobierno se trata de una medida extrema. El parlamento habría olvidado "la jerarquía normativa". La "simple publicación del acuerdo del Congreso" sería insuficiente para "establecer la pérdida de vigencia de dichos actos".

Advierte que la aprobación de ese acuerdo resultaría inadecuada para desvirtuar o desmerecer la fuerza vinculante de los Decretos Supremos del Gobierno (sea el Extraordinario, como el que establece un régimen de excepción). Queda implícito que el gobierno no identifica el tipo de documento que contendría la disposición que deja sin efecto los Decretos Supremos, y que la propia ley tampoco hace referencia a la forma en que recogerá el acuerdo.

De ahí que, en tanto "simple acuerdo", independientemente de la forma que se utilice, parezca inadecuado, extremado, e insuficiente, para el gobierno, como técnica legal.

**Usurpación de facultades jurisdiccionales.-** Si bien no lo expresa en términos de “usurpación” no es ajena a esta calificación el sentido que le da el gobierno a su objeción.

Dice el gobierno que “es distinto el control político del control de la constitucionalidad o legalidad, ya que estas últimas pertenecen al Tribunal de Garantías Constitucionales y al Poder Judicial, respectivamente. El control político se ejerce como resultado del acto constitucional y legítimo del Gobierno y en los plazos que debe señalar la norma”.

De igual manera, cuando ataca la ley por su supuesto entrometimiento en las competencias de otros poderes del Estado, señala que ello “implica desconocer que el control de la constitucionalidad o legalidad, es posterior a la vigencia de la norma y que ella corresponde a los órganos jurisdiccionales mediante la acción popular o la acción de inconstitucionalidad”.

Sobre este particular es necesario que nos respondamos a una pregunta que parece deducirse del marco y enfoque que se viene presentando. ¿Asume el gobierno que el parlamento es un ente discapacitado en el proceso político y que no puede decir ni interpretar la Constitución o la ley?.

Dice que la primacía legislativa del parlamento no tendría como consecuencia irrumpir en el control de validez o eficacia de los actos que dicta el gobierno. Para el gobierno “control parlamentario” equivaldría a “control jurisdiccional”, mediante la revisión del uso de facultades **conforme a derecho**. Si el parlamento enjuicia el óptimo uso jurídico de facultades constitucionales o legales, el suyo sería un control jurisdiccional de la constitucionalidad o legalidad de actos del gobierno que solamente correspondería ejecutar a los tribunales. Como el parlamento no es órgano judicial, en consecuencia, no puede aplicarle la ley al Gobierno.

Repárese, a este efecto, que la “usurpación de facultades” sería consecuencia de una concepción rígida del principio de distribución de funciones entre los órganos del Estado. Según ella podría el gobierno sólo ejecutar la ley, que sólo el parlamento podría dar, y las Cortes aplicar. Simplismo que, de otro lado, se agravaría porque el propio gobierno niega en sus argumentos la facultad plena e ilimitada del parlamento para legislar sobre materias que conciernan a facultades presidenciales.

(2) **Observaciones por razones políticas o de política.**- Caen dentro de este rubro los argumentos sostenidos por el gobierno cuyo fun-

damento tiene que ver con la afirmación de su propio poder sobre el del parlamento, o con el mantenimiento y profundización del status del que vino usufructuando hasta la aprobación de la Ley de Control Parlamentario.

**Quebrantamiento del principio de división de poderes.-** La teoría clásica de la “separación de poderes”, presentada por Montesquieu y Locke, se plantea como una garantía para la protección de la libertad del individuo frente al Estado, como un recurso para evitar la concentración del poder en un circuito cerrado (como diría Loewenstein), y como requisito indispensable para el ordenamiento plural y democrático de una sociedad.

Apelando al “principio de la división de poderes” el gobierno acusa al parlamento de violentar y concentrar atribuciones que corresponden a órganos ajenos. Dice, por ejemplo, que invade la facultad jurisdiccional de los tribunales de controlar la constitucionalidad o legalidad de los actos presidenciales, y que norma sobre aspectos que no le competen, como son, precisamente, las atribuciones que el texto constitucional reserva al Presidente de la República.

El gobierno argumenta que el fundamento normativo usado por la ley para establecer el mar-

co del control es ambiguo. Para demostrar que no es adecuado precisa que, siendo equivalentes las facultades que la Constitución reconoce al Congreso y al Presidente de la República en sus Artículos 186 inciso 2, y 211 inciso 1, respectivamente, al amparo de esta última norma no podría el Ejecutivo “ejercer un control mediatizando las atribuciones del parlamento”.

Se trata de reducir al absurdo la tesis legislativa del parlamento: el parlamento funda su facultad de control en que debe “velar por el respeto de la Constitución y de las leyes (...)”, pero el Presidente de la República debe, igualmente, “cumplir y hacer cumplir la Constitución y tratados, leyes y demás disposiciones legales”. ¿Podría, dice el gobierno, controlar el ejecutivo al parlamento usando como sustento esta atribución? Si fuese ése el fundamento de la actividad de control o fiscalización del parlamento, entonces el ejecutivo también podría usarlo en su beneficio.

Siendo inapropiado el fundamento, luego el parlamento no puede controlar al Presidente de la República en el ejercicio de sus atribuciones e invade competencias y atribuciones ajenas al inmiscuirse en lo que la Constitución no le permite.

Así, se presenta al parlamento, también, como

al agente que lesiona la libertad individual, propicia y aspira a la concentración o acumulación de poder, y al enemigo de la democracia en la sociedad peruana, al enemigo, también, del pluralismo. El parlamento, según el discurso del gobierno, habría actuado como un cuerpo político pernicioso y antidemocrático.

**Legitimación del gobierno para legislar.-** Sin humildad ni azoro de ninguna especie afirma en su nota de observaciones el gobierno que “la tendencia universal actual es otorgar al Poder Ejecutivo las mayores facilidades en cuanto a facultades normativas, y acentuar la labor fiscalizadora del parlamento”.

El presupuesto axiológico y operativo detrás de esta afirmación es que el parlamento no está preparado para legislar. El concepto del que parte el gobierno es claro. Legisla quien tiene más poder para hacerlo, legisla quien lo hace más rápida y efectivamente. No es que legisle quien tenga el encargo moral, político y constitucional para hacerlo. La legislación no es un acto de gobierno en el que deba legitimarse la voluntad electoral. Ergo, se escinden **mandato y conducción.**

El parlamento, según el ejecutivo, debe dejar que el gobierno legisle porque “así lo hacen los



demás''. Esa es la lógica con la que se presenta su estrategia ¿Es que se pretende persuadir al parlamento para que abdique de sus facultades constitucionales?

¿Qué pretende el gobierno al formular su observación en esos términos? ¿Disuadir al parlamento para que no haga lo que la Constitución le manda? ¿Ganarle la moral, tratándolo con el desdén de quien lo juzga un inferior? ¿Dejaría el parlamento de legislar porque el gobierno invoca la "tendencia universal actual"? ¿O es que el ejecutivo reitera clichés manidos confiando que luego de su enfrentamiento con el parlamento quedará confirmada su superioridad, debido más a los errores, morosidad y debilidades del parlamento que a su propia superioridad y mejor capacidad ofensiva?

La presentación de las observaciones, en este particular aspecto, no deja de tener visos de una provocación confiada al conflicto. Cuánto más, a la luz de los últimos estudios en los que se deja cuenta de la necesidad de una recuperación del parlamento, por el sobredimensionamiento de la actividad legislativa del Gobierno.

De otro lado, así fuese cierto que aquélla resultara ser la "tendencia universal actual" que-

da por verse que ése sea un bien, y no más bien un perjuicio del que debe despojarse una sociedad que quiere que los valores de la democracia sean vividos y practicados.

Es un problema de armonía entre **ética y política**. El mismo problema a que se refiriera el Presidente en su discurso inaugural. Esa armonía entre el "poder" y el "bien moral" no se presenta con frecuencia. Pareciera que en este caso el ingeniero Fujimori no pudo conciliar uno y otro extremos, tal como advirtió que lo procuraría.

En materia de moral no parece ser una buena regla que se anteponga la ventaja del poder al reconocimiento del derecho ajeno. Estamos frente a un caso en el que el gobernante rompe la unidad poder-bien. Los dilemas morales no son fáciles de resolver, pero no por difíciles cabe justificar que, en nombre de la eficacia, se prefiera el poder al bien, a menos que quiera hacerse, por impaciencia, y con autoritarismo, de la democracia, más un modelo cibernético de autómatas que una comunidad viva de seres movidos por valores y por la conciencia de su propio sentido.

**La exigencia moderna de dinamismo y especialización para obtener éxito.-** Como en una suerte de elogio de sí mismo, dice el Presidente de

la República que “el país y el mundo entero vive hoy la etapa de acelerado dinamismo que obliga a que sus instituciones se adecúen a la nueva realidad. El cambio que se viene produciendo en alguna de ellas no debe ser entrampado ni maniatado pues está de por medio el destino del País. El camino que nos conducirá al éxito es hacer cambiar a aquella (institución) que aún no lo hace”.

Refiriéndose al uso de la habilitación de facultades legislativas dice, asimismo, que “el espíritu del legislador, y la letra de la norma constitucional, se orientan a darle al aparato estatal mayor rapidez y agilidad en la función legislativa cuando se trata de asuntos muy técnicos o especializados y que, literalmente, podría suponer un lapso muy prolongado si el Congreso se dedicara a elaborarlo”.

A través del mensaje el gobierno pretende comunicar una imagen negativa del parlamento. Es un argumento, conforme lo clasificamos, político. Se trata de generar un icono político. Su contrario es el **anti-héroe**.

El propósito es comparar el gobierno con el parlamento a través del paradigma de su propia **capacidad de acción**. Se presenta al gobierno como promotor del cambio, y se dice que el cambio trae

consigo el éxito. Frente al cambio se transmite la imagen de un **parlamento opositor u hostil**, el mismo que significa no-cambio y, por ende, no-éxito.

Como contraposición a este **parlamento estático**, el mensaje del gobierno diseña una salida redentora. El **parlamento no-opositor**. Con un **parlamento favorable** se alcanza las mismas virtudes que condensa el ejecutivo, el **cambio primero**, y el **éxito después**.

La formulación lógica de esta secuencia de conceptos trae consigo una **ideología**. Que los cambios y opciones del ejecutivo deben ser obstruidos (controlados) por el **parlamento**. El ejecutivo concibe la resolución de la tensión entre uno y otro órganos del Estado como una **relación adversativa** con una sola salida, la del **no-conflicto** con el gobierno.

Una concepción como la del ejecutivo es la de una **democracia** al margen del valor electoral. El **parlamento**, según el ejecutivo, es la perpetuación de valores caducos. El **ejecutivo debe gobernar no en armonía sino en conflicto con el parlamento** (y por tanto en conflicto también con los valores del **pluralismo** y de la **democracia**). El **parlamento** es el molesto adversario que impide el

autoritarismo.

Para vencer al parlamento el conflicto no puede negarse. Debe asumirse y afirmarse. La tesis del gobierno, en consecuencia, es materia conflictual. Sólo mediante el conflicto podría adaptarse y equilibrar fuerzas. Su rol en la democracia debe ser asertivo y diferencial. Si no se afirma a sí mismo como distinto parece, y su extinción perjudica al país y a la democracia. Todos estaríamos conducidos al fracaso. Para no fracasar, el gobierno debe agredir al parlamento, y afirmar su propio poder e identidad.

De modo parecido funciona esta estructura de significados si sustituimos el rol que en el código tiene el cambio por la capacidad para la asimilación de los asuntos más técnicos y especializados. Así, puede reforzarse el ícono político del gobierno si se lo contrasta con el ícono paralelo del parlamento.

En tanto que el gobierno es presentado como un actor técnico y especializado en el proceso político, el parlamento opositor adoptaría el rol ni técnico ni especializado de quien, por contradecir al gobierno, destinará al país al fracaso. Un parlamento favorable al gobierno, por el contrario, constituye la imagen del éxito y del mejor destino del

país.

El dibujo de ambos actores, según la concepción que el gobierno describe, otra vez, identifica, en su ideología, la democracia con el dinamismo, la especialización y la técnica. Quedan excluidos de este icono los factores ético y teleológico, el valorativo, que nace del origen popular de la autoridad. Al omitir y sumir en la ausencia discursiva el origen axiológico de la autoridad se advierte, con no menos nitidez, la imagen caricaturizada del parlamento (**presunción de amoralidad del poder: derrota moral frente a un problema político**).

**La desinformación del Congreso pone en peligro la seguridad y orden interno del país.**- No menos importante en el discurso de sus observaciones, es la afirmación del gobierno que la actividad de control de la facultad para declarar un régimen de excepción debe basarse en la "información clasificada" de que sólo él dispone, y cuya ignorancia podría significar graves perjuicios en la seguridad de la nación.

No es falso que con mayor urgencia en circunstancias como las que nos tocan vivir estos días, el gobierno debe manejar con sumo celo la información con cuyo sustento combate la sedición o el narcoterrorismo.

El parlamento no tiene acceso ni manejo directo de esa información clasificada. Pero puede tenerla. Para ello se vale de las Comisiones a las que se cita a los Ministros, o de las sesiones secretas del Plenario.

El gobierno plantea la acción del parlamento como incompleta, parcial. Le increpa una futura acción sobre criterios formales bajo los que se oculte la desestabilización del orden por su desinformación. La acusación debiera producirse si se actuara, en efecto, sin información. Antes de que ello ocurra, la información del Gobierno no pasaría de ser un prejuicio. En todo caso, previendo esa posibilidad es responsabilidad del Ejecutivo sustituir la desinformación con lo que disponga para impedir sus yerros. Sólo si procuró y suministró información podrá increpar al parlamento por actuar obtusamente y con criterios exclusivamente formales.

Si la ignorancia o la desinformación son una amenaza y un peligro advertido, la alternativa óptima es no negar el ejercicio de la facultad de control, sino entregar los elementos que ilustren mejor el juicio de quien controla. De lo contrario tratamos al interlocutor del gobierno como un menor de edad, como un cuerpo de ciudadanos de segunda clase e irresponsables.

Puede observarse, en consecuencia, que el gobierno parte no de un **principio contributivo**, o cooperador, sino del **principio adversativo**, o conflictual. Esto es, “sé que no estás informado, y que si te informo me resto poder; por tanto, mejor no te informo, hago de tu desinformación un desmerecimiento, y te acuso por desinformado para afirmar mi propio poder”. El entronizamiento de la desconfianza y la concupiscencia cratológica. La concepción de los actores del proceso y escena política como “mónadas cosmológicas” incapaces de compenetración entre sí.

### 2.3 El reto del golpe

Cuando el ingeniero Fujimori comunica su decisión de disolver el parlamento toma para sí la gravísima responsabilidad de dar solución a los males cuya conjura oferta al pueblo.

Al sacrificar la representación que teníamos en el parlamento al supremo interés nacional que invocó, hacía suyo el deber de adoptar las decisiones que aseguraran el no retorno a las situaciones y circunstancias que criticó. Fue en nombre de la salud del pueblo, que reclamó para sí el derecho de actuar a espaldas del texto constitucional. Su personificación de la nación le otorgaba la potestad moral de velar por el bien general incluso encima



¿QUÉ CREE USTED QUE MOTIVÓ  
EL GOLPE?

PARA ACABAR CON LA  
DEMOCRACIA DEL  
TARJETAZO...

¿Y EL ASUNTO DE LA  
DONACION DE ROPA?



de la decisión electoral.

El mensaje del ingeniero Fujimori al inicio de su mandato hablaba de una **cruzada de renovación moral**, así como de la creación de un **Comité contra la Corrupción**. Ofreció luego que ya no había vuelta atrás y que nada de lo ocurrido hasta el 5 de abril volvería a ocurrir. Incluso desde esa fecha ha sido insistente en que “se acabó la democracia del tarjetazo”, y que detrás de ese tipo de democracia “nacerá otra más genuina, hija del pueblo y no de las cúpulas o de algunos sectores políticos”.

Ahora tenemos que ver que ello ocurra y que el ingeniero Fujimori no se haya equivocado, porque de no ser así se habría timado nuestra confianza. Y ese sería un daño irreparable. Ya tenemos suficiente experiencia en ofrecimientos y golpes previos. Quisiéramos creer que cuando se da un golpe de estado es porque en efecto las cosas van a ser diferentes, y no porque fuimos vilmente utilizados para dejar manos libres a quien quiere gobernar sin freno ni control.

Todo haría pensar que **el Presidente dio el golpe porque no tenía mayorías parlamentarias con las cuales legitimarse**. Parece difícil imaginar que **con respaldo parlamentario habría disuelto**

su parlamento. Es una contradicción imposible de justificar, a menos que justamente ellas actuaran, como lo hizo ya una vez el Congreso de 1936, abdicando de su poder y responsabilidad para que el dictador tenga cancha libre.

Y si fuera cierto que en el Perú es inconveniente contar con un sistema que permita la presencia de mayorías de signo político distinto en el parlamento y el ejecutivo, entonces debemos modificar el sistema electoral para facilitar la concurrencia de mayorías del mismo color en ambas ramas. Pero si ello se produjera tenemos también que hacernos cargo de la consecuencia que trae consigo, y aceptar que el rol del parlamento tenga la misma orientación que tuvo el de los períodos 1980-1985 y 1985-1990, de lo que hoy ya muchos se olvidaron y cuyos efectos fueron tan duramente criticados por unos con celebración de la misma opinión pública que, transitoriamente, apoya la disolución del parlamento y el golpe.

El reto del golpe del 5 de abril no sólo pone al Presidente de la República ante la grave y severa responsabilidad de honrar su palabra para que no más tengamos esa “democracia del tarjetazo”, sino que nosotros tenemos también el reto de actuar con la suficiente coherencia para hacernos responsables y aceptar las consecuencias de nuestros votos.

Si él no cumple estaremos frente a un caso más en que la historia nos enseñe que el mesianismo no se compadece con la natural evolución y desarrollo de los pueblos. De Cristo a Velasco hemos aprendido que los únicos cambios que duran son los que conquistan los individuos en sus propios hábitos de vida, y no los que se ofrecen verticalmente desde el poder. Pero debe concedérsele al ingeniero Fujimori y a la opinión pública el beneficio de la duda. Pueda que esta cruzada tenga resultados históricos hasta ahora nunca testimoniados ni vistos.

### **3. ¿CUAL ES EL PRIMER PODER?**

Resulta difícil dar una respuesta satisfactoria a esta pregunta. Pero no pretendo en este lugar otra cosa que centrar algunos de los criterios que pueden ayudarnos a tomar una decisión. El objetivo de este libro es no dar soluciones que nos dejen cómodos y tranquilos, ni recetas para construir la democracia en quince días. Cuál es el primer poder político es una pregunta que reclama una respuesta individual. Los abogados, los filósofos pueden decir muchas cosas; algunas has leído en este mismo libro.

Aquí la pregunta se te plantea a ti. Mi posición poco te puede servir. Mis criterios te son

inútiles. Tu puedes decidirlo. A ti te corresponde. Aquí mismo tienes elementos de juicio. Qué justificas, qué respaldas. Qué censuras, qué no toleras.

Sea cual fuese tu opción es por tu inacción o por tu pasividad que tú mismo serás responsable de tu destino. Eso es a lo que quienes han pensado antes que nosotros sobre estas cosas llaman nuestra **actividad política**. Es la totalidad de acciones diarias e íntimas de cada uno de nosotros en donde se resuelve nuestro presente y nuestro futuro. Cada instante de tu vida, por eso, es también un **instante político**, es un momento **micropolítico**. Esos instantes y esos momentos, sin embargo, no son menos decisivos para todos. Tus acciones, o inacciones, regresan sobre ti y sobre todos nosotros. Los cambios no los hacen otros, los hacemos todos o no los hace nadie.

Cuando nos preguntamos sobre cuál es el primer poder político, si el parlamento o el ejecutivo, debemos estar avisados que también podría ser que no lo sea ni el uno ni el otro. Para que entiendas qué quiero decir es necesario que sigas el camino que recorro contigo en estas páginas. Tienes una propuesta, y tienes una pregunta planteada. Aquí te proporciono solamente algunos elementos de juicio para su discusión y para que puedas tomar tu determinación.

\*\*\*\*\*

## II. ¿CRISIS DE PERSONAS?

\*\*\*\*\*

Especialmente quienes vivimos en el mundo contemporáneo somos conscientes de la crisis de casi todo cuanto nos rodea. Hablamos de crisis en el transporte urbano, la vivienda, los ingresos, la alimentación, la salud, etc. No hay esfera de la actividad social del mundo que escape a ella: a la familia ha llegado, ha alcanzado a la iglesia, y a la amistad.

Del parlamento también se dice que está en crisis. Es popular hacer escarnio de los representantes, del debate y de los ingresos parlamentarios. Pero de confirmarse que en efecto esté en crisis el parlamento también habrá que indagarse por la crisis del estado, la crisis del poder ejecutivo y de los gobernantes, no menos que, a la vez, por la crisis de los partidos políticos y de cada uno de nosotros, los propios electores quienes llevamos a todos ellos a los cargos que detentan en nuestros nombres.

El parlamento toma su ser prestado de otros. No es así que esté integrado por 240 individuos puros, que abdiquen de todo absolutamente para dar vida a la institución. Esos 240 representantes tienen roles sociales, familiares, culturales y políticos, paralelos. Son más que sólo representantes y parlamentarios. Son, por ejemplo, empresarios o sindicalistas, ingenieros o profesores, abogados o ex-militares. Y son también apristas o acciopopulistas, pepecistas o de izquierda, cambistas o de libertad. Los compromisos adquiridos antes de la elección, las lealtades, la formación profesional, todo ello afecta el comportamiento, la conducta, y el rendimiento de nuestros representantes.

Al referirnos a la crisis del parlamento entonces, debemos tener claro que sólo indirectamente nos referimos a un organismo. Su propia existencia tiene carácter artificial, atribuido, mental. El parlamento existe como un conjunto de funciones, atribuciones y relaciones. Nadie puede imaginarse un parlamento compuesto por representantes sin intereses, políticamente puro.

La buena o mala salud del parlamento depende entonces del modo como las lealtades e intereses sean rectamente conjugados para beneficiar, ante todo, a la comunidad. Y la atención a los



intereses de la comunidad en general deberá también ser conjugada con el cuidado de los intereses de las tantas localidades a las que deben responder los representantes, los comisarios, los mandatarios del pueblo.

Formarse una perspectiva y cuadro claro de la crisis del parlamento debe tener presente estos componentes. Y también algunos otros menos discutidos por pudores naturales. Por ejemplo, debemos examinar la dedicación de los parlamentarios a la institución, frente a sus propios derechos económicos y sociales. Así como todos esperamos ser representados por un mandatario digno de nuestra confianza, es solamente humano esperar que nuestro comisario sea retribuido, pero no es menos justo que lo sean por el trabajo efectiva y reconocidamente desempeñado.

Y como el problema de la remuneración, también concierne a los representantes el de sus pensiones y otros gastos. Ellos también, como cualquiera, piensan en sus necesidades preventivas de seguridad social.

Mi ánimo es acercarme a estos espinosos problemas para verlos con la máxima serenidad de ánimo y hacer justicia a quien la tenga. La popu-

laridad o impopularidad no debe ser criterio de verdad ni error. Ni la vanidad por el halago, ni el temor al aislamiento, deben afectar el espíritu de quien no se conforma con otra cosa que buscar, testimoniar y hacer justicia a la verdad.

Por eso es que quien venga predispuesto y con el criterio enderezado y prejuiciado no hallará satisfacción. En este trabajo trato ante todo de esclarecerme críticamente a mí mismo, para quedar en paz con mi conciencia y con mi mente. La crisis en el parlamento es un fenómeno sobre el que vale la pena dilucidar con el mayor rigor y honestidad posibles. Desde el parlamento se controla al gobierno. Y si el parlamento está en crisis, también queda en crisis la protección de mi libertad y tu libertad. Si el parlamento está en crisis el ejercicio del poder ya no quedará sujeto a escrutinio público confiable. Los asuntos de gobierno quedarán escondidos. Se concentra el poder en la cabeza de una élite gobernante. Si el parlamento está en crisis, tendremos un flaco guardián de nuestra soberanía política.

## **Los elementos de la crisis**

Cuando en 1963 estudiaba K.C. Wheare el fenómeno de presunta decadencia del parlamento,

escribió que había cuatro aspectos en los que cabía advertir el ocaso. Ellos eran la dilucidación (a) de si no se trata más bien de la declinación del interés y la estima pública en él; (b) o si no se trata, por el contrario del declinar de los “modales” o patrones de conducta tradicionalmente esperados; y (c) de si se trata de una disminución de poder o de una disminución de su eficacia. Para determinar los alcances de una y otra alternativas, en los casos anteriores, debe precisarse si la crisis es resultado de comparar sus actividades presentes con las de su pasado mítico, o acaso con las que desarrollan otras instituciones como el gobierno, los partidos, las empresas, los sindicatos o los medios de comunicación.

Tratemos de dejar establecido cuáles son esos cuatro aspectos, y qué significa cada uno. En el capítulo siguiente abordaremos la pregunta frontal de si a la luz de los conceptos que definamos puede afirmarse que el parlamento está efectivamente en crisis.

**(a) Declinación del interés y estima pública en el parlamento.**

Interés y estima son dos conceptos diversos. En tanto que el interés público revela la atención

con que se sigue las actividades parlamentarias por la prensa o por el hombre promedio de la calle, la estima pública connota una actitud emocional positiva o negativa del público.

Puede que ante el público en general el parlamento atraviere por una época de desprestigio. Pero la reacción negativa del público, o de la prensa, no equivale a afirmar que el parlamento no sea de interés para uno u otra. Al revés, un interés interno, y extenso, por la actividad parlamentaria, no equivale a la mayor estima pública de esta institución.

Al calificar de crítica la etapa existencial del parlamento debe precisarse si esta crisis tiene o no que hacer con la ausencia de interés general por la actividad parlamentaria, con su desprestigio ante la opinión pública, o con ninguno de ambos.

**(b) Crisis de modales y costumbres.**

No es desdeñable el impacto que unos u otros patrones de conducta ocasionan en el concepto que se forma el pueblo sobre el parlamento. Alguien dirá que los modales son tan poco gravitantes para medir la salud de una institución de gobierno, que

resulta impertinente y hasta inútil siquiera considerarlos como un factor para evaluar la crisis, declinación u ocaso del parlamento.

Una visión liberal y moderna de la política da razón a quienes observan esto último. Pero obviar este factor, de otro lado, desconocería visiones tradicionales, conservadoras, que se valen de este tipo de apreciaciones para calificar a los mandatarios del pueblo. Para evitar algún sesgo que tuviera como consecuencia marginar las evaluaciones de este sector de la población peruana creo que debe mantenerse.

De otra parte, ignorar apreciaciones sobre las mores y las costumbres tiene también como consecuencia ignorar el componente de fatuidad, de superficialidad, de mundanidad, con que se integra tan igualmente la vida política y el concepto de gobierno, como el más ligero de los aspectos de la vida de salón.

Cuando se juzgan los resultados del parlamento y se los califica, se los compara con algo o algún patrón. Si no se comparara los resultados actuales con los pasados, o con los que producen otras instituciones, mal podría saberse si los resultados son mejores o peores, óptimos o pésimos.

Pero toda comparación es relativa. Nuestra evaluación será más o menos benévola según dónde ubiquemos la varilla. Una varilla muy alta exigirá tanto al parlamento que probablemente no pase, o pase raspando. Una muy baja no servirá como elemento objetivo para enjuiciar con un mínimo de rigor el modo como el parlamento está a la altura de su misión.

Sea como fuese, se señalan ambos polos de comparación para tomar el pulso al organismo parlamentario. En qué piensa quien califica de ineficiente o inefectivo al parlamento. Con qué se lo está comparando. Qué se esperaba que hiciera que hizo o no hizo bien. Cuál es el arquetipo de parlamento con el que se lo compara.

Para contestar a la pregunta sobre la realidad, magnitud e identidad de la crisis del parlamento debemos tener presente no sólo nuestras expectativas ideales. Es imperativo, para actuar con el mínimo y decente sentido de justicia, tener presente además las posibilidades materiales y la infraestructura espiritual y humana del parlamento para que tales expectativas se cumplan. Está bien comparar. Pero la comparación deberá comprender también factores como la coyuntura que el electorado impone en cada período constitucional, las propias

condiciones culturales o intelectuales de los congresistas, el perfil ético-político de los partidos en el parlamento, así como, y no menos que lo anterior, las propias demandas que los electores imponen a los representantes durante el curso de sus mandatos, entre otros más.

**(c) Disminución de poder, o de eficacia.**

Dice Wheare que “ambas cosas no van necesariamente juntas. Un parlamento puede desarrollar una labor excesivamente vasta, mantener control sobre una gama demasiado amplia de funciones, y a resultas de ello carecer tal vez de tiempo o capacidad para realizarlas todas con efectividad. En este caso, si perdiese poder ganaría eficacia”.

Para responder si decae o no un parlamento conviene definir si lo que marcha mal es que reclama más poder del que puede utilizar con solvencia y efectividad, o si, más bien, no ocurre que se circunscribe en tan pocas y especializadas áreas que lo que obtiene en efectividad lo pierde en capacidad general de escrutinio de la cosa pública.

Un ejemplo para precisar la interrelación entre uno y otro aspectos puede ser el asunto de la capacidad legislativa del parlamento. Si ningún área

ni nivel de la realidad escapa a su competencia legislativa su poder será enorme. Si, de otro lado, la Constitución restringe la competencia legislativa del parlamento a materias reservadas, generales, dejando que el resto del universo normable quede bajo competencia del gobierno, su poder podrá no ser igual, pero decididamente la efectividad que tenga sobre su dominio legislativo debiera ser superior.

## **4. EL INTERES Y LA ESTIMA PUBLICOS**

### **4.1 El problema**

Nadie dudaría del prestigio de nuestro parlamento si sin mayor esfuerzo pudiera constatar que, en primer lugar, quienes allí actúan lo representan; en segundo lugar, que lo representan bien y en coincidencia con el interés y necesidades de cada uno; y en tercer lugar, que sus representantes actúan y cumplen con los programas, políticas y promesas por las que los eligieron.

No obstante, no es menos cierto que una vez elegidos los representantes, de una y otra Cámara, reclaman ser representantes “de la nación” o “de



la república'', y no de una circunscripción electoral en particular. En tanto que el Senado debía proceder de las regiones, y sigue siendo elegido por distrito nacional único, los miembros de la Cámara de Diputados no quieren ser considerados "menos" que los Senadores y diluyen sus débiles vínculos con las provincias a que representan afirmando que, desde que llegan a su Cámara son independientes del voto del pueblo, no están sujetos a mandato imperativo, y que sólo responden, teóricamente, ante sus conciencias.

No es menos cierto tampoco que no hay modo que el parlamentario se entere de su fidelidad con su distrito electoral si sus representados no tienen modo de hacerle conocer sus intereses, ni necesidades generales o corrientes. La excepción resulta ser ese reducido grupo de activistas que usan importante parte de su tiempo en las oficinas o lobbies del parlamento y, además, disponen de los recursos adecuados para el cabildeo (transporte, teléfono, etc.). El representante no lo es solo de esos pocos grupos de ciudadanos. Lo es de todos. Y no todos sus electores le pueden hacer conocer sus sentimientos de conformidad o insatisfacción.

Y no es menos cierto, por último que la mayoría de candidatos no ofrecen programas, po-

líticas ni alternativas suficientemente claras, ni que los electores están concernidos tanto con asuntos de política pública como si lo están con la personalidad, carácter, carisma o simpatía que les despierta su candidato. Por lo cual la presunción inherente al régimen democrático representativo, de que mediante el parlamento se asegura la participación política del pueblo en el gobierno, no pasa de ser un mito, una ecuación, un teorema que se cumple en el papel, pero no es una verdad de la que nadie pueda dar fe.

Encima de todo ello los electores tampoco están en capacidad de conocer como debate ni vota su representante. Y seguirá siendo así en tanto no se guarde registro alguno de los votos de los parlamentarios. Con el reconocimiento del voto secreto se limita la capacidad de control del elector sobre su mandatario.

Por los conceptos que acabo de señalar es que sí debe dudarse del prestigio del parlamento. Y es saludable y necesario que se enjuicie su utilidad. El descontento que asoma entre todos nosotros es síntoma de que percibimos objetivos no satisfechos ni cumplidos. Es decir que hay una tarea en la cual empeñarnos, un proyecto para el cual vivir, una meta por la cual esforzarnos.

Los aspectos referidos confirman, precisamente, la necesidad de mejorar el régimen parlamentario peruano. Para ello es necesario que intentemos su diagnóstico. Sólo así se comprenderá mejor qué hay que hacer.

Allá por 1926 decía Ortega y Gasset en su “¿Quién manda en el mundo?” que no se ha analizado aún a fondo la extrañísima cuestión de por qué anda tan en agonía la vida política de todas las grandes naciones. Se dice que las instituciones democráticas han caído en desprestigio. Pero esto es justamente lo que convendría explicar. Porque es un desprestigio extraño. Se habla mal del parlamento en todas partes; pero no se ve que en ninguna de las que cuentan se intente su sustitución, ni siquiera que existan perfiles utópicos de otras formas de estado que al menos idealmente, parezcan preferibles. No hay pues que creer mucho en la autenticidad de este aparente desprestigio”. Más de 60 años después se sigue hablando mal del Parlamento. Más de 60 años y no se intenta su sustitución. Más de 60 años y se lo sigue prefiriendo a su ausencia en nuestro régimen político.

## **4.2 Cultura de golpe**

El gran Poltergeist detrás de las recurrentes

tendencias a fomentar, o avalar, el desprestigio del parlamento peruano es el fenómeno al que Marcial Rubio denomina la "cultura del golpe". En el trabajo que con el título de **Fuerzas Armadas y Constitución en el Perú 1979-1988** publicó en 1989, refiere que en el plazo de 2969 días, desde el 9 de agosto de 1980 hasta el 25 de setiembre de 1988, hubo 291 en los cuales los medios de prensa reportaron noticias o comentarios relacionados con la eventual interrupción del proceso constitucional en el país.

En este texto decía Rubio Correa que "el golpe de Estado se ha vuelto parte de lo cotidiano y, desgraciadamente, de lo que es "razonable" suponer en ciertos contextos. Y esto no es culpa tanto de los militares, sino de los civiles. Hay aquí asuntos que tienen que ver con la formación de la conciencia popular por los medios de comunicación y por los políticos, lo que debe ser revisado y drásticamente corregido. ¿No sería lo ideal una sociedad política en la que el golpe de Estado no fuera tema usual de conversación al que la población se acostumbre?. En este aspecto, los medios de comunicación masiva escrita, que son a los que nos hemos podido referir al hacer la investigación, han cumplido un rol poco edificante en la cultura cívica del pueblo, más allá de su buena o mala fe,

o de la penitencia o impertinencia de sus temores: han hecho del golpe de Estado una parte más del paisaje político normal”.

La investigación de Rubio Correa data de 1989. La tendencia observada desde entonces luego de esa fecha, lejos de declinar se acentuó. Y paralelamente continuó el desprestigio del parlamento por los medios de comunicación, a los que se sumó, ahora todos lo saben, el propio Presidente de la República y algunos miembros de su gabinete.

### **4.3 El periodismo informa**

Un caso, entre tantos más, y a cargo de un medio televisivo, fue la distorsión de la información que sobre la actividad de la Cámara de Diputados se propaló en el programa *Contrapunto*, en su edición del 23 de setiembre de 1990. En esa oportunidad se señaló que a los primeros 60 días del régimen 1990-1995 cada Diputado ya contaba con no menos de 3 personas a su servicio, que los Directivos contaban hasta con 7 empleados y que los sueldos de sus asesores ascendían a 400 dólares mensuales, pero que, sin embargo, dentro de ese tiempo no sólo no se había producido una ley, sino que, no obstante, en un solo día, el 11 de setiembre de 1990, se tramitaron 42 mociones de saludo. Al

final la locutora reprobó a la Cámara, por el tiempo que se perdía en los saludos en vez de legislar.

Primero que todo es pertinente reparar que se trataba de los primeros 60 días de un nuevo régimen constitucional, y que la presidencia de la Cámara, de la que dependía de algún modo el Orden del Día, correspondía a un Diputado miembro de la mayoría gobiernista.

Si un parlamentario cuenta con 3, 5, 7 ó 20 personas a su servicio no es una información en sí misma ni mala ni buena. No hay, no debe haber, problema alguno con la gente que apoya a un representante. No es un problema de cantidad. Es un problema de rendimiento para cumplir con la función. El número tiene que hacer con la manera como se organiza cada representante para cumplir con sus mandatarios, sus comisiones, sus tareas legislativas, o su labor fiscalizadora. El criterio es que consigue con los recursos humanos de que dispone, y qué recursos son excesivos para la labor desplegada. Pero de eso no se dijo nada en la nota periodística. El daño vino más bien por lo que se dejó de decir que por lo anodino de lo que se dijo.

El asunto relacionado con el sueldo de los asesores es un poco más grave. A la fecha de la

noticia el asesor que más percibía en la Cámara de Diputados era el equivalente a 302 dólares, en dos armadas de más o menos 151 cada una, según las disposiciones entonces vigentes. Pero en toda la Cámara no había más de dos o tres asesores asignados a un diputado con ese nivel remunerativo. El asesor promedio se encontraba en los 200 dólares al mes, también en dos armadas de 100 cada una, es decir, ¡la mitad de lo que se le comunicaba al público! Esto equivale a decir, sin ambages, que lo expresado en un programa como *Contrapunto*, de alto rating de sintonía dominical, era una mentira. Mentira que repetirían una vez y otra los televidentes que no contaban con forma alguna de corroborar la objetividad de la información.

Eso que sabes ahora, y que no se te dijo entonces, como con cuántos otros casos en los que el periodismo te ha informado lo que no pudiste comprobar, debes asumirlo en tu evaluación. Acepta que lo que has pensado de tu parlamento, por lo menos pudo haber sido fruto de la distorsión con que su imagen y su ser llegó a ti.

En otras palabras, falsedades como éstas, además de excitar el morbo por la noticia escandalosa, y era escándalo para el pueblo escuchar que se gane “tanto” por “no hacer nada” sino mocio-

nes de saludo, minan la conciencia cívica que tenemos los ciudadanos de nuestras instituciones representativas. ¡Este tipo de daños que irresponsable e impunemente causan los medios son irreparables! Afectan la cultura de toda la población y, además, lesionan el derecho a la información periodística comprobada, pero, ¿quién controla al periodismo?

También se resaltó la inexistencia de una ley en los primeros 60 días de la Cámara. En sí mismo ese hecho no es ni malo ni grave. Algún suspicaz hasta podría percibir que se trataría del quintacolumnismo que en nombre del Presidente de la República llevaba a cabo el Presidente de la Cámara de Diputados, suspicacia que resulta ociosa porque, además de indemostrable, importaría sugerir ánimos mezquinos y viles para con el propio cuerpo, y para con el pueblo que confía su representación al máximo dirigente de la Cámara, ánimos en los que no vale la pena perder el tiempo.

Lo que lo convierte en malo es, otra vez, lo que no se explica al público. El enfoque de la noticia sugería algo como “ya van 60 días y hasta ahora no hacen nada”. Un enfoque objetivo podría primero haber tratado, con buena fe, de interrogarse qué justificaría la ausencia de legislación, qué



dificultades en particular confronta la Cámara, o si acaso, dado el inicio del régimen y la prematura conformación de las Comisiones, tales resultados no serían más bien normales.

Lo cierto del caso es que la Directiva del período 90-91 llegó a sus cargos con mayorías prestadas. En circunstancias como esas no puede dirigirse el debate a espaldas de los distintos grupos parlamentarios, ninguno de los cuales tenía mayoría suficiente por sí mismo. El Presidente de la Cámara precisaba, de modo aun más urgente y dramático que sus predecesores de 1980 a 1989, de la coordinación, concertación y consenso de y con los distintos grupos parlamentarios. Incluso los propios grupos parlamentarios se encontraban entonces en pleno proceso de definición y organización de sus alianzas. Estas cosas no son fáciles de conseguir, ni caen del cielo. La coordinación entre fuerzas políticas no es una tarea mecánica o automática. Esas son las dificultades, y los precios, que debe pagarse por vivir en una sociedad plural donde las minorías son respetadas, son consultadas, y tienen participación activa en las decisiones corporativas.

Pero el simplismo del periodismo obvió, y dañó. Esos daños no pueden medirse en cifras.

Lastiman el respeto moral que el ciudadano debe tener por su propio Estado. Lamentablemente nuestro pueblo ha sido, y sigue siendo, mal orientado. Se lo está envenenando con la incompetencia, la mediocridad, la desinformación, que le transmiten los medios de comunicación. Pareciera que todo debiera sacrificarse para capitalizar la atención, o el espíritu bajo y morboso, del público. A la larga la ganancia de hoy significa la miseria moral, la falta de fe, el descreimiento, del mañana.

#### **4.4 La apología del ejecutivo**

El propio Ortega y Gasset, en el mismo estudio señalado, hace una advertencia visionaria y premonitoria desde comienzos de este siglo. Dice el que “el desprestigio de los Parlamentos no tiene nada que ver con sus notorios defectos (...) Si se mira con un poco de cuidado ese famoso desprestigio, lo que se ve es que el ciudadano en la mayor parte de los países, no siente respeto por su Estado. Sería inútil sustituir el detalle de sus instituciones, porque lo respetable no son éstas, sino el Estado mismo, que se ha quedado chico”.

Cuánta razón no tendrá Ortega que este sentimiento de irrespeto se conjuga con un concepto de Estado en el que lo único que importa es la

acción, al margen del valor y del pluralismo. Reparemos, por ejemplo, en la concepción que sobre el estado y el parlamento sostiene Raúl Ferrero Rebagliati, uno de nuestros más ilustres difusores de la Teoría del Estado, cuyo texto universitario sigue informando a innumerable cantidad de promociones universitarias.

Indica Ferrero que “(...) sin leyes y sin jueces, el poder sería arbitrario e incoherente, pero el Estado subsistiría, en tanto que sin gobierno no cabe conseguir una organización. La ley viene a eliminar la arbitrariedad y la inseguridad, pero su función es subsidiaria en la economía del poder, como se demuestra por el hecho que, en silencio de la ley, continúan ejerciéndose las otras funciones estatales”. Aparentemente su juicio tiene que ver con la teoría del derecho y la naturaleza del gobierno. Pero una revisión al contexto en el que aparece la cita nos revela con más claridad la posición de Ferrero sobre el rol del parlamento en el Estado.

Afirma en su **Teoría del Estado y Derecho Constitucional** Ferrero que “los poderes políticos son el ejecutivo y el legislativo, pero éste ha perdido importancia universalmente. (...) Si bien la función de más jerarquía formal es la legislativa

(...) lo real es que la función gubernativo-administrativa es la que llena la acción concreta, incesante y múltiple que la vida de un estado supone (..) la primacía corresponde a la función gubernativa, que ha sido la primera en aparecer y que, eventualmente, puede prescindir de las otras, en tanto que ninguna podría sustituirla”.

La única justificación del aserto de Ferrero es que el poder es más manipulable por el gobierno que por el parlamento. Además de la **necesidad de decidir**. En tanto que el gobierno tiene todos los medios para decidir prontamente, el parlamento es por necesidad lento. En el gobierno hay unidad, y en el parlamento, diversidad. Una concepción del Estado en el que la pluralidad que represente el parlamento de una sociedad es prescindible, está peligrosamente cerca a una opción por el **decisionismo a-valorativo** de los ideólogos de la autocracia y la dictadura.

Debe repararse en la seriedad de la tesis de Ferrero. En especial los universitarios que recurren a su texto como fuente de formación política y profesional. Es de nuestras escuelas de derecho de donde salen los defensores del estado democrático, de la pluralidad, y también de allí de donde salen los asesores de las dictaduras.

Las teorías del Estado de esa naturaleza contienen una posición en la que se deja un reducto diminuto a la democracia. El suyo no pareciera ser un estado plural, democrático. No cabe pensar en un estado democrático en el que se prescindiera del titular de la función legislativa. Y afirmar que el parlamento “ha perdido importancia universalmente”. Es un error del que lo desmiente la realidad de países como Alemania, Francia, el Reino Unido, Canadá, Holanda, Suecia, Estados Unidos, etc. En ninguno de estos países ha dejado de ser importante el parlamento. No ha perdido su importancia.

Posiciones como la recogida por Ferrero complementan peligrosamente esa “cultura del golpe” que viene royendo la conciencia democrática de la opinión pública, a la vez y no menos que la de los propios claustros universitarios y las de los estudiosos de los fenómenos políticos. Existe un “complejo de golpe” en el subconsciente peruano del que debemos desprendernos y librarnos para siempre jamás. No está bien temer el golpe ante cada situación en la que el pluralismo dificulta la armonía y el consenso. No puede auspiciarse la apología del ejecutivo desde la cátedra o desde los textos universitarios.

Pareciera que en el fondo de ese nuestro sub-

consciente colectivo morara el miedo por la discrepancia, que se tuviera incapacidad para controlar opiniones no concordantes. Obviamente que es más fácil imponer una sola opinión por la fuerza que manejar las naturales tendencias centrífugas de las opiniones discordantes. Todo eso está detrás de la inclinación a disminuir el valor que tiene el parlamento en nuestra sociedad. Y eso también tiene que hacer con la naturaleza a-democrática de la personalidad e instituciones en general de los peruanos y del Perú.

Y eso no es cuestión de tranquilizar nuestra conciencia diciéndonos que en efecto somos autoritarios. El propósito de este libro no es reconfortarte y esperar tu solidaridad en la inteligencia del problema. Es que Sendero Luminoso y el MRTA son respuesta al autoritarismo recóndito de nuestro Estado, de nuestras familias, nuestros colegios. Y la democracia no se consigue con líricas y rigurosas definiciones en los códigos constitucionales. La democracia supone hábitos, modos de vivir, democráticos. Democracia e intolerancia por la discrepancia no van juntos.

La apología del ejecutivo, la cultura del golpe, el miedo a la discrepancia, la sustitución del consenso por las comodidades fáciles y precarias

del verticalismo y el puro poder, son los lugares donde debemos preguntarnos por la crisis del parlamento, su decadencia, su desprestigio, su declinación o su ocaso. El diagnóstico de esa institución es el diagnóstico de nuestra propia condición espiritual, de nuestras familias, de las escuelas de nuestros hijos, de nuestros profesores, de nuestros empresarios, de nuestros periodistas. Si nuestra sociedad es una violenta es porque todos hemos creado violencia y no consensos y armonías.

#### **4.5 Sin cultura parlamentaria**

Qué parlamento o qué cultura parlamentaria puedes pedir tú, puedes esperar tú, si nunca aprendiste, te educaste, ni cultivaste la **apología del parlamento** en tu hogar, en tu escuela, en tu trabajo, en las calles por donde transitas ni en las esquinas o cafés donde conversas.

Si no aceptas más pluralismo a tu alrededor que el de los colores de la naturaleza, cómo reclamas que los demás sean más plurales abiertos y transparentes contigo. Tú eres responsable de las crisis a tu alrededor no menos que quienes desde el gobierno o el parlamento desgastan infructuosamente la representación que tú les das.

Podrás sentir decepciones que mi análisis, que mi reflexión, no sindique como culpable a otros, y que más bien te involucre a ti como responsable. Es que no es posible conocer qué pasa con nuestras instituciones si no nos preguntamos sincera y honestamente qué **provocamos** que pase con ellas. Nosotros, tú y yo, somos los hilos con los que se cosen, o zurcen, nuestras instituciones. Debo, estoy obligado, para tratar con la máxima verdad el problema, apelar a tu propia y personal reflexión. Y para que conozcas la médula de la crisis, si de verdad quieres conocerlo, estás obligado también a abandonar el confinamiento de tu lata y simple comprensión intelectual de esa crisis. Debes involucrarte y reconocer tu participación y la de tu entorno. Tu existencia está afectada por el régimen político de tu país, por lo que hacen tus representantes en el parlamento, no menos que el desempeño de los gobernantes y representantes está afectado por lo que piensas, sientes, haces y dices tú de y con ellos.

Para comprender yo qué es eso a lo que se conciba como deterioro del parlamento debo buscar no sólo en los estudios producidos sobre el tema. Debo buscar en mí mismo, y en lo que de común tengo yo contigo, como parte de la misma comunidad, de la misma nación y de la misma



SEÑOR...¿CONSIDERA  
QUE DEBE EXISTIR  
EL CONGRESO...?

¿SE REFIERE AL  
"CIRCO"? DEFINITIVAMENTE

**¡NO!**



humanidad. El propio autoritarismo latente en mí debe ser identificado y debo liberarme de él para mejorar nuestra sociedad. Igual te toca hacer a ti.

De la radicalidad de tu honestidad, de tu comprensión y de tu participación real en esta reflexión, depende que abandonemos la paradoja, la antinomia y la esquizofrenia farisaica de esta sociedad que condena a nuestro parlamento, a nuestros políticos, pero se absuelve de todo mal y no plantea alternativas, salidas. Este trabajo de búsqueda de la verdad no admite privilegios; tanto el escritor como el lector tienen responsabilidad; ni uno ni otro quedan sin participación.

Es mediante nuestro compromiso, nuestra conversión, a valores democráticos, cómo el parlamento y el Estado, se acercan a nosotros mismos. Caso contrario este país seguirá siendo administrado y vivido, por gente con espíritu de encomenderos que ve en nuestros prójimos extraños cuyo patrimonio y espíritu deben servirnos, como el botín con que se nos recompensa por el mero hecho de estar instalados en el nuevo mundo.

#### **4.6 Hay crisis en la estima pública**

En su estudio **Totalidad e infinito** dice

Emmanuel Levinas que “no se entra en esta sociedad pluralista sin quedarse al mismo tiempo fuera”. Esa es la manera como hay que entender la crisis del parlamento. No es mediante el concepto chato, soso de una realidad ajena. La propia pregunta por el estado de una institución política toca nuestros personales proyectos individuales. Si el parlamento declina no es mi indiferencia, mi menosprecio, ni mi resignación, lo que reformará.

Mucho de lo se repite sobre el parlamento despierta indignación, si no cólera, en el pueblo, y particularmente entre la emergente cultura que nace con la generación chicha. en “La crisis del Estado patrimonial en el Perú”, de Steve Stein y Carlos Monge, se consigna el extracto de una reacción típica sobre el concepto de la clase política en nuestro país. Decía ese hombre de la calle que los políticos “ (...) son unos sinvergüenzas. Hacen lo que les da la gana. Todo está podrido, a este país no lo salva nadie... Mire no más lo que pasa con el arroz, con el azúcar por las nubes; la plata no alcanza...¿Y qué hacen los políticos? se pelean y se pasean. Los apristas, los populistas, los comunistas... todos son iguales. Ellos quieren ser Diputados, hacer figuritas, ganar dinero, pero el pueblo ... no les interesa!”. Parecidas fueron las reacciones que los medios de comunicación recogieron los

días inmediatos al golpe del 5 de Abril de 1992. En la estación Radio Programas del Perú se recogió incluso la opinión de un vecino del distrito de San Borja, que no es una zona precisamente chicha, que afirmó que Alberto Fujimori era “un iluminado que Dios nos había enviado para salvarnos de tanta corrupción e inmoralidad de los políticos”.

El desencanto es innegable. De manera que si ha de responderse a la pregunta de si está en crisis el parlamento peruano, a la luz de la estima que de él tiene la población en general, la respuesta debe ser afirmativa. Y en relación al interés que por él se demuestra, la respuesta debe ser negativa. Esto es, sí se tiene interés en el parlamento, sin embargo este interés no coincide con la estima favorable del electorado. Sus expectativas son quebrantadas por un parlamento que no responda a la altura de lo que de él se espera.

#### **4.7 Es crisis de autodeterminación**

Felizmente, en todo caso, que no padecemos de los peligros del conformismo. La nuestra no es una sociedad estancada. A pesar del fenómeno narcoterrorista, narcopolicial y narcomilitar, a pesar de la corrupción en todas las esferas de la vida pública, la crisis del Perú y de nuestro parlamento,

no es la crisis de una sociedad en cisma o en desintegración. La nuestra es la crisis de una sociedad en proceso de autodeterminación. Los agoreros de la desesperanza, de la destrucción, no piensan que haya remedio.

Afirmo que es un lujo bajar los brazos ante la adversidad. Hay conquistas personales, morales que emprender, y las reseca llanuras de la apatía general reclaman que como pioneros o peregrinos marchemos a su redención con optimismo. Hay harto trabajo. Nadie tiene hoy derecho a decretar que nuestros problemas no tienen remedio. Ese es un delito moral. Es el delito de quienes tienen el alma envejecida por impulsos fanáticos, auto destructivos. Toca ahora que nos aceptemos como somos, que creemos las herramientas y medios para construir nuestro nuevo ser.

El impulso a nuestra destrucción, la negación de nuestra salvación económica, política y moral, está esencialmente emparentada con la estima negativa que tenemos de nuestras instituciones. Negamos la democracia y el parlamento sin siquiera haberlo querido. Abortamos nuestro ser político sin haber conciliado su necesidad, con nuestra fe. Ello nos sitúa en el primitivismo instintivo, brutal, del oscurantismo. Negamos la luz porque aún no

tenemos lo suficiente de ella.

Ojalá sean equivocadas las premoniciones que Luis Pásara formuló, con ocasión de la discusión que sobre el tema **Para afirmar las instituciones democráticas** organizó el Instituto de Estudios Peruanos los días 14, 15 y 16 de Julio de 1986. Dijo entonces Pásara que “los hechos demuestran que todavía somos prisioneros de un mito fundador, como el de los hermanos Ayar, básicamente fraticida. Esta es la sociedad autoritaria en la cual hemos vivido, tuviéramos o no tuviéramos elecciones. Esa es la razón profunda por la cual transcurrimos hoy en el Perú por un callejón, que no es un callejón sin salida, sino que desemboca en un baño de sangre. Crecientemente, este baño de sangre va a ser visto como la única manera de solucionar un conflicto que no aprendimos nunca a resolver democráticamente. Quizá miles de muertos después podemos llegar a un lugar en que nos merezcamos una vida democrática”.

No vivimos en un país de hadas, ni son nuestros parlamentarios gallardos caballeros, de esos de lanza en astillero, adarga antigua, rocín flaco y galgo corredor; no son de los que se les llena de fantasía de encantamientos como de pendencias, batallas, desafíos, heridas, requiebros, amores, tor-

mentas y disparates imposibles. Una actitud madura exige que aceptemos el desafío, que nos transformemos, según dice San Pablo, por la renovación de nuestras mentes.

Por último, un mínimo de consecuencia y consistencia, precisa que no responsabilicemos al parlamento por la calidad de nuestros representantes cuando nosotros mismos somos quienes los elegimos. Un mínimo de responsabilidad política y coherencia moral exige que asumamos nuestro error como tal, y no que, ahítos de frustración, ahogemos nuestros fracasos en iras y demostraciones contra quien, después de todo, sólo se postuló como candidato con todos sus defectos e imperfecciones y morales, para que lo elijamos o no.

Si lo elegimos, quedamos adheridos al paquete humano que lleva por rótulo "este contrato dura 5 años, su mandatario no puede renunciar al encargo que usted le confía, y no le será posible resolver ni rescindir el convenio por incumplimiento de los ofrecimientos proclamados". Si no nos gusta nos corresponde luchar por mejores mecanismos de participación política y de control del ejercicio de los mandatos que conferimos. Está en nuestras manos, y en las de nadie más nuestra autodeterminación, nuestro presente y nuestro futuro.

## **5. LOS MODALES PARLAMENTARIOS**

La dignidad con que se lleva un cargo es para muchos una cuestión de mayor importancia que si los señores parlamentarios emplean su tiempo en materias de carácter local en lugar de discutir las grandes leyes que el país necesita.

Claro que entre comportamiento “elegante” y comportamiento “inmoral” hay una distancia significativa. Pero la etiqueta, el buen vestir y el selecto hablar guardan un lugar en el terreno de las costumbres; de una y otros puede decirse que están bien o están mal. La mentira o la embriaguez son otros aspectos del universo de las costumbres. De los primeros puede hablarse como de los modales, son exquisiteces del buen trato social y la apariencia. De los segundos con más propiedad puede hablarse de costumbres sancionables, no por el gusto o espíritu estético, sino por importar, en algún grado, una degradación de la especie en y por una sociedad determinada.

En uno ni en otro caso nos referimos a aspectos considerados delictivos por la ley penal. La referencia es a la moralidad no legislada.



El propósito de este apartado es describir qué es lo que ha lesionado la sensibilidad social y moral del electorado, de la opinión pública y de los medios de comunicación. En el apartado anterior se reconoció un fenómeno innegable: que la estima general y aceptación básica del parlamento por el público, por la población, no es positiva, y que, a ese respecto en consecuencia, debe decirse que nuestro parlamento está en crisis. Fuimos más lejos y propuse que esa crisis es más de autodeterminación, de búsqueda de identidad, y no una de colapso, cisma o desintegración. El Perú no es uno consigo mismo y está en proceso de composición.

Ahora corresponde revisar el carácter social y moral, las costumbres y los modales, que, con derecho, enjuician los votantes, el dueño y soberano del poder, el pueblo, cada uno de nosotros.

Entre las normas que más se menciona violadas en el ámbito de la buena educación, de los modales, se señalan las relacionadas con la puntualidad, el decoro en el vestir, la propiedad en el obrar, y moderación en el hablar.

### **5.1 La puntualidad legislativa**

En primer término la puntualidad. Casi hasta

resulta ser un vicio cultivado y alabado, si no sólo tolerado por toda nuestra sociedad. A tal grado llega la inconsciencia y el relajamiento, que se llega a hablar, no sin cierta jactancia y hasta desenfado, que las citas se entienden establecidas “hora peruana”, como si el desperdicio del tiempo, la pésima organización de la vida personal y profesional, y el frontal desprecio del tiempo ajeno, fuesen una virtud que califique al hombre peruano. En tiempos que se dicen modernos no es sólo tecnología y consumo lo que deben separar a las sociedades desarrolladas de las tradicionales. Es preciso cambiar hábitos de vida, planear nuestros objetivos, organizar nuestras diversas responsabilidades y compromisos, y racionalizar nuestras prioridades.

No es mi pretensión sermonear paternalmente a nadie. Es simplemente un modo de hacer notar que es el país todo el que está pagando por la cantidad de tiempo que se pierde, cada año, por no empezar las sesiones de Cámara, o de Comisiones, a la hora. En abundancia de ese desperdicio social del dinero y recursos del presupuesto público, también terminan pagando los atrasos quienes crédula y honradamente concurren a las sesiones a la hora. A estos últimos les llegan las acusaciones públicas sobre su cuerpo. Tirios pagan por troyanos cada

vez que no hay sesión, o que éstas se levantan prematuramente por falta de quorum.

Personalmente yo preferiría que no existieran rigideces sobre la concurrencia a las sesiones, sin embargo el pleno de la representación en ambas Cámaras ha optado por exigirse a sí mismo, desde los inicios aurorales de nuestro parlamento, cierto número para sesionar. Fijadas las reglas sólo corresponde cumplirlas, o cambiarlas. Pero por pudor frente a la opinión pública no se las cambia. Entonces sólo queda cumplirlas y respetarlas, o aceptar la sanción mínima que es el emplazamiento, la crítica, por no acatar lo que prometió y ofreció.

No es cuestión de hacer las cosas porque ese sea un ‘debe’. Se trata de hacerlo por convicción, porque es racional hacerlo, porque tiene sentido para la propia vida y aspiraciones hacerlo.

## **5.2 El decoro y el ropero**

Respecto al decoro en el vestir nuestra sociedad es un poco más liberal. Se ofende por las faltas ostentosas del decoro. Está dispuesta a perdonar que se concurra al pleno y a las comisiones sin terno. Acepta que hasta haya quien vaya sin corba-

ta ni saco. Pero es un poco más rigurosa para permitir que se vaya en jeans, casaca o zapatillas.

Los propios parlamentarios desarrollan cierta sensibilidad sobre estos códigos de ropero conforme pasan los años. Quienes a los inicios de su carrera concurren con corbata, luego se presentan, en el pleno y en las entrevistas de los medios televisivos, con terno y corbata.

Particular disgusto estético causan ciertos parlamentarios que quebrantan libre y deliberadamente dichos códigos. Uno de ellos, el primero constituyente, luego diputado y finalmente senador, Hugo Blanco Galdós, quien nunca dejó sus jeans, ojotas, camisas abiertas y cabello desgredado. Naturalmente que su electorado lo eligió por ser él quien es y tiene todo el derecho de mantener la misma personalidad. De este código distinto se valen quienes identifican el vestir con rasgos negativos de una ideología o doctrina política.

Una perspectiva amplia, plural, más liberal, sería mucho más tolerante con la informalidad en el vestir que lo que lo es la sociedad peruana. En ello se confirma el carácter tradicional que se conserva en nuestra estructura cultural. Tradicionalismo, conservadurismo y autoritarismo tienen,

aunque remoto, algún parentesco digno de tomarse en cuenta.

### **5.3 Urbanidad en el obrar**

Respecto de la propiedad en el obrar puede referirse algunas acciones que resultan estridentes o, cuando menos, excéntricas. Recuérdese por ejemplo las ocasiones en que el diputado Ricardo Letts Colmenares procedió a pintar las paredes del hemiciclo en plena sesión de Cámara, o cuando él mismo en el frontis de un edificio público se sacó los zapatos, para estrujar sus calcetines que habían quedado empapados por el chorro con que le impactó el rochabús, con ocasión de una protesta callejera.

Independientemente de las motivaciones políticas que pudiera tener, o de la inminente y práctica necesidad de usar calcetines menos húmedos, esas conductas no son aprobadas sino por quienes aspiran, justamente, a sostener la inutilidad del parlamentarismo. Sólo quien quiera con esas conductas sabotear, desde adentro, la institución parlamentaria obtendrá algún éxito. Así se justifica la actitud anti-parlamentaria de nuestra pobremente educada sociedad política y civil. Así se justifica la apología del ejecutivo y se robustece la cultura del golpe.



Discutible también resulta la predisposición de algunos parlamentarios de apoyar los shows humorísticos en los que se les caricaturiza. Naturalmente que tal predisposición da cuenta del humor y sentido de libertad y auto aceptación de dichos parlamentarios. No puede prohibirse el humor político. Pero participar activamente en esos espectáculos tiene connotaciones adicionales en una sociedad en la que el elector es más bien un descreído y fatalista, respecto de sus instituciones tutelares y sus representantes.

El reconocimiento y aval que así se presta al humor político es una válvula efectiva de liberación de las frustraciones que siente el pueblo por el sistema democrático y sus representantes. Sus impulsos son desahogados, y de esa forma las energías contenidas se diluyen mediante la risa. El sentido de ridículo permite burlar las barreras entre la autoridad y el pueblo, acerca a ambos, los hace más simpáticos.

Aunque resulte cuestionable la calidad del arte de esos programas humorísticos, en particular los televisivos, la propiedad catártica de aquél es vehículo ideal de comunicación, sublimación, y homeostasis social. Creo que el valor político de ese humor y la participación abierta de los Miembros del Parlamento en ellos, ayuda a mantener la

sanidad mental y afirmar la aceptación de los representantes, como seres de carne y hueso, al alcance de los electores en la propia intimidad del hogar. En suma, no creo que haya que censurar a la clase política que acepta el arte vencido con madurez la propia dosis de ridículo que todos tenemos. Si nos desagrada el arte chicha o el humor chicha, por una opción y sensibilidad estética diversa de nuestra parte, ello no hace censurable que nuestros parlamentarios elijan la comunicación chicha para llegar a quienes los eligieron.

De manera que al valorar algunos procederes de los representantes al parlamento es necesario dar la importancia debida a esos nuevos elementos que van dando una nueva identidad al país. Según Hernando de Soto, la informalidad. Según Stein y Monge, la emergencia de la cultura chicha.

#### **5.4 Los hábitos de la tribuna**

La moderación en el hablar debe ir de la mano con los hábitos de concisión y síntesis del propio pensamiento, a la vez que con la temperancia y ecuanimidad para apreciar los hechos sobre que se llama la atención del pleno, o las Comisiones.

La verborrea repetitiva, el deseo narcisista de





ser escuchado (o enfocado), y en veces la pretensión, más a menudo injustificada que no, de creer que lo que se dice representa una pieza antológica de oratoria demosteniana, plena de ingenio, poderosa herramienta con la que se fascina al auditorio, todo ello, ha cansado a periodistas, académicos y público. En primer lugar porque la época de las individualidades, propia de la edad de oro de la democracia representativa, donde el parlamentarismo no conocía aún la vertebración a un partido que le exigía disciplina, coordinación y lealtad, ya pasó. Y en segundo lugar, porque los mecanismos de elección y el perfil cultural de los elegidos, no favorece que tengamos Demóstenes ni Castelares en nuestras Cámaras.

Y por otro lado porque el parlamento tiene exigencias funcionales diversas. Antes podían los oradores adornar su pensamiento con la retórica. Hoy los plenos deben servir para dejar constancia de posiciones a favor o en contra de opiniones políticas o legislativas, dejando que los fundamentos detallados aparezcan en documentos y ediciones parlamentarias. Los genios dejan paso a los gerentes de los grupos parlamentarios.

Estos conceptos aún no están claros en nuestro parlamento donde genios o no, derrochan el

tiempo en discursos sin mayor elocuencia ni contenido.

Los excesos de hoy son tan malos como las deficiencias del pasado. Recuérdese por ejemplo la tradición *Don por lo mismo* de Ricardo Palma, en la que el tradicionalista refiere que Castilla se hacía acompañar en sus juegos de rocambor o tresillo por esos diputados monosílabos, “de esos cuya elocuencia parlamentaria se encierra en decir sí o no, ajustándose a la consigna ministerial”.

Además de esas maratones de tedio en las que se constata de mil formas cómo llegan al Orden del Día asuntos improvisados, sin consensuar, y sin la suficiente reflexión de los miembros de las distintas bancadas, la inmoderación en el hablar también se constata en los escándalos que con alguna frecuencia vergonzosa se cometen en los plenos. Juzgo que si se redujeran los límites de tiempo para las intervenciones de quienes no se pronuncian en nombre de un grupo parlamentario, disminuirían las ocasiones en las que la oportunidad es propicia para que los ánimos se inflamen.

Así como la democracia supone igualdad de oportunidades, de la misma forma el éxito se produce en comunidades en las que las pasiones y su

temperancia, están mejor distribuidas. Allí hay otro aspecto en el que debemos mejorar: cómo conseguir repartir mejor la virtud entre nuestros habitantes. Las revoluciones son espejismos de los que se regresa tarde o temprano. La virtud ni se compra ni se vende: se edifica. Y esa construcción debe ocurrir a solas. Solo, en el castillo interior o en la morada interior como quería Santa Teresa de Jesús. Hacen falta albañiles y arquitectos de la virtud.

Sir William Hamilton, célebre filósofo, parlamentario y orador escocés, escribió el siglo pasado un libro llamado "Lógica Parlamentaria", un conjunto de 553 aforismo y recomendaciones para mejorar la oratoria o exposición en las asambleas parlamentarias, al que convendría recurrieran quienes se interesen en la táctica de las intervenciones en los detalles del pleno.

## **6. LOS BENEFICIOS DE LA CANASTA**

Al analizar el asunto de la temperancia en el hablar hemos empezado a tocar temas un poco más graves que los de los simples modales sociales. Corresponde que nos acerquemos ahora a algunos

aspectos algo más espinosos, pero no menos reales, cuya existencia no es posible ignorar ni obviar, si lo que de verdad pretendemos es conocer el estado de nuestro parlamento, no para desmerecerlo o vituperarlo, sino para reconstruirlo moralmente, desde dentro y desde fuera.

Podríamos revisar por ejemplo cosas como la embriaguez con la que en más de una ocasión han intervenido los representantes desde sus escaños o el estrado. Sin embargo Platón probablemente reprimiría nuestro proceder, toda vez que en ese estado, siempre que sea moderado, nos acercamos al entendimiento más claro de las confidencias divinas.

Por ello parece preferible que precisemos algunas otras costumbres menos aceptables. Entre ellas, por ejemplo, las dos más socorridas por la prensa son el tema de los beneficios económicos de los parlamentarios, y el de su comportamiento democrático.

Probablemente la información que consigno sobre los beneficios económicos de los parlamentarios parezca más bien indigerible. Me parece sin embargo necesario que quede en este texto, para efecto de que tus opiniones y las mías tengan un

marco mínimo de referencia. A nadie le gusta que quien no conoce la historia personal del patrimonio familiar tenga la osadía de referirse suspicazmente a él. Yo creo de mi obligación enterarte por lo menos de lo que yo sé, y sobre esa base te dejo mejores elementos de juicio para que confirmes o corrijas tu opinión inicial. Si tú mismo quieres ser justo mereces evaluar la información de la que disponías, y revisar la que te alcanzo.

## **6.1 Dieta**

Los principales beneficios económicos a que tiene derecho un parlamentario son sus remuneraciones, las asignaciones por seguridad, representación o movilidad, los gastos de instalación, y las deducciones en tarifas postales y gastos de transporte y alojamiento en el territorio nacional a cargo de empresas con accionariado de propiedad del Estado.

No siempre los parlamentarios percibieron remuneraciones. Sus percepciones se denominaban dietas o emolumentos. La remuneración corresponde sólo a quien, como dependiente y dentro de una secuencia horaria mínima preestablecida, tiene derecho a un sueldo o salario. El sueldo o sala-

rio lo perciben quienes tienen una relación laboral reconocida.

La dieta es la percepción a que tienen derecho quienes sin dependencia ni relación laboral alguna gozan de un estipendio económico por cada fecha en la que es imprescindible su actuación y concurso.

En 1810 por ejemplo, con ocasión del funcionamiento de las Cortes de Cádiz, a las que debieron concurrir Diputados peruanos, existían Ordenes, como la del 23 de diciembre, en las que se regulaba el régimen de dietas. La del 20 de noviembre de 1811 prohibía a los Diputados de Cortes ausentes el cobro de ellas. La del 12 de agosto de 1812 disponía que el cobro y pago de las dietas debía entenderse con las provincias a que pertenecían los Diputados. La del 4 de octubre de 1812 permitía el cobro de dietas a los Diputados ausentes por enfermedad. Otra del 15 de abril de 1814, que hacía responsables a las Diputaciones provinciales a intendentes que demoren el pago de las dietas de los Diputados. Y así un sinnúmero de análogas disposiciones entre las que se cuentan algunos con las cuales se aumenta su monto, como la del 13 de setiembre de 1814, y otras como el Decreto LVI de 26 de junio de 1821, cuando toda-

vía algún Diputado electo por el Virreynato del Perú tenía representación formal en las Cortes de España, en el que se dispone que “no se haga novedad” en dichas dietas.

A los inicios del régimen republicano se seguía un tratamiento parecido. La **Colección de Leyes, Decretos y Ordenes** de Juan Oviedo, publicado en 1861, consigna, entre otras disposiciones sobre la materia, la que manda que la deuda que por concepto de dietas tenían los Diputados sean pagadas de preferencia a las demás de la Nación (28 de febrero de 1825). Lo cual nos permite advertir la situación de privilegio que existía ya entonces para nuestros representantes.

Y consigna otra también con la que aparentemente se presenta la evidencia de una alteración en el concepto primitivo de dieta. Se trata de la disposición dictada por el entonces Ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores, don José de Armas, en la que señala que “los Diputados departamentales no deben ser privados de sus dietas respecto a que estando excluidos de sus tareas en los domingos y fiestas según el artículo doce de la ley reglamentaria, sólo pierden las de aquellos días en que, sin causa legítima, faltan a las sesiones de los



días de trabajo” (11 de diciembre de 1829). Esto es, se consagra el derecho al dominical de los Diputados, así como el descuento del íntegro que les corresponda por cada día de ausencia injustificada a sesiones. Y el mismo concepto de dietas rigió durante el siglo XIX hasta que a fines de ese mismo siglo se dicta la Ley de Emolumentos de los Representantes de la Nación de 26 de octubre de 1891.

A comienzos de siglo se dicta la Ley N° 196, del 1 de febrero de 1906. En ella, considerándose el 40% de depreciación del sol de plata que regía en 1891 en relación con la libra de oro que regía en 1906, se dispone en su artículo 1 que “a los representantes de la nación se les abonará, anualmente, por todo emolumento, 360 libras, haya o no Congresos extraordinarios, divididos en cuatro dividendos que se pagarán adelantados al comenzar cada trimestre”. Esa cifra equivalía a razón de casi una libra diaria o 30 libras mensuales .

Interesante es reparar que esa propia Ley 196 sancionaba cada una de las ausencias injustificadas de los Diputados a sesiones, con el descuento de más del doble del monto que por cada día correspondía. El artículo 2, en efecto, señalaba que

“a los representantes que dejen de concurrir a las sesiones, se le rebajará de su haber, a razón de dos libras diarias, mientras dure la legislatura”. Habida cuenta que regía entonces la Constitución de 1860, en cuyo artículo 52 se señalaba que había Congreso Ordinario cada dos años y fijaba en 100 días útiles la duración de ésta, así como en un máximo de 100 días útiles adicionales la del Congreso Extraordinario, de habersele convocado una sanción como la indicada suponía que, ausentándose injustificadamente los 100 días de una legislatura ordinaria, todavía quedaba un remanente de 160 libras, las cuales sólo se perdían de inasistir 80 días más de una legislatura extraordinaria. Apparentemente la disposición es justa. No es exagerada.

Vale la ocasión también para referir que esta Ley 196 fue observada por José Pardo, Presidente de la República, el 20 de enero de 1906. El 30 de enero del mismo año el Congreso insiste en la ley aprobada y la devuelve al gobierno para su promulgación. El 1 de febrero su texto es promulgado por el Presidente del Congreso, Senador Manuel Irigoyen. Aquí se ve cómo no es sólo de hoy la disputa entre gobierno y parlamento sobre los estipendios de los representantes.

Similar disputa se producirá en 1918, cuando el congreso aprueba una nueva ley de emolumentos para los representantes.

En esa ley, la 2956, los emolumentos se aumentan a razón de 50 libras mensuales, 20 más que las fijadas en 1906, y el descuento por ausencias injustificadas a 5 libras por cada inconcurrencia. El gobierno observó la ley aprobada el 28 de noviembre de 1918, y el parlamento insiste el 9 de diciembre del mismo año.

El Presidente del Congreso, otra vez la promulga por no haberlo hecho el Presidente de la República.

El principio detrás de la percepción de estipendios por los parlamentarios es que, según lo recogía en sus considerandos la Ley del 5 de julio de 1827, "el servicio de la República no debe ser gravoso a sus representantes, siendo privados de sus respectivos sueldos de las plazas que desempeñaban antes de ejercer el cargo". Este principio, además, no es exclusivo de nuestro país. Ya era reconocido en el parlamento inglés de la edad media que debía reconocérseles algún ingreso por dedicación al parlamento.

Refiere Erskine May en su **Tratado sobre el derecho, privilegios, procedimientos y usos del Parlamento**, que desde los orígenes del parlamento inglés los gastos por el mantenimiento de los parlamentarios durante el período de su concurrencia a las sesiones recaía sobre las correspondientes circunscripciones a que ellos representaban.

Esta obligación, sin embargo, dice May, se suspendió a inicios del siglo XVIII, excepto por algunos casos aislados. Fue recién en el siglo XIX que se inició en Gran Bretaña un movimiento en favor del pago a los Miembros del Parlamento con recursos del gobierno central. Nótese que de 1810 a 1821, durante la vigencia de las Cortes, también se señalaba que corría de cuenta de las correspondientes provincias y no del Tesoro del gobierno central, el pago de las dietas de los Diputados.

Hacia 1911 se abonaba a los parlamentarios británicos la cantidad de 400 libras esterlinas anuales, cantidad que sufrió aumento, bajo y como concepto de "salario", hasta que en junio de 1937 se eleva ese monto a 600 libras al año. En 1946 se aumenta la cifra a 1000 libras.

Según lo afirma Paul Silk en su obra **Cómo trabaja el parlamento**, hacia 1988 un miembro de la Cámara de los Comunes recibía como paga alrededor de las 23,000 libras esterlinas al año. Ello equivale a cerca de 40,000 dólares americanos al año, y a más o menos 3,300 dólares al mes. En países como la República Federal Alemana un parlamentario percibe, sólo como remuneración, 10,000 marcos al mes, o sean, más o menos 6,200 dólares mensuales, que es casi el doble de lo que percibe, por remuneración, un parlamentario británico. En los Estados Unidos la remuneración mensual es alrededor de los estándares alemanes o ligeramente superior.

Es cierto que no puede transportarse esas cifras comparativas al Perú sin más ni más. En tanto que el producto bruto interno per cápita de Alemania supera los 10,000 dólares mensuales, y el de Gran Bretaña los 11,000, en el Perú nuestro PBI per cápita llega a alrededor de los 700 dólares al mes.

Hasta la disolución del parlamento del 5 de abril de 1992, los representantes ganaban, por concepto de remuneraciones, como puede verse en el cuadro adjunto, menos de 750 dólares mensuales.

**REMUNERACIONES DE DIPUTADOS Y  
SENADORES**

	<b>(Marzo de 1992)</b>	
	<b>Diputados</b>	<b>Senadores</b>
	<b>(nuevos S/.)</b>	<b>(nuevos S/.)</b>
Remuneración básica	0.07	0.07
Remuneración reunificada	48.24	48.24
Transit. para homologación	681.69	437.69
<b>T O T A L</b>	<b>730.00</b>	<b>486.00</b>

Algunos representantes tenían además derecho a algunas bonificaciones de carácter personal, como las denominadas bonificación familiar, y bonificación personal, según que los representantes tuvieran dependientes o años de servicios al Estado.

Sobre este monto percibían asignaciones adicionales por seguridad (concepto que empezó a reconocerse desde que se constató el peligro a que estaban expuestos los parlamentarios, y que se otorga aproximadamente desde 1985), representación y racionamiento (con el fin de que los parlamentarios tuvieran la facilidad de transportarse y alojarse durante los viajes que debían realizar a sus

circunscripciones durante los fines de semana, así como atender las reuniones a que tuvieran que asistir con sus representados, o en función de sus intereses) y combustible (para los viajes que realizaran, durante el ejercicio de la función, dentro de la capital). El total de estas asignaciones no pasaba de los 1,500 dólares mensuales. A título de ejemplo refiero la composición de estos ingresos en la Cámara de Diputados.

### ASIGNACIONES ADICIONALES

	<b>Monto (nuevos S/.)</b>
Racionamiento	570.00
Combustible	240.00
Representación	260.00
Seguridad	500.00
<b>TOTAL</b>	<u>1570.00</u>

Con la percepción de estas asignaciones se elevaba su percepción total a alrededor de los 2,300 dólares en total. Esta cifra se recibía también por 28 de julio y navidad, además de con ocasión de algunas instalaciones de legislatura extraordinaria (esta percepción no era regular). En consecuencia

el monto mensual promedio de lo percibido llegaba a menos de 3,000 dólares al mes. Cifra cercana a la ganada por remuneraciones, y sólo por remuneraciones, en el parlamento británico, que se encuentra entre los que peor paga a sus representantes en Europa y América del Norte.

Hacia marzo de 1988, que es cuando escribe su estudio Paul Silk, los Miembros de la Cámara de los Comunes en Gran Bretaña tenían derecho - entre otros ingresos adicionales- a más de 20,000 libras esterlinas al año para apoyo administrativo (equipo, secretaria y asistente). Pero señalaba también que ese monto más bien diminuto si se compara con las más de 46,000 libras anuales otorgadas por ese concepto en Francia, y las más de 250,000 libras a que tienen derecho los congresistas americanos.

Para efectos ilustrativos comparemos cómo ganan los parlamentarios en países más cercanos al nuestro. Las cifras que aparecen a continuación fueron tomadas del programa televisivo que dirigía César Hildebrandt en Canal 4, y que dio a conocer hacia julio de 1990.



**PERCEPCION DE DIETAS Y  
ASIGNACIONES  
(Parlamentos latinoamericanos)**

**Remuneraciones  
(dólares)**

Argentina	5,000	
Bolivia	1,500	(más gastos)
Brasil	10,000	
Chile	2,000	(más 5,000 de asignac.)
Ecuador	1,500	(más gastos)
Panamá	7,000	(más 5,000 de asignac.)
Venezuela	6,000	

Puede verse que comparativamente, los parlamentarios peruanos no son los mejor pagados. Es más, a estar por los datos que refiero estarían en el polo opuesto.

El único concepto adicional que podría referirse podría ser el del egreso que corre por cuenta de las Cámaras para pagar el personal de confianza que asiste y apoya a los parlamentarios. En noviembre de 1990 la cantidad total del personal de confianza asignado a los Diputados en el Perú era de 571, de ellos 327 era nombrado y 244, contratado. La cantidad del presupuesto de la Cámara

que se requería para pagar esa planilla era de poco más de 143 mil dólares (cifra que equivalía al 30 por ciento del presupuesto que por remuneraciones a empleados debía pagar la Cámara ese mes). Si se prorrateara esa cantidad entre los 180 Diputados, cada uno de ellos tendría derecho a cerca de 800 dólares mensuales más, esto es, a poco más de 9,500 dólares anuales para su personal (para establecer términos análogos de comparación, esos 9,500 dólares representarían más o menos 5,300 libras esterlinas).

De acuerdo a los datos que refiero, en el mejor de los casos los parlamentarios peruanos estarían percibiendo beneficios en ningún caso superiores a los 3,800 dólares mensuales. Considerando los datos previamente consignados y desconociendo los montos reales percibidos por concepto de gastos en los parlamentos en los que se reconocen, los únicos parlamentarios que podrían percibir menos que los peruanos serían los bolivianos y los ecuatorianos.

## **6.2 Leguaje**

He dicho que los parlamentarios perciben una asignación especial por concepto de **gastos de instalación**. Y este es otro de esos temas recurrentes

entre quienes tienen por afición y oficio dedicarse al parlamento desde la prensa. Tanta afición existe sobre el tema que aun -o mejor, precisamente por- disuelto el parlamento dio lugar a conflictos y a comentarios en los diarios.

En la columna **Sin confirmar** del diario **El Comercio**, en su edición del 14 de junio de 1992, se preguntaba el autor si cobraron los senadores y diputados los gastos de instalación correspondientes a la Legislatura Ordinaria de abril del 92. Más adelante señalaba el columnista "todo parece indicar que unos cobraron y otros no". Pero la curiosidad es de los ciudadanos que están con la tentación de lanzarse como candidatos en las próximas elecciones del Congreso Constituyente Democrático. Todos quieren saber cómo es la vida de un legislador. ¿De qué emolumento se trata? son esas interrogantes las que justifican este análisis.

Este concepto se origina en lo que antes se llamó el **leguaje**. El leguaje era la cantidad, distinta a las dietas, que se proporcionaba a los Diputados para que llegaran a la sede de las sesiones de su cuerpo y se instalaran durante el período de las legislaturas. También este concepto fue reconocido desde los orígenes de nuestro parlamentarismo.

Los leguajes son una especie de viáticos, una asignación destinada a prever las necesidades de sustento de quien realiza un viaje. Los Diputados de ultramar, como se conocía a los representantes de los territorios de la Colonia, debían concurrir a la Real Isla de León y permanecer en ella desde el 24 de setiembre de 1810 hasta el 10 de mayo de 1814. Muchos no retornarían con vida a sus tierras, como Vicente Morales Duarez, Diputado limeño, que fuera elegido primero Vicepresidente de las Cortes en diciembre de 1810, y luego Presidente en marzo de 1812, cargo en el que fallece, según se cree, a causa de un envenenamiento luego de un banquete oficial.

De esa época datan disposiciones como la Orden del 27 de abril de 1814 sobre viáticos. Rigió también para el Perú y nuestros Diputados ante las Cortes españolas, el Decreto XXXI, del 28 de mayo de 1821, en el que se fijó las reglas para la traslación de los Diputados de un destino a otro. Cuando ya se hubo declarado la independendencia, este sistema persistió en España y en el Perú. El 29 de junio de 1822 se dicta la Orden que disponía que a los Diputados de las Cortes serían sus correspondientes provincias las que deberían abonarlas, por concepto de gastos de viaje de ida y de vuelta, la cantidad de 60 reales por legua.

Entre tanto, en esta parte del hemisferio, en el Perú independiente, la Ley del 14 de agosto de 1827 disponía que el leguaje para los Diputados se abonaba a razón de 12 reales por legua. No sin justificación el 20 de diciembre de 1853 se disponía que los representantes que durante el receso de las Cámaras permanecieran en la capital no gozaban derecho a la percepción de leguaje.

Recordaba en 1921 el Oficial Mayor del Senado, Víctor Ayarza, en su **Reseña Histórica del Senado del Perú**, que el leguaje para los representantes equivalía al valor del doble de un pasaje, según las tarifas de vapores y ferrocarriles, y en los casos que no se usaran estos medios, al equivalente de 1.20 soles por legua.

El régimen del leguaje ha regido por lo menos hasta la década del 30. La Ley 7956, del 21 de diciembre de 1934, fue una de las últimas en que se reconoce este derecho. En esa norma se autorizó un crédito extraordinario para atender esos pagos con cargo al Tesoro Público.

La práctica corriente hasta el 5 de abril de 1992 ha sido la de percibir el equivalente a un haber (remuneración más asignaciones) por cada instalación de legislatura, ordinaria o extraordina-

ria. Sin embargo, esta regla ha conocido excepciones. En tanto que el otorgamiento de gastos de instalación ha sido siempre una cuestión discrecional de la Comisión Directiva en la Cámara de Diputados, en el Senado existe una disposición en su reglamento. Han habido casos en que la Cámara de Diputados no ha otorgado gastos de instalación debido a razones como la escasa cantidad de días para los que se convocaba una legislatura extraordinaria. Y en el caso del Senado la práctica fue similar hasta la modificación al artículo 98 de su Reglamento. La reforma aprobada el 6 de agosto de 1991 dice que “durante las legislaturas extraordinarias, los Senadores no percibirán emolumentos ni gastos de representación adicionales”.

De otro lado existen latitudes, como en Finlandia, donde el leguaje, o gastos de instalación, son reembolsados. Esto supone que se percibe la restitución de lo que se gastó. Parece una medida adecuada.

En otro contexto, el mercado de remuneraciones en el Perú no es uniforme. En el sector público los ingresos están bastante deprimidos, en tanto que en las empresas públicas los ingresos de los altos funcionarios o gerentes están por sobre los 3 mil dólares. En la edición de la revista *Oiga* del

8 de junio de 1992 se especulaba sobre el sueldo del Presidente del Directorio del Banco de la Nación, que estaría sobre los 8 mil dólares. Y en el sector privado el ingreso mínimo legal no llega ni a los 70 dólares mensuales.

### **6.3 Pensiones**

Pero si de beneficios económicos hablamos, ahí no quedan los que corresponden a los Miembros del Parlamento. Quizá el beneficio que más polémica y protesta pública haya causado sea el denominado de la “cédula viva”, beneficio que es necesario decirlo, no alcanza a todos los parlamentarios. De él están expresamente excluidos quienes no han hecho carrera como servidores del Estado, y quienes pertenecen al régimen del Sistema Nacional de Pensiones, previamente denominado Caja de Pensiones. Las especulaciones tejidas alrededor de este tema creo que justifican que explique con alguna extensión su naturaleza.

La “cédula viva” es la pensión reconocida a los servidores del Estado, cuyo monto equivale al sueldo de quien, estando en actividad, tiene el mismo o análogo cargo que tuvo el cesante o jubilado. Pero, insisto, no todos los servidores del Estado

se encuentran en ese régimen.

Para saber con certeza quiénes están considerados como beneficiarios de la “cédula viva” es necesario conocer una parte de la historia del Perú, y de las conquistas de algunos de los derechos de los peruanos. Hasta 1962 vigió en el Perú la denominada **Ley de Goces**, dictada por el Mariscal Ramón Castilla el siglo pasado, alrededor de 1850. Al amparo de esta ley se reconocía el derecho a percibir pensiones luego del cese por montos equivalentes a los percibidos por quienes desempeñaban en actividad el mismo cargo o función que el pensionista antes de su cese o jubilación.

La Ley 13724 del 12 de julio de 1962, crea la **Caja Nacional de Pensiones**, y pretende liquidar los fondos de pensiones vigentes al amparo de la **Ley de Goces** de 1850. Sin embargo esa ley establecía como requisito para constituirse en beneficiario de la C.N.P. que los trabajadores hayan aportado a ésta durante 15 años.

La Caja Nacional de Pensiones sin embargo no satisfacía a los aportantes debido a lo prolongado del plazo de aportaciones antes de poder acogerse al beneficio. Esta razón motivó al gobierno revolucionario de 1968-1980 a dictar, primero, con



fecha 24 de abril de 1973, el Decreto Ley 19990, con el cual crea el **Sistema Nacional de Pensiones**, en sustitución del sistema de las Cajas Nacionales anteriormente vigentes, y luego, el 26 de febrero de 1974, el Decreto Ley 20530.

Este último Decreto Ley se hace cargo parcialmente de los problemas que aún quedaban sin resolver de la Ley 13724, y dispone que quedaban sujetos a las condiciones y requisitos de la **Ley de Goces de 1850**, todos los que estuvieran aportando durante siete años hasta la fecha de dación del propio Decreto Ley 20530, pero mantiene el principio de que el beneficio de pensiones sólo le corresponde a los varones con más de 15 años de servicios y a las mujeres con 12 años y medio.

En consecuencia, según el Decreto Ley 20530, el derecho a la "cédula viva" les fue reconocido a todos quienes trabajaran para el Estado desde 1967, así como a quienes lo hicieran hasta la fecha de vigencia de la Ley 13724, esto es, el 12 de julio de 1962. No se dio solución a los casos de quienes sin recibir el beneficio de los siete años otorgado por el Decreto Ley 20530, quedaban por exclusión comprendidos en la Caja primero y el Sistema de pensiones después.

Por esa razón se habla de un número finito de beneficiarios. Quienes ingresan después de la fecha límite no tienen derecho a ‘‘cédula viva’’, sino a la pensión que administra el Seguro Social. No pertenecer al régimen de la ‘‘cédula viva’’ significa que la pensión a que se tiene derecho no va a ser abonada por la entidad que otorgó el máximo ingreso durante la carrera administrativa del trabajador, y que los montos máximos percibibles, además de ser comparativamente menguados, son determinados según escalas y categorías generales independientes de los montos que por concepto de remuneraciones se recibió cuando se estuvo en actividad. Pertenecer al régimen de la ‘‘cédula viva’’, como se ve, es más beneficioso que estar bajo el marco de la ley general de pensiones, el Decreto Ley 19990.

Naturalmente que los parlamentarios, en particular los que tienen años de servicios previos al Estado, deben proteger también su retiro o jubilación. Por ello tratan de que se les reconozcan todos los años de servicios que prestaron al Estado.

Al 5 de abril de 1992 habían 159 ex-diputados y ex-constituyentes que pertenecían al régimen de la ‘‘cédula viva’’ en la Cámara de Diputados, calculándose que en el Senado los ex-senadores

fueran alrededor de 45.

Pero esta situación no ha sido siempre la misma. No fue hasta la Resolución Legislativa N° 2337, del 13 de noviembre de 1916, que se reconoce el derecho de los parlamentarios a que acumulen, como tiempo de servicios al Estado, los años prestados como representantes a Congresos o Asambleas. Pero el que se reconociera como años de servicios, el período servido bajo mandato popular no equivalía a que se reconozca que las dietas fuesen pensionables.

Los emolumentos sólo se reconocen como pensionables desde el 16 de mayo de 1942, en que el Presidente del Congreso, Senador Ignacio Brandariz, promulga la Ley 9591, por no haberlo hecho en su oportunidad el Presidente Manuel Prado Ugarteche. La Ley 9591 solo exigía como condición para ser beneficiario de la pensión que el mandato legislativo generaba, el que el total de años de servicios prestados llegara a 7.

Lo anterior quiere decir que quienes cesan en el mandato parlamentario tenían derecho al goce de pensión, y que el monto percibido como parlamentario es computable en el cálculo de la pensión. Esa ley, no obstante, fue expresamente dero-

gada mediante la Ley N° 10481, que dispone que “el mandato legislativo no da derecho a cesantía, jubilación ni montepío” a la vez que mandó que se declaren “nulas y sin efecto las cédulas que se hubiesen expedido en aplicación de la Ley 9591”. La Ley 10481 fue promulgada por el Presidente del Congreso, don Fernando León de Vivero, el 3 de abril de 1946, por no haberlo hecho el Presidente de la República en su oportunidad. Este régimen no pensionable subsistió hasta el inicio del régimen constitucional de 1980, cuando se interpretó que el Artículo 60 de la Ley Fundamental daba carácter de funcionarios públicos a los parlamentarios, y por lo tanto les correspondían similares derechos, incluidas las pensiones, y la “cédula viva”.

Si pertenece al régimen de la “cédula viva” puede en consecuencia el ex-parlamentario, cesante o jubilado, desde 1980, calcular la percepción de su pensión sobre la base de lo que percibía un parlamentario en actividad. Y como la ley dispone que el egreso correspondiente se ejecute por la entidad en la que se solicita la pensión, muchos ex-parlamentarios aparecen en las listas pasivas del pliego del Poder Legislativo.

Por eso es que en las listas pasivas de la

Cámara de Diputados hay 159 ex-parlamentarios, algunos de los cuales reciben tanto como uno en actividad, y otros, un porcentaje proporcional a los años de su servicio al momento de su cese. Y dentro de quienes gozan de ese beneficio hay los que, luego de concluir con su mandato, regresaron al servicio para continuar con sus años de servicios. Cuando estos últimos deciden cesar o jubilarse tienen derecho a optar por la nivelación de su pensión (“cédula viva”) según el último cargo desempeñado, o el que mejor nivel remunerativo le representó.

De ahí que existan ex-parlamentarios que después del servicio al Congreso se jubilan o cesan como profesores, médicos, técnicos, etc., pero que solicitan y obtienen pensión de ex-parlamentarios. Este procedimiento ha sido confirmado, por lo demás, por jurisprudencia uniforme del Tribunal Nacional del Servicio Civil. Ejemplo de ello son la Resolución 330-88-TSC, del 10 de mayo de 1988, y la Resolución 387-88-TSC, del 24 de mayo del mismo año.

Cuestionable a mi criterio sí fue que mediante Ley 25400 se permitiera que se acumule al tiempo de servicios el período servido para empresas públicas dentro del régimen laboral de la actividad

privada. Discrepando el gobierno con la política legislativa establecida, en interpretación de la Ley 23329, intentó corregir sus efectos, primero mediante el Decreto Supremo 008-91-JUS, luego por el Decreto Legislativo 763, y finalmente con el Decreto Supremo 005-92-TR, del 21 de febrero de 1992.

La Ley 25400 permitiría a otros ex-parlamentarios sumar a sus años de servicios los prestados para empresas públicas, dentro de la Ley 4916 (régimen de la actividad privada), de manera que, sumándolos a los servidos dentro del régimen estatal (Decreto Ley 11377, de 29 de mayo de 1950, y Decreto Legislativo 276, del 6 de marzo de 1984), pudieran incorporarse al régimen de la “cédula viva”.

## **6.4 Correo gratis**

Además de estos beneficios económicos relacionados con el estatuto del parlamentario existen otros menores. Por ejemplo, el derecho que les corresponde en materia de franquicia postal y telegráfica, y gastos de hotel y transporte, dentro del territorio nacional.

Los primeros antecedentes que he alcanzado

a recoger son los de las Leyes 5363, del 1 de febrero de 1926, y la 7968, del 9 de enero de 1935 (promulgada esta última por Clemente Revilla, Presidente del Congreso, por no haberlo hecho oportunamente el Presidente de la República, Oscar R. Benavides). En la primera se establecía que la franquicia telegráfica y radiotelegráfica sólo alcanzaba al Presidente de la República, los Ministros de Estado y los Presidentes de las Cámaras (Artículo 11, inciso a). Y en la segunda se extendía el mismo beneficio a todos los senadores y Representantes a Congreso.

Hasta el 5 de abril de 1992 regían sobre esta materia los Artículos 25 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y 87 del Reglamento del Senado, que reconocían franquicia postal y telegráfica, así como una tarifa preferencial del 50 por ciento en el uso de transporte y alojamiento de propiedad del Estado. Una y otras disposiciones, sin embargo, quedaron derogadas con el artículo 10 del Decreto Supremo 99-90-PCM, que suprimió toda exoneración y reducción de tarifas en los servicios públicos.

## **6.5 El balance**

Algunas cosas quedan claras y no admiten

controversia, y otras son claramente controversiales. Es claro que los parlamentarios necesitan un reconocimiento económico durante el período que son elegidos. Creo que no admite duda que no puede esperarse que queden perjudicados quienes sirven al país y a sus circunscripciones, ni puede dejar de dárseles las facilidades indispensables para que cumplan las tareas que se les encomiendan. Y es claro que ello es necesario no para satisfacer un espíritu de lucro (que por lo demás motiva, querámoslo o no, a la superación, progreso y prosperidad de nuestra raza) sino para que una tarea social y políticamente prevista en nuestro proyecto nacional pueda efectivamente llevarse a cabo por el personal humano con capacidad, voluntad y vocación de hacerlo.

También es claro que esperamos que quien confunda el concepto de lo que es, y se espera, de un parlamentario, conozca a tiempo que recibirá la reprobación moral de sus mandatarios. No creo que haya alguien para quien sea normal que el aventurero de la política, el audaz, sea premiado con la veneración popular por haber sabido valerse de un mandato para obtener mezquinos progresos en su status económico. La fama y el buen nombre, el honor, por el servicio prestado, debe contarse entre los mejores resultados que un parlamentario puede



alcanzar durante su trayecto por las Cámaras. La actividad parlamentaria no es una actividad lucrativa, ni del presupuesto de las Cámaras puede esperarse riquezas para quienes de él dependen. Se trata de un servicio, no de una empresa rentable.

Al parlamento se llega con los votos de quienes confían en un hombre y en un programa, pero se llega para servir y sólo se sirve por vocación. Por ese servicio no puede esperarse ingresos comparables a los del mercado de bienes y servicios de las empresas cuyo fin natural es la ganancia y la acumulación de capital. Pisar del otro lado da la línea, transgredir ese límite ético, convertiría la actividad política en una tarea mercantil y especulativa y, a mi juicio, indigna.

No quiere decir lo anterior que los parlamentarios deban sujetarse a un voto de pobreza, o de desprendimiento material de los bienes terrenos. Tampoco resulta digno para un comisario del pueblo que carezca de los medios mínimos para hacer lo que se le pide. Nadie querría ver a un parlamentario protestando porque sus mandantes sólo le reconocen una ganancia miserable. El pueblo tampoco gana con la moral del avaro, del envidioso o del usurero. Si quiere que le cumplan debe pagar, y pagar para que su mandatario pueda servir, cier-

to, pero servir y ser feliz a la vez. Debe tratarse el haber de los parlamentarios como quisiéramos que trataran el nuestro.

Lo claro entonces es que debe haber un término justo de paga que no perjudique al hombre que nos representa, pero que tampoco confunda la confianza y mandato que le entregamos como un negocio. Hasta ahí creo que eso es incontrovertible. Lo extiendo asimismo a algunas otras cosas menores, como los gastos de instalación que no se puede negar a quien debe incurrir en pagos para transportarse, encontrar vivienda y, de ser el caso, efectuar el traslado de matrícula de sus hijos y otros similares. Y lo extiendo también a la franquicia postal, telegráfica y telefónica para efectuar comunicaciones propias del servicio.

Resulta claro también que exista una sanción significativa a quien se ausenta injustificadamente a las sesiones de su Cámara o las Comisiones a que pertenece. Nada impide que los parlamentarios organicen su vida, planeen, y se las arreglen para asistir a las sesiones de su corporación, así como, recíprocamente, para avisar y justificar sus inasistencias en las ocasiones en que por fuerza mayor tengan imposibilidad de concurrir.

Este temperamento es aceptado también por el grueso de parlamentarios. Para muestra repárese por ejemplo en la modificación que se aprueba el 27 de noviembre de 1991 del Artículo 40 del Reglamento de la Cámara de Diputados, con la que se sanciona con el descuento de la décima parte del haber total (remuneración más asignaciones) las ausencias injustificadas a sesiones de Cámara, y con una treintava de ese mismo monto las correspondientes a las sesiones de Comisión. Tales descuentos equivalen, en el primer caso, al equivalente a 3 días de haber, y en el segundo, a un día. Sanciones incluso más drásticas que las contempladas en la referida Ley 196, de 1906. Esta disposición, debe decirse también no alcanzó a aplicarse una sola vez hasta el golpe del 5 de abril de 1992.

Lo controvertible resultan cosas como (1) la manera o procedimiento de fijar la cantidad que deben recibir los parlamentarios y qué conceptos debe comprender, (2) cómo establecer los montos que corresponda por gastos de instalación y en qué casos se tiene derecho a ellos, y (3) si el servicio parlamentario es o no una actividad pensionable.

**(1) Procedimiento y Alcances de la Remuneración Parlamentaria.-** El artículo 60 de la Constitución Política de 1979 dispone que

“un sistema único homologa las remuneraciones, bonificaciones y pensiones de los servidores del Estado”. Ese mismo dispositivo consigna en el siguiente párrafo cuál es la jerarquía de los más altos servidores del Estado, en la que comprende tanto a los Senadores como a los Diputados.

Es así como la ley ha establecido cuál es el lugar en la escala funcional que corresponde a los parlamentarios para efectos de sus remuneraciones. Algo parecido ocurre en Gran Bretaña desde el año 1988, en que se ligó el salario del parlamentario a un nivel funcional. Según el régimen británico un Miembro del Parlamento debe recibir el 89% del Grado 6 de Servicio Civil. Ese monto es de aproximadamente 23 mil libras esterlinas al año, que se traduce en más o menos 40 mil dólares americanos.

Dadas las condiciones de depresión salarial en el país, se juzgó que el monto legal que les correspondía a los parlamentarios era insuficiente para atender las obligaciones del mandato por el que eran responsables. De ahí que surgiera la necesidad de cubrir aspectos para los que normalmente una dieta de menos de 730 dólares al mes resulta insuficiente. Entre esos aspectos se cuentan

los gastos de representación, movilidad y seguridad, a los que ya hice referencia.

El egreso de todos esos gastos o asignaciones debe cubrirse presupuestalmente, de acuerdo a las partidas habilitables. Tal cosa no es difícil, toda vez que según la estructura de nuestro ordenamiento presupuestal se distingue, en el clasificador por objeto del gasto, la partida 01.00 para las remuneraciones de la partida 02.00 para bienes, y la 03.00 para los servicios. Es a estas últimas partidas a las que corresponden las asignaciones específicas, que correspondía a los parlamentarios. Tales asignaciones salían de la sub-partida 02.02 para "racionamiento", en la cantidad de 570 nuevos soles; de la 02.21 para "combustible", en 240 nuevos soles; de la 03.25 para los "gastos de representación", en 260 nuevos soles; y de la 03.26 para "seguridad", en 500 nuevos soles. En total las asignaciones específicas cubrían, como ya lo señalé, 1570 nuevos soles.

La pregunta es, ¿deben los parlamentarios ganar 730 soles por concepto de remuneración?, ¿debe en justicia reconocérseles el total de cerca de 2,300 dólares mensuales?, o más bien, ¿debe en justicia censurárseles por fijarse tales cantidades?

La respuesta a esas preguntas debe considerar sobre todas las cosas el grado de satisfacción del electorado por la tarea cumplida o incumplida. La remuneración no es un concepto que pueda fijarse unilateralmente, sin consideración con la otra parte. De ahí la debilidad del sistema democrático representativo sobre este particular, cuando reconoce la no imperatividad del mandato. Negar al representado la facultad de reconocer un mandato mal o insuficiente ejecutado de esta relación obligacional por completo al amparo de su propio albedrío. En otras palabras, el acreedor sólo es un espectador de la conducta de su representante. El mandatario está obligado en cuanto él así lo quiera, y en lo que él no lo quiera se desprenderá, unilateralmente, de la relación fiduciaria. En términos contractuales podría decirse que se trata de un pacto leonino; la relación ni es paritaria ni es conmutativa. El acreedor podrá ser impunemente burlado. Es un convenio excesivamente oneroso para el mandante o representado.

De ahí que, por la inexistencia de un procedimiento mediante el que se conozca el sentir del electorado, sea imposible asumir, objetivamente, una respuesta o posición definitiva. A mi modo de ver los sondeos de opinión, con todo el respeto que me merecen las empresas que los gestionan y el

político que cree en ellos como criterio de verdad, reflejan un temperamento a flor de piel, circunstancial, del momento. Las respuestas de los entrevistados, siendo espontáneas como lo son, traducen más una reacción, un sentimiento, que una posición.

Un modo de obtener una forma controlada de pagar a nuestros representantes es que los montos que se fijen sean públicos, para evitar suspicacias, así como el ánimo morboso de la prensa y el público sensacionalistas o escandalosos. La publicidad sincera hará más creíble al parlamentario, dejará más satisfechos a todos y, así lo creo, frenará también el natural deseo al lucro que la ausencia de control público facilita. La publicidad consistiría en la difusión de todas las Resoluciones de la Presidencia que afectan el estatuto de derechos y obligaciones de los parlamentarios, por lo menos, en el diario oficial nacional y en los de las regiones.

La dualidad de fuentes de ingreso a cargo del presupuesto de las Cámaras es una evidencia más, de las tantas que conoce de sobra nuestro pueblo, que las remuneraciones en el Perú están leucemizadas. No se necesita recordarnos que el mercado de salarios está en relación directa con la producción, la ganancia, y que si una y otra están

contraídas no es posible salir del atolladero. El régimen de remuneraciones de nuestros representantes deja ver que ellos no tendrían suficiente con sus 740 soles al mes. La diferencia con los demás seres mortales es que los parlamentarios pueden fijarse a sí mismos los montos de sus salarios, o por lo menos encontrar las vías adecuadas para compensar sus escaseses. Cosa que nos es esquivada a ti y a mí que no detentamos el poder desde un órgano de Estado.

Puede que una manera adicional de ayudar a los parlamentarios a ser justos con sus necesidades y sueldos sea que estos últimos no sean fijados por ellos mismos. La tendencia y práctica general en occidente es que sean los propios representantes quienes se fijen sus sueldos. Este asunto es uno de los más difíciles de resolver en el sistema parlamentario. ¿Cómo evitar la tentación a darse más de lo justo que se encargue a un árbitro que tercie entre los parlamentarios y sus mandantes?

Una de dos, o se purifica la sensibilidad moral de los parlamentarios de modo que el pueblo pueda confiar que lo que reciben es lo que estrictamente necesitan para dar los resultados que se espera, o se sacrifica su autonomía presupuestaria encargándose a un órgano como la Contraloría que



opine consultivamente respecto de cada propuesta de aumento.

Lo reitero una vez más, de lo que se trata no es de fungir de manirroto ni usurero. De lo que se trata es de permitir a nuestros representantes que nos den los resultados que nos ofrecieron. Aquí está demás el prurito melindroso de quien crea que los parlamentarios son criaturas celestiales que no necesitan del mismo dinero que nosotros para vivir, o sobrevivir. Si necesitan 2,400 soles que se les dé 4,800, pero que produzcan, que nos representen, que protejan con su gestión el régimen de justicia y libertad que necesita nuestra patria.

El punto no es regatear un centavo, si ese centavo es necesario para que el régimen político funcione. Nuestro régimen político también debe ser visto como una inversión. Mantenerlo cuesta. La democracia tiene sus costos y sólo somos nosotros, como contribuyentes, los que tenemos que pagarlos.

Otro criterio que utilizar para evaluar el salario de los representantes es que entre menos ganen más sujetos a presiones, y tentaciones, los dejaremos. No se trata de caer en un acto de extorsión. La figura no es “si no gano más otro me lo dará”.

Se trata de un principio de independencia económica. Las condiciones que les impongamos determinan que usen su tiempo para cumplir con su misión, o para encontrar fuentes de ingreso paralelas con qué compensar lo que no estamos dispuestos a reconocerles. De ahí la sabiduría de esa Ley del 5 de Julio de 1827, en cuyo considerando reconoció que “el servicio de la República no debe ser gravoso a sus representantes”.

La opinión general parece ser que el monto que ganan los parlamentarios es excesivo. Quiero aventurarme a creer que quienes así piensan (1) o no tienen la suficiente información, (2) o desconocen los gastos en que debe incurrirse durante el mandato, o, de lo contrario, (3) que conociendo los hechos no admiten que ganen esa cantidad porque discrepan de los resultados del parlamento -o de lo que creen que ellos sean-, o finalmente, (4) que no están dispuestos a tolerar que nadie gane ese monto por envidia o frustración personal.

Este es un tema altamente opinable. No es común en el Perú que alguien gane más de 1,000 soles mensuales. A duras penas muchos toleran escuchar que haya quienes ganan 500 ó 600 soles mensuales. No puede dejar de mencionarse que en muchos casos las críticas, y el desprestigio, los

dicta la envidia, la frustración y la impotencia, cuando no la indignación.

Hay quienes se resisten a saber de alguien que gana más que uno. Y menos que puedan aceptar el éxito ajeno. Esa es la diferencia entre una sociedad basada en la “meritocracia” y otra en la “mediocracia”; la diferencia entre quienes creen que uno llega a donde se encuentra por su esfuerzo y aptitud personal; y quienes dicen que los logros, beneficios y éxitos son resultado de la suerte, del azar. Esa es la diferencia entre quienes creen en la razón como herramienta de conducción de la propia vida, y aquellos para quienes el único modo aceptable de vivir es por el favor, la gracia y merced ajena.

Hay casos cuando se condena a nuestros representantes con un espíritu bajo, perverso, con el solo fin de degradar a quien se encuentra en una posición superior. ¿Acaso no está en posición superior quien opta por luchar en nombre de quienes no quieren hacerlo? ¿Acaso no está en posición superior quien debe responder ante nuestro futuro por el pluralismo de una sociedad auténticamente democrática? Como se ve, las visiones negativas de la política son resultado de una actitud baja, en la cual, penosamente, también algunos políticos creen y cuyos resortes utilizan.

Estos fenómenos ya fueron captados en los Estados Unidos de 1831, cuando Alexis de Tocqueville describía en su capítulo sobre el gobierno de la democracia en norteamérica, de su célebre obra **La Democracia en América** que “en la democracia, los ciudadanos corrientes ven a un hombre que sale de sus filas y que llega a pocos años a la riqueza y el poder. Ese espectáculo excita su sorpresa y su envidia. Tratan de averiguar cómo el que ayer apenas era su igual, está ahora investido del derecho a dirigirlos. Atribuir su elevación a su talento o a sus virtudes es incómodo, porque es confesarse que ellos mismos son menos virtuosos y menos hábiles. Hacen, pues, consistir la principal causa del ascenso en algunos de sus vicios, y a menudo tienen razón al hacerlo. Se opera así no sé qué odiosa mezcla entre las ideas de bajeza y de poder, de intriga y éxito, de utilidad y deshonor”.

Advertidos como nos deja Tocqueville, bueno será prevenir en nuestros diagnósticos los sentimientos de envidia, que es una energía negativa más provechosamente sustituible con nuestro empeño en tareas más constructivas.

Y hay también quienes rechazan sueldos como los que les corresponde a los parlamentarios, ganando ellos más que un representante o incluso

menos, no interesa, por indignación. Ello ocurre con quienes se fijan estándares morales exigentes. Son aquéllos para quienes sueldos como lo que he dicho que ganan debieran ser triplicados, quintuplicados, o decuplicados. Son aquéllos para quienes el trabajo desarrollado por los representantes del pueblo es escaso frente a la tarea que tienen con nuestro futuro.

Son de quienes creen que todo esfuerzo es poco, frente a la difícilísima situación de nuestro país. Son quienes creen todavía en el heroísmo de nuestra raza y en la mística de la política. Los hay y no son extraterrestres. Viven en la edad de la virtud y de la dignidad. Pero no la virtud o dignidad de que otros nos admiren, sino la que nos permite vivir sin vergüenza por haber luchado con toda nuestra energía por la excelencia. Para ellos quizá 2,400 soles también sean menos soles que los que se merecen por los resultados que se han logrado.

Entre una posición minimalista y otra maximalista me quedo con la segunda y, dentro de esa perspectiva, digo que siendo poco todavía lo que se asigna a los Diputados por las tareas que les encomendamos, además de reconocérseles tres, cinco o diez veces más esos beneficios económi-

cos, ellos debieran cumplir el convenio electoral con mayor seriedad, dejar el juego del marketing e imagen o perfil políticos y no cejar hasta conseguir que las leyes de nuestro país sean de tal condición que permitan y aseguren que sólo el que tenga el mérito tenga el éxito. Lo demás será un acto de degradación moral de nuestra especie.

- (2) **Los Gastos de Instalación.-** Dar a quien no lo merece ni necesita en atención a los fines prácticos buscados, equivale a fomentar una raza de mendigos. Por ello opino que, en materia de los gastos de instalación, no deben recibirlos sino quienes efectúan el gasto. A ellos debe reembolsárseles. Quien reside en la ciudad en que queda la sede, o fija su domicilio en ella, ni quien permanece allí, tiene derecho a recibir dinero para instalar lo que nunca se instaló.

El leguaje se instituye como un modo de evitar que las circunscripciones alejadas se perjudiquen con la imposibilidad de que sus representantes lleguen al parlamento oportunamente. Por eso fue que en sus inicios el leguaje era responsabilidad de las circunscripciones a que los parlamentarios representaban.

No está de más ensayar este procedimiento otra vez. Cada circunscripción tendrá presencia en el Estado cuanto apoyo dé a sus representantes. Una situación como esa tendrá que obligar a las comunidades más pobres a que imaginen alternativas para prosperar y afianzar su destino político dentro del Estado. Esa dinámica favorecería asimismo la mayor preocupación y concernimiento de los hombres por su propio bienestar.

Dejar que el Estado se haga cargo del leguaje impide que el Estado se acerque a la sociedad. Obligar a que las circunscripciones se interesen en el leguaje, acerca a cada comunidad con un Estado en el que los representantes del pueblo tienen un mayor vínculo con sus electores.

Y existe el peligro adicional de que debido al mayor egreso que debe autorizar el Ejecutivo quedan los mandatarios, tanto como las propias circunscripciones a que ellos representan, sujetos a su albedrío contable. Sin perjuicio, además, de que valiéndose del dinero pueda presionar sobre Diputados o Senadores para corromper la pureza de la comisión política que sus pueblos les encargan.

Como digo, puede pensarse en una alternativa como ésta. Su postulación sólo puede hacer tener

a quien tenga pretensión de mantener a los más desventajados económicamente dentro de una situación de dependencia opresiva, dominante. Cuanto más se siente la responsabilidad por el éxito, prosperidad y porvenir propios, más nos esforzamos por conseguirlo. Privarnos de nuestras batallas es mantenernos en la pasividad de quien espera que todo se lo hagan otros. Así muere la iniciativa por el progreso, así se sepulta el espíritu del ser humano por su propia superación y así, la energía productiva de los pueblos.

**(3) La Pensionabilidad del Mandato Parlamentario.-** Hemos observado que los propios legisladores han optado, sin cortapisa alguna del gobierno, por considerar, en momentos diversos de este mismo siglo, que el mandato es pensionable y que no lo es.

En la actualidad se sigue la opción de que el mandato sí es pensionable. Ello es consecuencia de que la Constitución considere a Diputados y Senadores como “servidores del Estado” en su artículo 60.

Nadie puede dudar de lo que se lee en el artículo 60 de la Constitución. Dice efectivamente que los parlamentarios son “servidores del esta-



do''. Tratar a los mandatarios y representantes del pueblo a fardo cerrado como servidores del Estado pareciera que trae como consecuencia que se desdibuja y diluya la naturaleza de su actividad en el parlamento. ¿Son sólo servidores del Estado? Si lo son como lo es cualquier trabajador público cuya relación con el Estado no nace del voto ni de un mandato sino de un puro y simple vínculo laboral, no existiría razón alguna para dudar de la legitimidad ético-político para gozar de pensión en igualdad de condiciones que cualquier otro trabajador público.

Pero también cabe ver otro ángulo de la actividad y función parlamentaria. Puede verse, en efecto, que la relación entre el elector y su mandatario es una relación fiduciaria, una relación personal. Ello es consecuencia de aceptar que cada uno de nosotros es soberano políticamente, y de reconocer que ningún Estado se funda sin el consentimiento de los gobernados. El tuyo y el mío. Si hay algo que falla en la sociedad moderna es su masificación, el anonimato de sus integrantes. Si nuestro Estado es un Estado vivo, debe serle interesante nuestra voluntad y consentimiento. Sin una y otro está condenado a perecer.

Como es posible reconocer en el mandato

parlamentario una relación personal, basada en la confianza que me pida como candidato y en la que le otorga como soberano de mi propio gobierno, también está dentro de esa posibilidad el definir tal mandato como una suerte de contrato personal para el desarrollo de actividades públicas en beneficio de ideales políticos que comparten comitente y comisario.

Claro que no es una relación de derecho privado pura y simple. Pero el efecto público que la relación y contrato personal origina no debe impedirnos ver, con todo su patetismo, en el acto del sufragio, un acto en virtud del cual un contratante exprese su aceptación a una oferta pública. La aceptación perfecciona ese acto jurídico configurándose el consentimiento con la emisión del voto.

Se trataría de un acto plurilateral donde el candidato perfecciona el mandato con cuantos se adhieran a su oferta. El que el voto sea secreto no quita el elemento personal a la relación. El candidato sale elegido por obtener la mayoría y desde ese momento queda obligado a ejecutar las prestaciones que ofreció en su campaña, y a las que adhirió la mayoría de electores. Esos mismos electores son quienes podrán, en su momento, revocar,

con la fuerza de su mayoría, el mandato que le otorgaron, si no lo supo cumplir.

Al advertir este otro modo de ver la relación del parlamentario con el mandato, se constata que cuando se lo considera “servidor del Estado” se ignora el origen, fin y naturaleza de su servicio. Se enfatiza en la relación con el Estado porque, dentro de la democracia representativa, el mandato ni es imperativo ni es revocable, y la elección desvincula al candidato con sus propias ofertas y promesas. En eso consiste la inmoralidad de la democracia representativa: en que permite la violación impune de una obligación contractual al libremente contraída por ambas partes. La democracia representativa es una burla al elector.

Los propios constituyentes que elegimos en 1978 no estaban sujetos a mandato. De ahí que la parte más fuerte, y menos controlada, de la relación contractual, perpetúa el tipo de estructura obligacional que menos onerosa le resulta. De ahí que se insista en la disociación soberanía-electorado, en las doctrinas de la soberanía nacional y de la democracia representativa, y que, de otro lado, se busque proteger a los representantes en su condición de funcionarios del Estado (aislados de la comunidad electoral).

Recurro a este análisis para fundamentar mi discrepancia con que se considere como pensionable el mandato parlamentario. Está bien que se compense justa y honradamente a quien realiza una comisión política. Pero este encargo debe pagarse durante el plazo del mandato. Agotado el mandato se agotó el derecho a la contraprestación. En todo caso cabe considerar el tiempo de su servicio dentro del parlamento como acumulable a los años ya servidos al Estado; pero las dietas no deben tener la condición de pensionables.

Viendo como lo hago en el mandato parlamentario una relación personal de efectos públicos, creo que el régimen pensionario de los parlamentarios debe ser análogo al que corresponde a quienes laboran para empresas públicas dentro del régimen laboral de la actividad privada. Creo que, aunque legal y constitucional, es nocivo moralmente reconocer a los parlamentarios el derecho a calcular los beneficios de la "cédula viva" sobre la base de las dietas que reciben quienes tienen un mandato popular vigente. Reitero, no puedo objetar nada desde el punto de vista legal. El derecho positivo respalda cada céntimo que dichos parlamentarios perciben. Mi objeción es de conciencia; no es la objeción de un abogado ni la de un funcionario público, sino la de un elector.

En el lado inverso y opuesto a mi opinión existe práctica internacional que no puede dejarse de mencionar. Por ejemplo en países con legislación social tan avanzada como lo es Alemania tienen los parlamentarios derecho a la “cédula viva”. Según la Ley del Estatuto Legal de los Miembros del Bundestag Alemán, al beneficio de pensión tienen derecho los parlamentarios que han pertenecido al Bundestag por 8 años y cumplido 65 años de edad, y por cada año adicional de membrecía, hasta un máximo de 18 años, pueden recibir su pensión un año antes de los 65 siendo la edad mínima los 55 años de edad.

Dentro de estas condiciones, después de contar ya con 8 años los parlamentarios tienen derecho al 35% de la remuneración del representante en actividad. Ese 35% equivale, al mes de enero de 1992, a 3,545 marcos alemanes por mes (aproximadamente 2,200 dólares americanos). Quienes se retiran con 9 a 18 años en el Bundestag tienen derecho a un aumento del 4% sobre la cifra anterior hasta un máximo del 75% de la remuneración de los representantes en actividad. Ese 75% equivale a 7,596 marcos por mes (alrededor de 4,720 dólares).

Creo sin embargo que lo óptimo para nosotros

debiera ser que cada quien consiga el mejor sistema de pensión personal. Pero de modo alguno justificaría que se vea en el mandato una suerte de panacea para asegurar una pensión de vejez, ni para mejorar la de que ya se gozaba, o esperaba gozar.

Siendo así que el llamado salario del representante se abona por el trabajo que debe cumplir en servicio de su electorado, y no precisamente del Estado, como ya lo dije, todo lo que podría reconocerse a los parlamentarios debiera ser la acumulación del tiempo de servicios desarrollados en las Cámaras. La base de cálculo de sus pensiones, especialmente para quienes tienen derecho a la "cédula viva", no debiera ser el haber de los representantes en actividad sino la del nivel superior más alto alcanzado en el servicio al Estado. Y en el caso que hubiera algún representante que no tuviera otro vínculo con el Estado aparte de los mandatos cumplidos, podría corresponderle, excepcionalmente, y por analogía la pensión más alta a que pueda tener derecho un servidor del Estado.

Queda siempre el sentido de incorrección, de impropiedad que genera el otorgamiento de pensiones a quienes no fueron elegidos para que recibieran ese tipo de beneficio por representarnos. La

Constitución se lo otorga y la ley se lo reconoce, pero no por ello deja de verse en esa percepción un gozo indebido.

La alternativa más digna y adecuada es la financiación de un fondo o caja de pensiones especial, que contraten los propios interesados con las compañías de seguros privadas. Biscaretti di Ruffia cita en su **Derecho Constitucional** que en Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Gran Bretaña, Suiza y los Estados Unidos, existían ya previsiones de ese tipo de 1950. ¿Qué nos impide diseñar e implementar lo propio en el Perú?

Hasta aquí puede referirse los alcances que de algún modo tipifican la situación de los parlamentarios hasta el 5 de abril de 1992, en cuanto a los beneficios económicos de que gozaban.

Una revisión general permite la apreciación de que el estatuto económico de los parlamentarios los ubicaba ciertamente en una situación más bien solvente y cómoda en relación con los niveles promedio de la población peruana, aunque apreciablemente modesta en comparación con los beneficios otorgados en otros parlamentos vecinos.

Cabe reformular la relación económica de

los parlamentarios con su circunscripción, sus electores y el Estado. De retomar el elemento personal del vínculo electoral, así como el del control directo de los representantes por sus mandantes, el tipo de beneficios que debiera reconocérseles sería distinto al que establece la Constitución de 1979. El principio debiera ser que al parlamentario debe dársele, durante la vigencia de su mandato y sólo entonces, todos los recursos necesarios para que satisfaga el encargo, oferta y promesas por las que fue elegido. Todo beneficio posterior es indebido y debiera sujetarse a las leyes generales que rigen para todos los ciudadanos.

Este es el contorno y alcances de la situación crítica del parlamento sobre la conducta económica de sus miembros.

Puede observarse que la ausencia de un mecanismo adecuado de publicidad y control de las remuneraciones de los parlamentarios ha ocasionado sinnúmero de suspicacias. Las suspicacias sobran y dañan en una democracia.

La claridad, transparencia y limpieza de las cuentas hacen saludable nuestro régimen político. Resulta imperativo que los gobernantes y representantes adopten hábitos menos autoritarios y más



democráticos, facilitando el acceso a sus ingresos, así como a todos los beneficios adicionales que sus Cámaras les concedan. De ese modo mejorará la estima que el pueblo tiene de ellos y la crisis que afecta su estado actual estará en mejor pie de solución.

## **7. LOS PRIVILEGIOS PERSONALES**

### **¿Privilegios en una democracia?**

Tener una conducta democrática es mucho más que votar en las elecciones, ser tolerante con la opinión ajena y no discriminar al prójimo por razón de su sexo, religión o condición económica.

La conducta democrática no es una cosa que se adquiera genéticamente. Es un modo de vida, más que un régimen político.

Y si el régimen político es democrático lo es porque electores y representantes lo hacen democrático. No son las declaraciones de los Convenios Internacionales ni las Constituciones las que hablan de la condición democrática de los pueblos.

La democracia es real porque se vive conforme a ese ideal, o no debe llevar ese nombre.

Por eso puede también decirse que la democracia es la **aspiración a la que tienden** quienes quieren ser demócratas, quienes quieren aprender y educarse como demócratas. El hombre, el político demócrata, está dispuesto a tratar el ideal democrático no como un ídolo cuyo complemento indesligable es el uso de la autoridad y el poder en provecho de un modo de vida autocrático, sino como la manera menos aparatosa, privilegiada, y solemne, de cumplir concretamente, en cada acto, con cada obligación, con el máximo respeto por el hombre y su libertad de disentir.

Muchos podrán ser los monumentos y homenajes que edificamos y dedicamos a quienes lucharon por nuestra independencia y soberanía. Pero el lirismo de ceremonias y **te deums** se transforma en un rito cruel y cínico si en nombre del sistema democrático se entronizan, en la médula y núcleo mismo del poder, las huestes de un régimen que detrás de su nombre oculta hábitos, instintos y aspiraciones embozadas con las que traicionan el régimen cuya base política juraron por su Dios sostener.

La democracia tiene un **ethos** mínimo y nos corresponde a todos vivirlo si queremos, a nuestro turno, criticar o revocar a quien no juzgamos apto para representarnos democráticamente. Un representante es más que un actor que pone en escena un personaje ficticio. Su acción no puede ocultar su ser real. Nuestros representantes son hombres de carne y sangre, y no roles ni papeles que se cumplen según que el guión contenga una comedia o un drama.

Nuestra literatura tiene algún ejemplo del modo como nuestro pueblo concibe ciertas conductas críticas de la llamada clase política. Cuenta en **El Baile de la Victoria** don Ricardo Palma que “alarmado el presidente, general Echenique, al convencerse de que la Consolidación llevaba al país a un abismo sin fondo, decidió solicitar el Congreso una ley que pusiese término al derroche, y, en efecto, la pidió en su mensaje a las Cámaras de 1853. Con ese motivo, desde los primeros días de agosto no se hablaba en Lima sino de un gran baile que, para halagar a los congresales, se proponía dar su excelencia no en el vetusto palacio de los virreyes, sino en su preciosa quinta de La Victoria, sobre cuyo terreno se edifica actualmente el nuevo barrio de la ciudad (...)”. Continúa Palma refiriendo que el día del baile “allí se congregaron

senadores proyectos, ex ministros y diplomáticos en disponibilidad, vocales de las cortes de justicia y otras personalidades de campanillas, que a la vez que cómodamente gozaban del baile, discurrían largo y ménudo sobre la manera de hacer la felicidad de esta patria, a la que acaso todos ellos habían contribuido a desbarrancar”.

Una conducta democrática crea y reproduce relaciones democráticas de vida en todo contexto. De alguna forma están emparentados la democracia y el mecanicismo en el mundo moderno. Pero la democracia no puede ser invadida ni enviciada por los principios que el mecanicismo obtiene del mundo físico. Si por democracia entendemos la división mecánica del trabajo político, donde los gobernantes y parlamentarios se aíslan en sus roles de los gobernados o electores, convertimos la dinámica de la vida política en un mecanismo de relojería en el que los hombres somos cosas, un número, una referencia mental, cuyos destinos se deciden con fría impasibilidad en los gabinetes, los cenáculos y los plenarios.

Inversamente, si siguiendo la terminología durkheimiana, concebimos nuestras tareas, roles y funciones como la **división orgánica** de las faenas políticas, será la **cooperación**, y no el enfren-

tamiento, la que se establezca entre representantes y representados. Es la nueva solidaridad mecánica entre representante y representados, parlamentarios y electores, la que confirma la separación entre el Estado y la comunidad. Los mismos conceptos de democracia representativa y soberanía nacional son construcciones políticas del mecanicismo y del racionalismo en el derecho y la filosofía. Al perder todo vínculo obligacional y contractual, al separarse mandante y mandatario, pierde también sentido la existencia y mantenimiento del régimen político, porque se sustenta en la usurpación del poder que únicamente le corresponde al elector, al que comisiona a un representante para que actúe en su nombre, no en su lugar.

Cuando pensamos en los comportamientos democráticos que esperamos de nuestros representantes, imaginamos la máxima simplicidad y comunicación entre ellos y nosotros. Nada que recuerde las marcadas distinciones de clase y privilegios que separaban al clero y la nobleza del pueblo en la edad media y el sistema feudal. De ahí que la petulancia y autosuficiencia de quien está acostumbrado a menospreciar, no cace con la conducta de un parlamentario demócrata. Rasgos como aquéllos corresponden a las épocas en que la sociedad conocía a siervos y señores. En una democra-

cia todos somos personas con igual dignidad, sin que exista lugar alguno para señoritos ni engreídos, ni para caciques o gamonales de fincas rústicas.

No hay peor muestra de debilidad para quien está investido de un mandato, que invocar tal condición con ánimo de exigir lo que el natural de su prójimo no le quiso reconocer. La única y verdadera autoridad en una democracia es la de quien nace libre y vive libre. Por ello tampoco es digno de una democracia quien con ánimo servil tiente con su adulación, genuflexiones, y felonía, de ganarse mercedes y privilegios que sus solos méritos no son capaces de concederle. El Perú tiene muchos de esos inconfundibles personajes, altos y bajos, jóvenes y viejos, doctores y economistas, que se exhiben en las vitrinas con sus currículos o sin ellos, y desfilan por las oficinas públicas, en busca y espera del “tarjetazo”, de la recomendación, del ascenso, en cuyo pago ofrecen, reconocimiento, veneración, incondicionalidad y “confianza”.

La libertad es también, además de un derecho, un sentimiento con el que hay que aprender a vivir. De ahí, que quienes no han iniciado su aprendizaje, ni las virtudes de su uso, o tengan miedo de actuar como hombres libres, o prefieren

las abnegadas obsecuencias de una conducta de vasallos. Estas renunciadas a la libertad no son comparables a las que permitía el derecho romano, cuando quien con más de 20 años de edad, se dejaba vender para tomar parte del precio (*Institutas de Justiniano, Lib.I, Tít. III,4*).

Un hombre libre, de acuerdo al derecho quiritario, podía en efecto transferir el dominio civil de su persona. Se trata de la **mancipación**, o venta solemne, la única que se efectuaba en presencia de cinco testigos y otra persona de condición análoga a la que iba a adquirir. Aun cuando la persona libre era enajenada a su comprador, y por tanto quedaba asimilada en status de esclavo, no por ello perdía la condición de hombre libre, ni era permitido ultrajarlo bajo pena de persecución judicial por injuria.

La diferencia como se ve, radica en que esta última compra de un hombre libre era pública, abierta, y también libremente pactada. La esclavitud moderna de nuestros conciudadanos ni es abierta ni es libre, porque se basa en un pacto oscuro y oculto del que no se conoce la integridad de sus cláusulas precisamente por originarse en la sumisión vergonzosa a quien, con igual vileza, acepta servirse de un hombre indigno de su libertad.

Por último, mientras que quien vendía su libertad en Roma lo hacía por un precio que se acordaba y negociaba, la **sumisión chicha** se realiza en base a términos irracionales e inciertos, en un trueque de servicios de los que no hay modo de saber cómo se obtendrá la manumisión o emancipación.

Tampoco es el derecho el que regula esos pactos. Las reglas que los norman son el entendimiento tácito e infame de que sus **relaciones tribales** les permitirán a uno ser tratado como superior y benefactor, y a otro como inferior y beneficiario, y ambos unidos por un interés impublicable, sin ningún sentimiento ni de libertad ni de igualdad.

Es una distancia de eones geológicos la que separa al hombre que vive libremente en una democracia, del que prefiere rodearse de gente que se le somete. Tan bajo cae el que se somete como el que consiente en el sometimiento.

Este sentimiento de dominio sobre la libertad ajena genera el espíritu de prepotencia en quien se vale del mandato para usurpar la autoridad que sólo tenemos quienes los elegimos. La prepotencia no es sino esa expresión grosera de quien con



personalidad licántrope, se niega dignidad a sí mismo en la cabeza de los que con artes de lacayo no necesitan mucho esfuerzo para conseguir que se erija en su patrón y señor.

De ahí que los privilegios de inviolabilidad e inmunidad parlamentaria, de origen también feudal, signifiquen tremendo riesgo para una sociedad democrática. De ahí la necesidad, en consecuencia, de limitar su radio y territorio, y restringir las excepciones que convierten a los parlamentarios en las *prima donnas* de la ópera.

Repárese y entiéndase bien: la necesidad de la inmunidad correspondió a la sociedad feudal, y al absolutismo. Las inmunidades eran una garantía para el mejor derecho del pueblo a autogobernarse y afirmar sus derechos frente a la monarquía. El pueblo de entonces era no el gobierno, sino la amenaza al poder e intereses de monarcas y señores.

Inmunidad de arresto y democracia representativa tienen una procedencia común. Dice Rousseau en su *Contrato Social* que “la idea de los representantes es moderna; procede del gobierno feudal, de ese inicuo y absurdo gobierno en que se degradó la especie humana y el título del hombre de des-

honró'' (Libro III, Capítulo XV).

Una democracia real no necesita inmunidades, y si esperamos una democracia real no debemos temer al ejercicio de la representación por nuestros mandatarios sin inmunidades. No se trata de un derecho. Es un privilegio. Por tanto es de un costo político muy valioso. Los privilegios son propios de sociedades estamentales, no de comunidades con hombres libres e iguales.

El pathos del parlamentario en el poder, su experiencia, su emoción y su sufrimiento, consiste en que la fragilidad de que está hecha su libertad queda aún más vulnerable cuando se lo inviste del privilegio de la inmunidad. Siendo ya difícil hacernos cargo de nuestra libertad en condiciones de igualdad, esa dificultad se acrecienta cuando debemos usarla en relaciones de poder y privilegio.

Es allí y entonces cuando la democracia se enfrenta a los peligros que pueden conducirnos a las peores hecatombes. Esos feudalismos residuales que subsisten en prácticamente la totalidad de repúblicas y monarquías parlamentarias del planeta, disfrazan con proteccionismo pagano la inmadurez moral de gobernantes y ciudadanos. ¿Es que puede conquistarse valores con el ahormamiento parali-

zante que pretende asegurar, mecánicamente, resultados, sin voluntad real de producirlos? ¿Queremos una democracia de cementerio, o esa otra forma briosa, exuberante y eufórica en la que podemos encontrar a seres humanos batallando por la excelencia de sus destinos?

### **7.1 Irresponsabilidad por votos y discursos**

Cualquiera de nosotros es inviolable por las opiniones que emite. No sólo los parlamentarios gozan de esa condición. Lo privativo de ellos son los votos que emiten en sus Cámaras. Pero también sus votos son los nuestros. Ellos no están separados de nosotros.

El propio texto de la Constitución de 1979 ha hecho ya innecesario el privilegio de inviolabilidad de opinión. Para nosotros es sólo el rezago de un concepto histórico caduco y sin contenido. Dice la Ley Fundamental que "no hay delito de opinión". Y el Código Penal sanciona su indebido o abusivo ejercicio.

De manera que no hay necesidad de repetir intonsa e hipnóticamente, por inercia, lo que dejó

histórica, política y jurídicamente de ser necesario. Si no hay delito de opinión, pues señor, nadie puede ser perseguido, discriminado y menos sancionado por emitirla. Este es uno de esos casos patéticos en los que se confirma que mientras que la parte **dogmática** de la Constitución, en la que se recogen los derechos del soberano, cada individuo del pueblo peruano, es técnica y políticamente innovadora, actual y promotora de una comunidad más libre, de otro lado, la parte **orgánica** es notablemente brontosáurica, conservadora, repetitiva, con excepción de algunos cambios que no han probado ser justificados para proteger mejor los derechos del hombre frente al Estado.

¿Qué sentido práctico tiene afirmar que los parlamentarios “no son responsables ante autoridad ni tribunal alguno por los votos u opiniones que emiten en el ejercicio de sus funciones”, cuando la Constitución que eso mismo consigna reconoce que “no hay delito de opinión” y que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley sin discriminación alguna por razón de las opiniones que exprese o mantenga?

La única cortapisa admitible a la libertad de opinión es que no se la use para dañar el derecho ajeno. De ningún modo la libertad de opinión jus-

tifica o ampara la infamia, la calumnia ni el libelo. Pero esas restricciones ya están reconocidas como delito por la legislación criminal, y de su comisión ni responsabilidad está eximido nadie, sea o no parlamentario.

## **7.2 Inmunidad de arresto**

Solamente si se sustituye la soberanía a que cada uno de nosotros tiene derecho, por la soberanía de un ente que usurpe las libertades a que no hemos renunciado, y que nadie pueda obligarnos a renunciar, podría justificarse que se mantenga la **inmunidad de arresto**.

El argumento que invariable y sosamente se repite es que la inmunidad de arresto previene que los enemigos personales o políticos de un representante le acusen daño para impedirle el ejercicio irrestricto de su mandato. Y que por consideración del electorado que lo eligió debe garantizar un margen excepcional de protección para tal mandato.

Un argumento como ese encierra un anatema democrático.

Nos dice que debemos desconfiar del natural

¿DETENERME?  
UN MOMENTITO...  
SOY UN SEÑOR  
PARLAMENTARIO...



sentido de justicia que todos debemos buscar, incluso frente a quienes han sido elegidos por el pueblo, y que además debemos desconfiar de las medidas que pudieran adoptar los jueces para mantener el equilibrio entre los derechos privados o públicos presuntamente violados por un parlamentario, y los derechos políticos que debe resguardar en razón de su mandato ante el parlamento.

No está bien tratar al magistrado de nuestras cortes como un incapaz político. Dejemos que cada juez y que cada tribunal se responsabilice por nuestro régimen político. Démosle oportunidad, confianza y poder, para que ellos definan jurídicamente el estado de salud legal de nuestro pueblo.

No está bien constituir a las Cámaras como cortes de excepción para que conozcan casos de delitos comunes. La inmunidad de arresto sólo aliena al parlamentario del régimen democrático. Si debe ser arrestado o procesado por un delito común, y no de función, que decidan los jueces. Los jueces restauran el equilibrio de las cosas de forma que los delitos y faltas comunes de un parlamentario no queden impunes. Esos jueces tienen un rol y responsabilidad políticos, respecto de cuyo ejercicio se los inhibiera, correríamos el riesgo de construir feudos más allá de cuyos diques impediríamos el

reino de la democracia y la igualdad entre los peruanos.

En Gran Bretaña, donde se concibió la figura de la inmunidad de arresto, se definió dentro de sus alcances, tan temprano como en 1429, que la inmunidad de arresto no se aplica a casos de carácter personal. La inmunidad de arresto del Reino Unido y de los países que pertenecen al **commonwealth** se entiende exclusivamente sobre el arresto en materia civil. Y dentro de la materia civil no en todos los casos. En particular la tendencia ha sido a abolir la inmunidad. Uno de los ejemplos más claros es el de la Ley de Quiebras (**Bankruptcy Act**) que contempla la extinción de ese privilegio en el caso de parlamentarios involucrados en un procedimiento de esa naturaleza.

La Constitución de los Estados Unidos reconoce el privilegio de la inmunidad de arresto en su Artículo I, Sección 6. Exime de los alcances de esa inmunidad los casos de traición, felonía y quebrantamiento del orden público (**treason, felony and break of the peace**). Sin embargo la Suprema Corte ha establecido en el caso **Williamson contra los Estados Unidos**, en 1908, que la inmunidad no se extiende a casos penales. Y en el caso **Long contra Ansell**, de 1934, sostuvo que la cláusula



constitucional correspondiente era aplicable solamente a los casos de arresto en juicios de carácter civil ‘‘ahora largamente obsoleto pero comunes al momento en que se adoptó la Constitución de los Estados Unidos’’.

Según Edward Corwin y Jack Peltason, conocidos comentaristas de la Constitución Americana, este privilegio o excepción se extiende solamente a casos de arresto por faltas durante tiempo en el que los representantes están comprometidos con asuntos del Congreso.

La inmunidad de arresto en materia penal nace en Francia. Su origen se produce durante la monarquía limitada, con la dinastía borbón aún en el poder. Dice Eric Hobsbawm en su **Las revoluciones burguesas**, que este modelo, de origen franco-español, tuvo como ideal político ‘‘una suerte de monarquía constitucional cuasi-británica con un sistema parlamentario oligárquico, basado en la capacidad económica de los electores (...)’’.

Las primeras normas que la recogen son el Decreto del 26 de Junio de 1790, y la Constitución del 14 de Setiembre de 1791. El primero decía que no podía un juez decretar la acusación contra un representante, sin que previamente la Asamblea se

haya pronunciado previamente sobre si ha lugar la acusación. Y la segunda dice que los representantes podrán ser detenidos por hechos criminales en flagrante delito, o en virtud de una orden de arresto, de lo cual se dará inmediato aviso al cuerpo legislativo, y el procedimiento no podrá continuar a menos que el cuerpo legislativo haya decidido que ha lugar de acusación (Título III, Capítulo I, Sección V, Artículo 8).

Del privilegio reconocido por ese modelo oligárquico de parlamentarismo, según la interpretación de Hobsbawm, se pasa a su abolición según un modelo radical jacobino. Según los ideales de la revolución de 1792-3 y de la Constitución de 1793, debía acabarse con los estamentos privilegiados. Por ello es que no se reconoció ningún tipo de inmunidad a los representantes franceses bajo dicha Constitución. Luego de la suspensión de este privilegio en la Primera República, por la Convención Nacional en 1793, se restablece mediante la Constitución del 22 de agosto de 1795 (5 fructidor del año III), cuando el gobierno estuvo a cargo del Directorio, en el Capítulo sobre la Garantía de los miembros del Cuerpo Legislativo (artículo 110 a 123).

Esas eran las fuentes en que se inspiraba el

pensamiento y derecho político iberoamericano de comienzos del siglo XIX. El momento en que se diseña la inmunidad de arresto penal francés, fue cuando los derechos estamentales del régimen antiguo se mantenían. La reacción había dado un contragolpe a la revolución. La Constitución de 1812, elaborada con participación de diputados peruanos en Cádiz, que no se aparta de la línea moderada de la Francia de la monarquía limitada y el Directorio, reconoce en su artículo 128 la inmunidad de arresto en causas criminales, en cuyo caso no podrían ser juzgados sino “por el Tribunal de Cortes”, así como la inmunidad civil.

Sobre esta última decía ese artículo que “durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas”. El contexto histórico español, así, era similar al francés; el orden medieval de sus territorios aceptaba sólo a medias la mayoría de edad del soberano. La monarquía dejaba sólo un residuo de poder al pueblo. El monarca retenía reconocimiento como titular del poder.

Nuestras Constituciones de 1823 (artículo 59), 1828 (artículo 43), 1834 (artículo 46) y 1839 (artículos 18 y 20) reconocen ambas inmunidades, la

penal y la civil. No reconocen sino la penal las de 1826 (artículo 32), 1856 (artículo 51), 1860 (artículo 55), 1867 (artículos 55 y 56), 1920 (artículo 80), 1933 (artículo 105) y 1979 (artículo 176).

Fue la Ley del 27 de enero de 1879 la que selló en el Perú la eliminación de la inmunidad civil (acabando también allí la influencia directa del parlamentarismo británico en esta institución), cuando en su artículo único se dispuso que “los Senadores y Diputados no gozan de inmunidad en materia civil, y están sujetos a la jurisdicción ordinaria, como todos los ciudadanos de la república, quedando derogadas todas las leyes anteriores que se opongan a la presente”. Fue una ley aprobada en el propio parlamento cuando José de la Riva Agüero era Presidente del Senado, y Camilo Carrillo Presidente de la Cámara de Diputados.

Es mi opinión que el destino de la inmunidad de arresto penal debe correr progresiva y gradualmente la misma suerte que desde 1879 corrió la inmunidad en materia civil. Me opongo a su reconocimiento absoluto porque genera y alimenta la constitución de una casta política cuyos derechos no se conducen con el principio democrático de igualdad ante la ley.

El argumento político de que la inmunidad garantiza a los representantes el libre ejercicio de sus funciones al protegerlos frente a acciones judiciales intentadas en su contra, sea por el gobierno como por los particulares, se sustenta en una presunción de mala fe, y ello esconde a la vez el reconocimiento y aceptación tácita de principios éticos, jurídicos y políticos que implican y traen como consecuencia la instauración y reproducción de conductas que degeneran la raza humana.

La apuesta y la lucha por un régimen político no debe sacrificar lo mejor de nosotros. Dejar en libertad a quienes se presume interesados en perjudicar a un representante del pueblo permite que sea el propio pueblo el que tome conciencia de esas maniobras y se defiende. El rechazo y defensa que el pueblo hace de su mandatario es remedio más eficaz que las pócimas, conjuros y hechizos que los apologistas de la democracia representativa y de la soberanía nacional preparan y recitan con la alquimia, malabares y rituales del derecho.

Hasta tanto no se emancipe el pueblo de esa madre posesiva y absorbente que es la democracia representativa, no adquirirá nuestra sociedad su madurez política. El hombre y las sociedades maduras reclaman sus libertades. Una sociedad some-

tida, sin soberanos, es una sociedad inmoral. Sólo deshaciéndose de las ataduras que emasculan la energía creadora y reproductiva, puede un pueblo dominar su porvenir. No necesitamos tutores. Necesitamos arriesgarnos y apostar por nuestra libertad política. Nuestros fracasos y errores de hoy son las victorias de la humanidad que nos aguarda en el futuro cercano.

No por el temor al abuso del derecho debe, por otro lado, limitarse su ejercicio. Si el gobierno o los particulares deben denunciar a un parlamentario por la presunta comisión de un delito común, debe más bien ofrecerse todas las garantías para que esas denuncias sean lo más urgente y expeditivamente procesadas. Esa es la fortaleza de un régimen realmente democrático: que no se corre a los cuestionamientos, y que ventila todas las denuncias públicamente. Ello lejos de descomponer o desordenar la sociedad la recrea, la reequilibra. La espontaneidad de los denunciadores robustece la salud moral.

Ni los parlamentarios indignos de un mandato merecen en realidad permanecer en esa corporación, ni los denunciadores que procedieran con mala fe quedarán sin castigo. Si acaso ocurriera que el representante deba dejar temporalmente de asistir

por razón de un proceso, detención o arresto, el pueblo no se perjudica: para esos casos puede preverse que lo sustituya el suplente, o que se realicen elecciones complementarias.

El procedimiento y principios que defiendo es consecuencia de mi confianza en el éxito de la **entropía como ley de la política**. La mala fe presunta tiene un propósito y resultado destructivo en la madurez del pueblo y del régimen político. Creo que no es posible crecer políticamente si no nutrimos el espíritu de los gobernantes y los particulares con libertad. Sólo puede conseguirse la honestidad si no imponemos una dieta deficiente en el ingrediente esencial de la vida en común: la libertad se escoge entre el bien y el mal. La suspicacia y la mala fe son alimento abominable para el espíritu democrático. Y para afirmar este último se requiere valor; el temor es propio sólo de sociedades oprimidas.

### **7.3 Nuestro mandato no es obligatorio**

Es corolario de las ideas precedentes que sostenga y afirme que la **no imperatividad del mandato** consiste en una declaración innecesaria e inútil en el texto constitucional. Sin embargo esta afir-

mación es en sí misma insuficiente si no intento una explicación respecto del lugar que corresponde a los partidos políticos dentro del régimen que sustituirá al que nos ha regido.

El mandato de los parlamentarios es imperativo porque es requisito de su representación. Si nos representan deben cumplir la obligación a que se comprometieron. Nuestra aceptación de su oferta es un endoso de confianza para que hagan lo que nos dijeron que harían.

Si el mandato no fuera imperativo todos quedaríamos timados. No hay mandato donde una de las partes es libre de cumplir según que quiera o no quiera cumplir. Eso no es un mandato. Eso es una parodia, un sainete, desde el punto de vista moral y jurídico. Y la política no es ajena a las reglas de la moral y el derecho.

Señalar que el mandato no es imperativo es una manera de decir. De la misma forma debe entenderse que es imperativa toda obligación. Nunca una obligación puede quedar sujeta a una condición facultativa de que se cumpla si así lo quiere una de las partes. Las obligaciones tienen por naturaleza y definición su imperatividad de cumplimiento. Una obligación no cumplida es una con-



fianza quebrantada, un vínculo roto.

Si el mandante queda defraudado por el incumplimiento es sólo natural y coherente que el comisario acepte que sea desconocido el vínculo que lo unió, y que su comitente vea de gobernarse como pueda. El mecanismo de representación no funcionó, fue resuelto. **El elector ya no es más representado.**

Y si es así que la Ley Fundamental de un país consagra la condición facultativa del mandato, si se legaliza el incumplimiento del mandato, ya no hay otra relación posible entre mandante y mandatario, elector y parlamentario, que la moral. Sólo el derecho natural y las convicciones propias de cada representante en realidad lo ligan con sus representados.

La disposición constitucional que señala que el mandato no es imperativo da vía libre a la amoralidad del mandato. No hay ese mínimo moral que debe tratar de diseñar la ley como proyecto de vida entre los ciudadanos. No hay coacción para que la relación contractual se ejecute. Todo es posible que ocurra entre representantes y representados. El que creyó en un hombre no tiene remedio para asegurar la salud de su mandato. No hay modo

de controlar el cumplimiento de la oferta electoral. El ciudadano queda totalmente desnudo y desarmado frente a una contraparte que obtuvo lo que le dimos, y luego se apodera hasta de lo que no quisimos darle.

Este apoderamiento es una usurpación. Esa usurpación nos devuelve el título de dueños de nuestro destino político, convierte en ilegítimo al mandatario, y regresa la condición de nuestra comunidad a ese estado natural anterior al de la civilización donde la violencia y la ley del más fuerte regulará la relación entre los hombres.

Por eso es que la no imperatividad del mandato hace de un Estado un cíclope contra el que el ciudadano, libre, soberano y usurpado, nada puede hacer solo. Si la democracia peruana deja de repetir mecánica y rutinariamente que lo viejo es lo mejor porque ha funcionado, hay posibilidad aún de restaurar lo perdido. Si los peruanos nos hacemos del valor necesario para pensar críticamente y para imaginar y actuar libremente, sin las ataduras de una pesadísima e insoportable tradición, dejaremos la pesadilla atrás y estaremos en condiciones de vivir esa libertad auténtica que todavía es virgen y que nos ha sido arrebatada. La libertad no es un ídolo que contemplar y venerar, es una conduc-

ta concreta que vivir.

Aquí se encuentra el papel que les corresponde a los partidos políticos. Ellos son el agente y canal regular del cambio político en el país. Por eso es que la reconstrucción de la democracia en el Perú debe empezar por la vigencia de la democracia plena al interior de los partidos. Y por eso es que es principalmente de ellos la responsabilidad de seleccionar, cultivar y promocionar de entre sus militantes a quienes con más lealtad por la democracia dan pruebas de una conducta y pensamiento críticamente constructivo.

Si es de los partidos de quienes depende que una democracia con mandatos imperativos, su rol debe ser el de **escuelas de entereza y responsabilidad moral**. El peor partido sería el que hace de sus líderes expertos en la estrategia del engaño, de la defraudación, para usurpar el título y el poder del soberano. La nobleza de su tarea se corrompe cuando la limpieza del acceso a cargos de representación parlamentaria, se sustituye con la designación de quienes más cercanos a los niveles de decisión superior garantizan mayor apoyo, conformismo y respaldo para que las personas en tales niveles se perpetúen independientemente de su capacidad y de la confianza que las bases así lo

expresan.

Los partidos políticos no son un obstáculo a la democracia ni al óptimo funcionamiento del parlamento. Ellos proponen de entre su militancia a quienes mejor podrían representar al elector con la ideología o programa que los define en la esfera nacional, así como con las necesidades particulares que cada comunidad, circunscripción y distrito electoral espera ver cumplidas dentro del período de representación.

Los candidatos ante cada comunidad o distrito no son los zahumadores que a fuerza del incienso con que halagan al soberano lo envuelven en los gases con los que se encubren las mentiras de un mandato que no se cumplirá a plenitud. Tampoco los encantadores de serpientes que entonan melodías con las que se fascina a quien por el efecto hipnótico de un slogan o propaganda hábil y tácticamente planeados, lleva con su voto al cargo, al que luego no podrá remover por su defraudación.

Jean-Francois Revel decía en su **Carta Abierta sobre la política y la derecha** que ‘‘el solo hecho de considerar a la mentira como un derecho natural del político muestra bien que el arte de gobernar

sigue siendo uno de los más bajos. Las escasas cualidades morales e intelectuales a las que recurre, unidas al bajo nivel de capacidad y de responsabilidad que exige, explican el papel que conservan allí la vanidad personal, la susceptibilidad (...). Entre la eventualidad de tener que cambiar de opinión y una política nefasta para su país, el hombre de Estado elige sin dudar esta segunda solución”.

Son las frases del mismo autor que en esa obra repitiera que “todo poder es o se vuelve de derecha. Sólo lo convierte en izquierda el control que se ejerce sobre aquél”. Severas advertencias que deben iluminar las decisiones de los líderes de los partidos, tanto cuando llegan al poder como cuando lo controlan. La constatación de los fenómenos, que sólo enuncia Revel, alarman a quien, como yo, cree que no hacemos mal en permitir a los partidos un rol principal en el planeamiento la organización, administración y **staffing** de nuestro régimen político, y a quien, como tú, constata el comportamiento empírico descrito por Revel.

Pero nuestra alarma recupera su nivel cuando, otra vez, al reflexionar sobre la composición de los partidos, como sobre la de los parlamentos y los gobiernos, recordamos que el estado de todas las

instituciones y sus crisis, no son sino el estado y crisis de nosotros mismos. Si la mentira es un derecho natural del político es porque lo es también del hijo frente a los padres, de los padres frente a los hijos, de la mujer frente al marido, del marido frente a la mujer, no menos que del publicista frente a la opinión pública, del científico frente a la comunidad académica, del médico frente al paciente, enfermos o moribundos. Si la mentira es observada como derecho natural por Revel lo es porque ella invade todo el sistema y cultura del hombre. Lo es porque los padres enseñan a mentir a sus hijos, y los profesores a sus alumnos.

Si el hombre de Estado opta por la consistencia aparente de las políticas nefastas que patrocina, es porque observa rutinaria y no reflexiva ni críticamente, las costumbres que ha aprendido con éxito relativo en su aprendizaje de la vida. En otras palabras ha sido elogiado y aplaudido, no sancionado, por aparentar, por mentir, por mostrar una perfección que nos es ajena a todos los humanos.

Esa deshumanización de la vida diaria es la que conduce a la deshumanización académica, profesional o política. Es un fenómeno que invade la condición humana. Se miente porque se añora el paraíso perdido. Se miente porque no se acepta la

imperfección propia. Por eso la voluntad no yerra cuando mentimos por ignorancia. Por ignorancia de la condición real de nuestro estado. Por ignorantes, la nuestra no es una voluntad inteligente sino instintiva. Todavía el espejo de la comunidad en que vivimos no refleja sino distorsionadamente la luz de la ética, de la inteligencia y de la verdad.

De ahí que la conservación de esa ignorancia instintiva dañe nuestras instituciones. De ahí también que la crítica del estado en que vemos las cosas dé luces sobre cómo mejorarlas. Sólo una moralidad ignorante, que pretenda ampararse en razones aparentemente altruistas, negaría sentido al rol de los partidos en la sociedad moderna. Sólo desde una versión deshumanizada o perversa, de la moralidad, puede alguien erguirse en verdugo de manifestaciones políticas que tienen su origen en la misma condición colectiva de nuestro género.

No se trata de conciliar o transigir con el mal. Se trata de que hay que conocer la magnitud de su naturaleza. No de llamar a otros malos para que se nos considere iluminados o enviados del Altísimo. Por las Escrituras sabemos que ni Jesús aceptó ser llamado ‘bueno’ al enseñarnos que ‘nadie es bueno excepto Dios solo’ (Marcos, X, 18). Los partidos políticos no son una excepción. Es bastante cómo-

do asumir una actitud negativa contra ellos desde afuera. Lo difícil es evitar el mal que se critica desde dentro. ¿Es imposible?

Los partidos tienen sus propios imperativos. Ellos representan al activismo político de la sociedad. Son instituciones organizadas para gobernar y para controlar el gobierno. No sustituyen tampoco la voluntad política del electorado. Lo apoyan mediante la formación y organización de sus cuadros. Su responsabilidad con nuestro régimen político es grande, en especial porque no hay en nuestra sociedad escuela alguna donde reciban instrucción, preparación, capacitación ni perfeccionamiento nuestros parlamentarios ni nuestros estadistas. Los éxitos o los fracasos son los suyos.

Por eso es que es insincera la postulación de que no es imperativo el mandato. Si algún mandato deben cumplir los parlamentarios se los hace recordar, primero que nadie, su partido. El partido controla la conducta y la disciplina parlamentaria. Y los parlamentarios tienden a reconocer la autoridad del partido. Quienes ejerciendo su innegable derecho al disenso discrepan del partido, o se les tolera, o se les margina, o se les separa (si no se renuncia antes), según la mayor o



menor flexibilidad y tolerancia de cada organización.

Es hipócrita negar esta relación obligacional entre el parlamentario y su partido. Y eso lo saben uno y otro. Negarlo es negar también la participación plena de ellos en la vida política. Aceptarlo es responsabilizarlos por lo que efectivamente hacen de bien o de mal, en el país. Así se niegue la democracia directa, la soberanía de cada uno de nosotros, así se nieguen unos y otros, no puede negarse que **el mandato de los parlamentarios sí es imperativo**. Y es imperativo, por lo menos, respecto de los partidos a que pertenecen. También es imperativo, por lo menos, respecto de los partidos a que pertenecen. También es imperativo respecto de los electores que en ellos creyeron, para quienes hacen suya su obligación moral que las leyes ignoren. Y es imperativo también respecto de las instituciones diversas o credos a que pertenecen, frente a los que se sienten en la obligación de responder.

Es sólo una forma de lealtad con ellos mismos que los partidos pretendan que sus ideologías, programas o intereses sean defendidos por sus asociados con disciplina. Los partidos en efecto representan diversidad de intereses. Y democracia y

diversidad se suponen una a la otra. Satanizar la defensa de la diversidad de cada grupo, punto de vista o interés, es abogar por la dictadura. No hay corrupción ahí donde uno defiende lo que le da identidad. No hay impureza democrática por resistirse a la uniformidad. Pluralidad y dictadura en efecto no van bien una con otra, por eso la última debe canonizar a la nación en los altares de la opinión pública y perseguir la diversidad de intereses que se personifican en los partidos.

Es la falta de costumbre de tratar con personas e intereses diferentes lo que impide comprender el valor de los partidos en la democracia. La pluralidad incomoda. Pero negarla en nombre de un destino igual, uniforme y sin discrepancia, es repudiable. Los partidos son hoy sinónimo de democracia, y su fortalecimiento, su madurez, son la fortaleza y maduración de toda nuestra comunidad. Sus imperativos, por tanto, viabilizan la democracia, no la obstruyen. La democracia no es menos sino más por su existencia.

El pueblo no es sustituido por los partidos, pero sí lo es cuando se le niega la condición de árbitro final de las supremas decisiones del Estado, reemplazándolo por un parlamento donde se congregan sus mandatarios. El pueblo debe retener su

derecho a confirmar o corregir las decisiones de sus representantes. Y ello no es posible si se postula la condición potestativa, facultativa, y por tanto inmoral, del mandato.

\*\*\*\*\*

### **III. LA EFECTIVIDAD DEL PARLAMENTO**

\*\*\*\*\*

Uno de los temas en discusión más controvertido sobre el parlamento es el de su "productividad". La sanción que le impuso el Presidente Fujimori fue porque lo calificó de ineficiente.

Eficiencia, en términos administrativos, es la capacidad de producir al máximo con el mínimo uso indispensable de energía de tiempo y de recursos disponibles. Al margen del contenido político de la calificación -que además de ilustrativa sobre el rol del parlamento en el Perú, fue parte siempre de la estrategia de las élites para afirmar su poder, o para conquistarlo mediante el apoyo de la opinión pública- es necesario plantear el contexto, normas y recursos con los que el parlamento debe producir.

La primera repuestas que se nos ocurre cuando se nos interroga sobre qué hace el parlamento

es, casi automáticamente, leyes. No existe mejor estereotipo en la conciencia pública del pueblo que ese. Identifica las leyes con el parlamento. Se asume también como parte de responsabilidad que le corresponde al parlamento por los problemas y crisis que afectan al país, el que no haya producido ‘‘las leyes que se necesitan para vivir, sin problemas’’.

Así como ese es el estereotipo del hombre de la calle, el del profesional del derecho, de las ciencias sociales, y el del analista político, es que el parlamento debiera dejar que el peso y tarea principal de la legislación le corresponda al ejecutivo, correspondiéndole al parlamento, en ese caso, dos cosas:

- 1.- Dictar solamente leyes de carácter general, o leyes-marco, sobre un número reducido y básico de materias, dejando para el ejecutivo y las regiones toda la normatividad particular y local; y,
- 2.- Controlar políticamente el ejercicio de funciones y atribuciones del ejecutivo.

Se propone estas opciones como un medio para racionalizar los procesos y la distribución de

funciones en el llamado aparato del Estado.

Al presentar este concepto Melo-Vega y Fernandez-Maldonado señalan que a la mayoría de los proyectos de ley presentados por los parlamentarios en las Cámaras, puede calificárseles como “intrascendentes para el funcionamiento del Estado”.

Corresponde por tanto revisar qué puede hacerse para conformar en esas dos áreas -la legislación y el control político- las expectativas de la opinión pública y de los técnicos en racionalización estatal, con los valores y objetivos político-democráticos para los que existe y en los que tiene su razón de ser el parlamento.

## **8. LA LEGISLACION**

### **8.1 Producción legislativa**

Hay por fortuna abundante material empírico y análisis sobre las cantidades y proporciones de la emisión de las normas según su origen. La evidencia es conclusiva: quien legisla en la vía de los hechos en el Perú es el ejecutivo. Los datos que

permiten comprobarlo aparecen en el cuadro adjunto.

### PRODUCCION LEGISLATIVA PERIODOS 1980 - 1991

PERIODO	DSE (1)	DLG	LEYES (4)			TOTAL
			EJEC	DIPUTADOS	SENADO	
1980						
1985	667	348	437	168	119	1739
1985						
1990	1033	263	204	296	165	1961
1990						
1991 (3)	562 (2)	156	13	39	15	785
TOTAL	2262	768	654	503	299	4486

**Fuente:**

Dirección de Trámite Documentario de la Cámara de Diputados (Alejandro Bustamante R.)

- (1) Incluye sólo los Decretos Supremos expedidos al amparo del inciso 20 del artículo 211 que fueron publicados.
- (2) Comprende 531 DS antes de la Ley 25397 y 31 después de ella.
- (3) Comprende hasta el 5 de abril de 1992
- (4) La cantidad de leyes consignadas no comprende las tramitadas ante el Congreso. Quedan excluidas todas las de naturaleza presupuestal, las resoluciones sobre aprobación de tratados, viajes del Presidente de la República y designación de Magistrados del Tribunal Constitucional. El total de leyes y resoluciones legislativas fue de 1071 para el período 80-85; 980 para el período 85-90; y 140 para el 90-92.



A estas cifras habría que añadir aún las normas que dicta el ejecutivo a través de los Decretos Supremos de carácter general, o los que emite para reglamentar una ley. Durante el período 80-85 el total de Decretos Supremos (de julio a julio) fue de 5,990; en el 85-90 de 4,860; y de 1990 al 5 de abril de 1992, de 1339.

Juntando la producción legislativa general de 1980 hasta el 5 de abril se produjo alrededor de 15,148 normas. Las expedidas por acción directa del ejecutivo (total de Decretos Supremos y de Decretos Legislativos) representa el 85.53%, porcentaje que se incrementa cuando adicionamos la proporción de leyes o de resoluciones legislativas sancionadas por origen e iniciativa del gobierno.

En efecto, la proporción de leyes sancionadas que nacen de una iniciativa del gobierno alcanza a casi el 45% de la legislación aprobada y vigente desde 1980 al 5 de abril de 1992. Si incorporamos este último porcentaje dentro de la producción total atribuible al ejecutivo obtenemos la nada insignificante proporción de más del 90% de la producción normativa originada por el gobierno, contra un 10% de ese total del cual es responsable el parlamento.

Datos y evidencias como los consignados revelan dos cosas principales. Primera, que el mayor peso de la normatividad vigente le ha correspondido al ejecutivo; esto es, el parlamento no ha sido el "Poder Legislativo" en el sentido de que sea a él el único con poder para legislar: las cifras nos demuestran que el ejecutivo también tiene ese poder, y que tal poder se ha ejercido con asentimiento, por acción o por omisión, del parlamento.

El segundo dato que nos revelan estas cifras es que además del **poder legislativo del ejecutivo** tal ejercicio entraña también la **responsabilidad por los resultados**. En consecuencia, el elector también debe conocer que el **slogan** que con facilidad se repite sobre la ineficiencia del parlamento no comprende la debida dimensión del problema. Mal puede afirmarse que el parlamento no da solución legislativa a los problemas nacionales, cuando los hechos también demuestran que el **producto legislativo** es fácticamente un resultado político en el que el ejecutivo tiene nada menos que el 90% de responsabilidad (aparte claro está de la cantidad de disposiciones que emite el ejecutivo con normas de carácter fundamentalmente administrativo).

Si el ejecutivo es co-responsable del **producto legislativo nacional**, mal está calificar de

ineficiente al parlamento, excluyendo de tal ineficiencia a quien es cuantitativa y proporcionalmente aún más responsable. Y ello todavía al margen de la responsabilidad que es exclusiva del gobierno por la aplicación de las normas vigentes, mediante la burocracia que de él depende.

De otro lado, en cuanto a la responsabilidad propia del parlamento, existe también evidencia sobre la orientación general de la legislación por él aprobada. En particular se deja notar que las Cámaras tienden a aprobar proyectos de carácter declarativo, con incidencia en el gasto presupuestal (a pesar de la prescripción en contra que contiene la Constitución), o con carácter regional o local.

Se deja notar también que en la labor legislativa existe una omisión en la producción de algunas pocas normas importantes de desarrollo constitucional, o de carácter nacional. Entre las más notables durante los 12 últimos años han quedado pendientes las leyes sobre partidos políticos; los regímenes de excepción (estados de emergencia y de sitio); el Instituto de la Presidencia de la República; huelgas, convenios colectivos y resolución de conflictos de trabajo (respecto de los cuales el gobierno *de facto* ha dictado Decretos Leyes); las

de creación de regiones pendientes; la ley general de control; la del proceso contencioso-administrativo (regulado recientemente por Decreto Supremo); de elecciones generales; el Código de Justicia Militar, etc. En general, puede decirse que, comparativamente, las principales leyes ya fueron dadas.

Vistas así las cosas ¿qué propuesta ha sido concebida para ajustar la mejor administración de la producción legislativa? Se la denomina de dos maneras, aunque en el fondo el objetivo es el mismo: **racionalización legislativa** y el establecimiento de la **materia reservada de la ley**.

El concepto que se persigue es que a través de la suprema norma ordenadora del país, la Constitución, se establezcan “competencias regladas” respecto de los campos sobre los que se permite legislar cada uno de los órganos públicos con atribuciones normativas o, por la vía negativa, cuáles serían esos campos normativos respecto de los que dichos órganos estarían **prohibidos** de legislar. “Competencias regladas” quiere decir, que a cada órgano o poder del Estado sólo se le reconocería la facultad de hacer sólo lo que una **regla** le prescribe, no estándole permitido desarrollar sus actividades sobre materias, o con formas, que discrecionalmente establezca según su conveniencia,

criterio o necesidad.

El principio de las “competencias regladas” se origina en un presupuesto valorativo. Se asume que el uso del poder y las facultades públicas no debe quedar en una situación “discrecional”. Con el principio de las “competencias regladas” se refuerza el concepto de la **regulación del poder por el derecho**; con el segundo, el de la “discrecionalidad del poder” se afirma la **soberanía del órgano o poder** y de su conveniencia de reglar según intereses y necesidades determinadas por su criterio soberano. Los técnicos llaman a uno y a otro tipo de presupuestos el “**estado de derecho**” y el “**estado de poder**”.

En el fondo de lo que se trata es de defenderse frente al temor por el posible uso indebido o excesivo del poder, y se confía que el derecho tiene la fuerza y capacidad inhibitoria suficiente para imponer su primacía y superioridad, sobre quienes se valen del nudo poder y de su solo criterio para mandar o para legislar.

Dentro de estos presupuestos axiológicos se recurre a la legislación comparada como apoyo para el diseño del modelo en el que inspirar nuestro ordenamiento jurídico. Las experiencias ex-

tranjeras más socorridas son la francesa y la alemana.

La constitución francesa establece en su artículo 34 el dominio reservado de la ley, y su artículo 37 el correspondiente al dominio reglamentario. Entre los asuntos materia de ley los hay en los que ésta puede fijar **reglas**, y los que puede fijar los **principios fundamentales**. En los primeros el legislador tiene competencia para detallar los alcances de las normas en los segundos sólo establecer el marco dentro y desde el cual el ejecutivo podrá desarrollarla, detallarla o reglamentarla.

El parlamento francés puede fijar las **reglas** en materias como las siguientes:

- Los derechos políticos y las garantías fundamentales de los ciudadanos;
- La nacionalidad, el estado y la capacidad de las personas, los regímenes matrimoniales, las sucesiones y las liberalidades;
- La definición de los crímenes y delitos así como las penas que les son aplicables en el proceso penal, la amnistía, la jurisdicción y el estatuto de los magistrados;
- Las bases tributarias, tasas y modalidades de

recaudación de impuestos sea cual fuere su naturaleza, el régimen de emisión de monedas:

- El régimen electoral de las asambleas parlamentarias y locales;
- La creación de categorías de establecimientos públicos;
- Las garantías fundamentales reconocidas a los funcionarios civiles y militares del estado;
- La nacionalización de empresas y en su privatización.

De igual modo puede determinar los **principios fundamentales** sobre:

- La organización general de la defensa nacional;
- La libre administración de las colectividades locales, de sus competencias y recursos;
- La enseñanza;
- El régimen de propiedad, los derechos reales y las obligaciones civiles y comerciales;
- El derecho del trabajo, el derecho sindical y el de seguridad social.

En cuanto no se trate de una materia expresamente considerada en el artículo 34, se trata de la esfera y campo reservado a la competencia regla-

mentaria del ejecutivo. Así lo dispone el artículo 37.

Para la Ley Fundamental de Alemania Federal lo relevante no es tanto distinguir entre la competencia del parlamento y la del ejecutivo en materia legislativa. Probablemente por no tratarse de un estado federal sino unitario, con una mayor dosis de centralización, Francia no desarrolla los límites de competencia entre ambos órdenes, el estatal y el federal. Adicionalmente el régimen nacional es uno parlamentario, en tanto que el francés es neo o semi presidencial, razón por la cual el nivel de conflictos entre el ejecutivo y el parlamento tiene menor relevancia (el ejecutivo está incorporado, no separado, del proceso legislativo, y en las discusiones para arribar a compromisos en el parlamento).

La definición de las competencias federales y estatales se desarrolla en los artículos 70 y 72. Sin embargo, la técnica empleada aparece en los artículos 73, 74, 74a y 75. La constitución de Alemania Federal distingue la legislación exclusiva, la legislación concurrente y la legislación básica de la federación.

El artículo 71 define la legislación exclusiva



como aquella en la que los estados no pueden legislar a menos que tengan habilitación y delegación legislativa expresa de la federación. La legislación **concurrente** comprende los campos sobre los cuales los estados sí pueden legislar a menos que la federación no use la facultad legislativa. Y por legislación **básica** la Ley Fundamental alemana entiende el derecho de la federación de “dictar normas básicas” en áreas de competencia concurrente.

A modo de ilustración, una muestra de lo que corresponde a la legislación **exclusiva** incluye la cooperación de la Federación y los Estados en materia de “la defensa del régimen fundamental de libertad y democracia (defensa de la Constitución)”; asuntos exteriores, defensa y protección civil; la nacionalidad federal; libertad de circulación y residencia y extradición; el régimen de cambio y moneda; correo; y estadística federal.

La legislación **concurrente** comprende el derecho civil, el derecho penal, organización y procedimiento judicial; derecho de asociación; derecho de residencia de extranjeros; asuntos vinculados a refugiados y expulsados; derecho laboral y de seguridad social; legislación económica (minería, industria, energía, regímenes bancario, bur-

sátil y de seguros, etc.); aprovechamiento y producción de energía nuclear para fines pacíficos; expropiaciones; lealtad en el mercado; y mantenimiento de la pureza del aire y lucha contra el ruido.

Y dentro de la legislación **básica** refiere de los principios generales de la enseñanza superior; protección de la naturaleza y estética del paisaje; distribución de la tierra, planeamiento del espacio y régimen hidráulico; y el empadronamiento y documentos de identidad.

En los casos francés y alemán se contempla la **reserva material** ya sea que se asigne exclusivamente al parlamento -en el caso francés-, o a la federación -caso alemán. Quedan circunscritas determinadas materias para su tratamiento por un órgano del estado con el fin de orientar y encauzar el ejercicio de la potestad legislativa, según un modelo de distribución de funciones que facilitaría la previsión y cálculo del comportamiento político y de las interrelaciones entre todos los titulares de esa potestad.

Hasta aquí la presentación del tema. Tiene sentido. Ofrece orden. No cuesta mucho trabajo vender el producto, en especial el modelo francés;

en nuestro país no existen aún las condiciones suficientes como para equiparar el poder y competencia de los estados federados de Alemania con los de nuestras regiones. Los primeros en aceptar la oferta francesa son quienes hemos recibido formación en las escuelas de juristas. Y no tenemos ninguna dificultad en promover nosotros mismos su venta entre los colegas y amigos. Cuando se enseña derecho en las universidades se insiste desde el comienzo en la condición **ordenadora** y **racionalizadora** del derecho. Se enseña que la característica básica de la ley es su **generalidad**. Y si a ley le corresponde ser general, no cabe calificar como ordenado un régimen en el que el órgano con competencia legislativa por antonomasia, dicte normas con carácter local o particular, sin que las circunstancias justifiquen un tratamiento formal mediante una ley.

Adicionalmente se refuerza esta defensa de la pureza y el principismo de la generalidad de la ley y del racionalismo legal, presentando como alternativa la versión de un estado de cosas anárquico y desordenado, arbitrario. La mejor forma de frenar la arbitrariedad es recurrir a la técnica del dominio reservado de la ley. Así, se nos ofrece un parlamento que hipotéticamente se avocaría a elaborar normas generales, deslumbrado por la con-

tendencia de las ventajas lógicas de la competencia reglada.

El defecto de esta propuesta es que presenta a la sociedad como un **artefacto** y finge un estado de cosas irreal. Aceptar la dirimencia del principio de racionalización en la génesis legislativa, descuida el importantísimo aspecto de que será en adelante el ejecutivo a quien se reconozca, como principio, la representación del pueblo en la legislación de los asuntos que atañen a sus correspondientes circunscripciones.

Es cierto que el modelo racionalizador permitiría una aparentemente mejor administración de la tarea legislativa. Pero el presupuesto de este mismo modelo, y eso hay que tenerlo en claro, es que lo que se pretende ordenar es **al Estado**. Por eso calificué de **artefacto** la sociedad en la que funcionaría ese modelo. Porque el sentido mismo del parlamento fue constituirlo por nuestros mandatarios, con el fin y propósito de que, desde la posición jurídica con que los investimos nosotros, titulares del derecho, únicos y absolutos dueños y propietarios de nuestra soberanía, cumplan ellos con atender a nuestros intereses, y no dar culto a la **iconología jurídica**.

El estado cuyo orden se postula es el **Estado-aparato**, que gobierna y manda, con el monopolio incontestado de la violencia legal de que disfruta, sobre todos y cada uno de los hombres que, para bien o desdicha, habitan, por azar o necesidad, dentro de las fronteras en las que tiene jurisdicción su fuerza armada.

Ese estado cuya única existencia depende de la representación que nos hacemos de una creatura mental, fría y exangüe, sin otra materialidad que su histología jurídica. Es el **Estado-totem** detrás de cuya invisible presencia hay hombres, en cantidades, que con el sacrificio de su energía, su trabajo, su dedicación, imponen, y no sin algún grado perceptible de violencia, la autoridad de una **representación presunta**.

¿Nos interesa el orden y racionalidad de un ídolo? La más grande falta en que puede caer cualquier hombre es la de negar su libertad. Y se niega la libertad personal cuando la empresa que se le encomienda al Estado es distinta de la nuestra. Queremos un parlamento y un Estado que nos pertenezca y que no monopolice, en manos de las élites dedicadas a la administración de nuestros bienes y propósito comunes, lo que nos afecta y toca.

El riesgo del modelo legislativo racionalizador es su eficacia en el ahondamiento de la escisión del Estado con las comunidades vivas, y su concepción de las funciones de representación y gobierno de una forma mecánica. ¿Hasta dónde estamos dispuestos a darle al ejecutivo la tarea y derecho de legislar en principio, y al parlamento concederle campos excepcionales del universo de lo legible? ¿Estamos listos para confiar que el gobierno oirá y atenderá los intereses de todas las poblaciones? O querremos, más conservadoramente, que sean nuestros mandatarios quienes continúen haciéndolo por nosotros.

Como individuo, como ciudadano, no cedería un palmo el rol legislador del parlamento en beneficio del ejecutivo. El producto total podrá resultar deficitario frente a la demanda colectiva acumulada. Todos podrán continuar quedando insatisfechos con la efectividad del parlamento, es cierto, pero contaremos con el canal abierto para llegar con más posibilidades a ejercer nuestro poder a través de nuestros representantes ¿Cómo llegaríamos al ejecutivo los 9 millones de electores peruanos? ¿A través de su aséptica y remolona burocracia? ¿No es más simple demandar por unidades locales de menor extensión? Los ejecutivos son lo cualitativamente menos democrático del paquete-

**te estatal.**

Pero como técnico no puedo evitar dejar de sentir el encandilamiento, la fascinación, del orden que promete la racionalización de los procesos legislativos del país. La técnica para dar más **poder real** al parlamento es quitarle las tan numerosas tareas que debe cumplir. Reduciendo la amplitud de sus competencias y circunscribiéndolas a un elenco limitado, se asegura el mejor y más eficiente uso de los recursos, tiempo y energía disponibles. Haciendo más eficiente al parlamento lo hacemos, a la vez, **más creíble y más poderoso**: se sabría qué se puede esperar de él y qué del ejecutivo.

Sin embargo, otra vez, debemos volver al problema y pregunta original ¿Somos realmente nosotros quienes nos damos las leyes? Si buscamos una respuesta **maximalista** debemos decir que “no”. Si buscamos **minimalista** diremos que “de alguna forma lo hacemos”. Estamos en el umbral de las dos doctrinas democráticas, la democracia llamada **popular**, y la otra, la cartesiana, la denominada **representativa**. La primera pretende mecanismos **directos** de decisión por los individuos de la comunidad. La segunda los cree innecesarios porque el pueblo es representado por quienes ejer-

**cen el poder en su lugar y en su nombre.**

Debemos optar. O el poder para nuestros mandatarios, o la eficiencia legislativa. Lo que está en debate es la esencia misma de nuestra participación política. O democracia o racionalización. O el individuo o el derecho. O la libertad o el orden.

Cuando como técnico en leyes se me preguntó en una ocasión qué reformas introduciría en el régimen parlamentario, opiné que la regulación de la materia reservada de la ley nos favorecería, porque sería un buen método para dar “mayor racionalidad institucional a los órganos de Estado y las regiones, y se neutralizaría la hemorragia de expectativas que la indiscriminada presentación de proposiciones genera”. A esa reforma debiera aspirarse. Pero el paso anterior es haber conquistado nuestra soberanía y nuestra **capacidad de acción y decisión directa**. Antes, la reserva de la ley es **prematura y estéril**.

A mi juicio, lo reitero, la modificación de las instituciones no se consigue con los diseños y modelos que elaboramos unilateralmente los especialistas. Las instituciones no son sino un modo en el que los hombres actuamos o dejamos de actuar.



Porque quiero que prevalezca el hombre, y porque prefiero que el uso de la técnica no disocie más la relación poder-sociedad, preferiría la ineffectividad y anarquía real, a la eficiencia nominal de un orden vertical y opresor. En todo caso lo primero es preferible porque revela la situación y condiciones reales en que nos encontramos todos nosotros, nada menos que nuestras élites, nuestros líderes o nuestros mandatarios, como gustemos, antes que la apariencia de una situación anhelada pero aún incumplible.

Cualquiera cosa que se diga de la eficiencia, a espaldas de la carnalidad y existencialidad de nuestra materia humana, es una trivialidad. Eso es lo que no se enseña en las facultades de derecho. Por eso es que el juicio de los técnicos en leyes parecieran los oráculos de dioses emasculados. Nuestra tarea es menos pretenciosa; menos pedante también. Necesitamos deshacernos de las tiranías de la **fantasía legal**. Quienes norman por nosotros no son sino una muestra del país real, del país ineficiente e ineffectivo que todos somos. Cuando hayamos cambiado podremos pedir y exigir, eficiencia y efectividad. Sin cambios reales en nuestro nivel de cultura y civilización toda reforma institucional es ilusión pura, quimera, desdichada justificación del usufructo del poder ajeno.

Si queremos una legislación más efectiva debemos o exigirla o hacerla. Y eso no es imposible. Lo demuestra la informalidad empresarial, o chicha, que hemos creado. Nuestra iniciativa no se agota en lo económico. Lo económico puede ser sólo el primer paso ¡Basta ya de complacencias y pasividad! Hasta ahora sólo **espectamos** la conducción de nuestro destino. Desde ahora es necesario que hagamos lo que necesitamos, y que desobedezcamos a quienes están equivocados. ¡Basta de esa paz falsa que nos arruina, que nos adormece, que nos niega, que nos mata, y que nos vuelve esclavos de quienes hurtan como ladrones nuestra soberanía y nuestra libertad! Ni la constitución es un “detente”, ni la materia reservada de la ley una pócima contra la falsedad de nuestra democracia, de nuestro autogobierno. Tenemos que ser todos más cultos, críticos, educados y civilizados, o resignarnos a que hayan siempre élites que nos lleven de las narices. **No hay otro modelo real que el que nos es posible llevar a la práctica.** O el que nos neguemos con nuestra mutua, voluntaria y consciente inacción.

Uno de los roles que cumple el parlamento es el de alzarse como tribuna de denuncia de los males que constatamos. ¡Hasta dónde y hasta cuándo estamos dispuestos a permitir que el Estado se

sienta omnipotente! ¿Es que permitiremos que un día, merced a su omnipresente versatilidad y la tecnología disponible, ese Estado ingrese también a nuestros hogares a través de una pantalla de televisión para sancionarnos por no dormir, comer o copular según el ordenamiento con el que, para lograr eficacia colectiva, los “expertos” consideraran que obtendremos mejores resultados colectivos?

Según lo comprendo, el rol fundamental del parlamento es conseguir la máxima transferencia y difusión posible del ejercicio representativo del poder. **Si nuestros mandatarios denuncian el mal uso de nuestro poder ese parlamento es eficaz.**

El resto es cosa nuestra. Si seguimos votando y eligiendo como autómatas a la misma gente, ello ocurre o porque esa es la gente adecuada para nosotros, o porque la ineffectividad acumulada no es de esa institución, de los partidos políticos, ni de los mismos parlamentarios en cuya crítica se ceban tantos, y tan injustificadamente, sino en los electores sin criterio, decisión ni juicio suficiente en que nos convertimos todos y cada uno de los que con nuestra indiferencia, irreflexividad y pasividad votamos.

Podemos preguntarnos, como lo hacen en su Parlamento Michael Ryle y J.A.G. Griffith, si, en términos relativos, el parlamento nuestro se las ha arreglado hasta hoy para llevar y conservar el paso del ejecutivo con todos los poderes que éste ha llegado a acumular. Y si no lo ha hecho, ¿qué nos garantiza que dándole aún más atribuciones al ejecutivo conseguiremos un parlamento más efectivo en su tarea legislativa, a la vez que como guardián (“**watch dog**”) de nuestras libertades y de la democracia?

## **8.2 Las Comisiones legislativas**

Un punto crucial en el rol legislativo del parlamento es su funcionamiento en la etapa de Comisiones. De ellas se espera que preparen los proyectos para el debate y decisión de la Asamblea. Las Comisiones, a las que se llama Ordinarias en el argot parlamentario, y que tienen existencia permanente durante los recesos entre legislaturas, tienen como misión **consumir** toda la información técnica necesaria y posible, y **armonizar** una fórmula consensuada entre todos los grupos parlamentarios y sus respectivas posiciones (incluyendo las ideológicas y programáticas).

Una manera de medir la eficacia de las Comisiones en el proceso legislativo es observar lo que ocurre en el Plenario. El más inocente de los asistentes a las galerías no necesita mucho tiempo para constatar que las incidencias y articulaciones en el debate revelan una sorprendente improvisación e informalidad.

Ello ocurre, porque la regla general ha sido que todos los representantes tienen el mismo derecho a intervenir, lo hagan en nombre de sus grupos o no. De otro lado, porque no existe aún el suficiente desarrollo de los conceptos de "grupo parlamentario" y de "Junta de Portavoces", que permita unidades grupales mínimas de participación y de derechos, en lugar de la atomización que hasta hoy se constata, así como para coordinar acuerdos intergrupales con fuerza obligatoria y vinculante para todo el plenario. Y finalmente, porque las Comisiones no cumplen con su tarea.

Se supone que en las Comisiones de debe acopiar y seleccionar la mejor y más actualizada información del mercado. Esto comprende no sólo la información que pueda regatearse o extraerse a un ejecutivo renuente a exhibir públicamente su accionar, o a entregar elementos determinantes de una mejor performance de su par. Comprende no

sólo la información que casualmente nos suministra el colega o amigo con alguna experiencia mayor que la nuestra en el tema. Ni qué hablar que sea suficiente la información y datos que acompañan a cada proyecto los parlamentarios o el ejecutivo como “considerandos” o como “exposición de motivos”.

Sin embargo, salvo honrosos y excepcionales casos, porque solamente se utiliza esa información es que el producto legislativo es debatido estérilmente en los Plenarios primero, y criticado por los especialistas por su mala calidad o concepción después. Las Comisiones necesitan la mejor información disponible, sea la que disponga el ejecutivo o la que ofrezcan las instituciones, entidades o personas privadas. **Nuestro más grande lujo parlamentario es regatear información al parlamento y dejar de gastar en la adquisición de información.**

Pero el problema no es solamente uno de recopilación de datos, libros, cifras, estadísticas. No avanzamos mucho si llenamos bóvedas y almacenes con absolutamente toda la información disponible, si la compramos y pagamos toda sin reserva, y luego no encontramos el modo eficaz de consumirla.

Malo es también el insumo que preparan Comisiones Ordinarias donde la información es seleccionada al azar, o como si se tratara de una lista de mercado con la cual se defenderá una posición sin consensuar con los demás. Y malo es también el insumo si lo que nos motiva en la selección de la información no es hacer la mejor ley posible para nuestra sociedad, sino el deseo de resaltar la imagen personal y desacreditar la del opositor.

De ahí la necesidad de asesoramiento y consultoría del más alto nivel. Los asesores o asistentes de buena voluntad pueden apoyar en cuestiones generales y hasta de rutina.

Pero los productos que más han de impactar como política ante la comunidad, la organización de nuestra economía, de nuestros recursos, exigen que, otra vez, **paguemos lo que cuesta la excelencia**. Nuestros representantes no son elegidos en su condición de especialistas en nada. Candidatear y ganar elecciones no es un concurso de méritos profesionales. Quienes llegan al parlamento lo hacen por la sensibilidad especial que advertimos en ellos para que confiemos que buscarán lo mejor para proteger nuestros intereses, y no lo primero que tenga a la mano para decir que se cumplió.

Pero se supone también que en las Comisiones debe alcanzarse el **consenso**. El sentido de las Comisiones no es que el mayor número se imponga. Tampoco que se conceda con magnánima complacencia a la minoría el derecho de expresar su punto de vista. El propósito es más ambicioso. Se pretende que mayorías y minorías **concilien**. Esto quiere decir que una y otra cedan en beneficio de un producto social y políticamente superior.

En tanto que la lógica parlamentaria haga preceder la lucha ideológica, o la batalla por posiciones tácticamente más convenientes, al objetivo institucional para el cual existe el parlamento, siempre obtendremos un producto final deficiente y mediocre.

Si no, ¿cuál es el propósito de incluir a las minorías partidarias en el parlamento?. Por eso nos valemos del principio de la **proporcionalidad** en lugar del **mayoritario** en nuestros sistemas electorales. Porque queremos que la minoría no sirva solamente como convidada sin derecho a merienda en el banquete. Si el principio mayoritario justifica el canibalismo político, el de la proporcionalidad pretende, a la vez que la equidad, el reconocimiento hidalgo, noble y civilizado del insumo político del contendor.



Se deja notar entonces tres cosas:

- 1.- Que nada puede sustituir la reflexión y estudio concienzudos de las Comisiones; preterir la ponderación y detenida consideración de los principios e impacto que cada iniciativa trae consigo, en nombre de la celeridad, sólo acelerará a la larga el mayor descontento por la improvisación con que se legisla;
- 2.- Que no es un buen consejero quien recomienda el ahorro en la consultoría de los mejores especialistas; aceptar sugerencias de ese calibre importarían una gravísima irresponsabilidad, porque revelaría que el depósito de conocimientos y talentos de que disponemos, que el tiempo empleado en entrenar las mentes de nuestros mejores profesionales, que la inversión de dinero en acumular y sintetizar kilos de información en ellos, no son necesarios; y,
- 3.- Que todos los mecanismos de deliberación y toma de decisiones al interior de las Comisiones -como del propio plenario- debe orientarse a la obtención de un producto en el que todas las partes hayan alcanzado el mínimo indispensable de satisfacción por el resultado

colectivo. El trabajo de Comisiones es político tanto como técnico, por lo cual el fin último de ellas es **conciliar** cada aporte posible para obtener una alternativa y efecto en el que cada quien pueda identificarse como autor.

Sin embargo las Comisiones no actúan aisladamente. El Plenario deriva a cada una de ellas un número considerable de proyectos. Algunos de esos proyectos se remiten a más de una Comisión. Y hay proyectos de distintos autores que tratan materias idénticas, similares o complementarias.

Frente a estos hechos surgen las siguientes preguntas:

- 1.- ¿quién prioriza la importancia y prelación de proyectos de una Comisión?
- 2.- ¿quién coordina la prioridad de los proyectos que requieren el dictamen de más de una Comisión?
- 3.- ¿quién decide cuáles de entre todos los proyectos recibirán anterior consideración por el Plenario?
- 4.- ¿existe coordinación de criterios o contactos

personales entre quienes deciden qué es prioritario para el plenario y qué lo es para cada Comisión?

La regla en el parlamento peruano ha sido más o menos que **cada Comisión es dueña de sus prioridades**. La excepción son los casos en que por conducto totalmente informal se informa a las Comisiones que deben dar anterior atención a un proyecto determinado, o esos otros en los que por apremio del tiempo las Comisiones deben dictaminar un proyecto que el Plenario necesita para cumplir con una norma constitucional.

El resultado ha sido el abultado número de proyectos que permanecen en el Orden del Día del Plenario sin atención, y un número preciso de iniciativas cuya atención demanda la sociedad que no se discuten ni consensúan en Comisiones. Según el estudio que efectué en 1990 sobre la producción de las Comisiones Ordinarias de 1988 a 1990 (**El Régimen de las Comisiones Ordinarias en la Cámara de Diputados**, Revista del Foro No. 1, 1990) puede apreciar que el promedio de proyectos que debe dictaminar en el curso de 2 años una Comisión es de 679, y que el promedio de dictámenes que emite es de 90. Esto es, solamente el 13.25% de proyectos remitidos son dictaminados.

Sin embargo observé también que el total de dictámenes emitidos en esos mismos 2 años fue de 1538.

En una investigación realizada en la Dirección de Asesoría Parlamentaria de la Cámara de Diputados, por Jaime Nuñez del Prado, también se encontraron resultados interesantes sobre la coordinación efectiva entre Comisiones en la labor dictaminadora sobre proyectos de ley. A modo de ejemplo refiero el caso de la producción de dictámenes durante el primer año legislativo del régimen 1990-1992, en la Cámara de Diputados.

Como se observa en el cuadro que sigue, durante el período estudiado se produjeron 976 dictámenes. De ellos casi el 55% recomendaban la **no aprobación** de la iniciativa evaluada. Uno se puede preguntar por qué rayos tal proporción, en un esfuerzo que no resultará en algo constructivo. La respuesta es que según el Reglamento de Diputados, si las Comisiones no dictaminan un proyecto en 60 días, su autor puede solicitar su pase directo al Orden del Día. Por eso las Comisiones se convierten en el dique que frena el pase de proyectos improcedentes al Orden del Día sin dictamen.

Por lo general se trata de dictámenes en los que una breve evaluación razona por qué no debe

aprobarse el proyecto. De alguna forma puede decirse que se trata de **dictámenes-tipo**, o **dictámenes-formato**, resultado de la aplicación que hace el asesor de planta de un criterio general propuesto por el Presidente de la Comisión y aprobado por ésta. En realidad no suponen siquiera tiempo real de estudio por el pleno de la Comisión. Son prácticamente documentos que se pasa a los miembros para que con su firma den la mayoría reglamentaria y el dictamen pueda pasar al Orden del Día. Sobre los proyectos cuya no aprobación recomiendan las Comisiones el Plenario no toma ninguna resolución. Permanecen abultando estérilmente el Orden del Día, hasta que al fin de la legislatura pasan al archivo.

### **DICTAMENES PRODUCIDOS POR TIPO Y RESOLUCION**

**Comisiones de la Cámara de Diputados  
Período Julio 1990 - Julio 1991**

<b>Dictámenes</b>	<b>Apro- bación</b>	<b>No apro- bación</b>	<b>Sustitu- torios</b>	<b>Otro</b>	<b>Total</b>
Simple	141	490	202	22	855
Conjunto	5	4	16	-	25
Con acumulación	1	13	31	2	47
Por remisión	6	27	16	-	49
<b>Total</b>	<b>153</b>	<b>534</b>	<b>265</b>	<b>24</b>	<b>976</b>

**Fuente:** Jaime Nuñez del Prado, "Informe de situación sobre dictámenes emitidos". Impreso sin publicar 1991.

Puede observarse también que de los 976 dictámenes, 855 fueron resultado de esfuerzos aislados de Comisiones sin coordinación con otras. En algunos casos esa coordinación no es necesaria porque hay proyectos que se remiten solamente a una Comisión. En general el proyecto promedio es remitido por lo menos a 2 Comisiones. Es excepcional el caso de un proyecto que sólo pasa a una o que se envía a más de 3.

Inversamente, puede también verse que de los mismos 976 dictámenes solamente 25 fueron pronunciamientos conjuntos; esto quiere decir que 2 ó más Comisiones coordinan y concuerdan un solo dictamen para tratar iniciativas que les han sido remitidas simultáneamente a todas ellas. Es una categoría en la que puede presumirse algún grado de coordinación entre los Presidentes de Comisión, o entre el personal de asesores de planta. Esa coordinación presunta, en todo caso, sólo representa el 2.56% del producto final de todas las Comisiones Ordinarias en un año legislativo. Proporción verdaderamente preocupante y dato que permite sospechar el peligroso nivel de atomización y encapsulamiento entre las comisiones.

También llama la atención que existan 153 dictámenes en los que se recomienda la aprobación

del proyecto original. Ello equivale al 15.67%. Esa es la proporción de dictámenes en los que se asume que la iniciativa está justificada en los hechos, en el derecho, por la materia, por el orden y por la forma. Es decir, se recomienda que no se cambie absolutamente nada. Para tener una perspectiva más afinada debe calcularse esos 153 dictámenes sobre el total, pero excluyendo los casos en que se recomienda la no aprobación. Esto es, 976 dictámenes de los que deducimos 534 a los que consideramos dictamen-tipo, en los que no hubo demanda real de estudio.

En consecuencia, la proporción entre los dictámenes cuya aprobación recomiendan las Comisiones y los dictámenes en los que se presume mayor demanda de evaluación y estudio, se debe calcular sobre los 442 casos restantes. Esa proporción es equivalente al 34.61%. Visto el producto final que sale institucionalmente del parlamento, esto es, las leyes aprobadas, ¿cabe presumirse que sea un porcentaje acertado o correcto? ¿Puede presumirse o conjeturarse que sea tan alta la proporción de iniciativas técnica, material y gramaticalmente correctas?

Se ve en ese mismo cuadro, dictámenes con **acumulación**. Ello significa que el dictamen está

referido en sus consideraciones y resolución a más de un proyecto. La regla es que cada proyecto reciba un dictamen, simple o conjunto, pero una relación uno-uno. Hay casos en los que se justifica que los dictámenes junten varios proyectos y les den un tratamiento o resolución integral. El supuesto que permite considerar la acumulación es que se trate de varios proyectos cuya materia sea **análoga o complementaria**, y que su acumulación sea **procesalmente compatible**. Esto último quiere decir que los proyectos por acumular se encuentren todos en la misma etapa o fase del procedimiento legislativo. No cabe por ejemplo acumular en un dictamen un proyecto que está **en revisión** (originado en la legisladora) con otro que recién ha empezado su curso en la **Cámara de origen**. Otro requisito que se debe cumplir es que los proyectos por acumular hayan pasado, **todos**, a las mismas Comisiones.

Hechas las aclaraciones precedentes se observa que en el período estudiado se produjeron 47 casos de acumulación, esto es, casi el 5% del total de dictámenes han sido elaborados teniendo a la vista las diversas iniciativas presentadas con complementariedad material y compatibilidad procesal. Las preguntas que surgen son dos: Primero ¿cuántos casos más requerían acumulación que no



la recibieron?, y segundo ¿quién controla o evalúa que los casos de acumulación hayan sido técnicamente bien concebidos y formulados y no sea que más bien creen más problemas, discusiones en el Plenario, como ha ocurrido en algún caso? Estos dos puntos revelan la necesidad de prever el adecuado nivel de asesoría especializada en procedimiento legislativo que muchas veces se obvia en la etapa de estudio de los proyectos durante la fase de Comisiones.

Otro caso que incide sobre problemas de procedimiento legislativo es el de los dictámenes en los que las Comisiones envían a otra fuente la solución de asunto que el Plenario le remite para su consideración. En el cuadro aparecen como los dictámenes **por remisión**. Suman 49 en el período legislativo estudiado, esto es poco más del 5% del total de dictámenes emitido. La revisión es una recomendación para que el Plenario considere otro asunto antes que el proyecto dictaminado. Presenta problemas de articulaciones en los debates porque equivale en algunos casos al planteamiento de cuestiones previas o dilatorias que podrían evitarse.

Si consideramos los casos de **acumulación y de remisión** estamos hablando de hasta el casi 10%

de dictámenes con conflictos potenciales en materia de procedimiento legislativo. Razón por la cual es necesario ofrecer algún grado de control de calidad legislativa de los dictámenes, antes que lleguen al Plenario, de forma que no se pierda tiempo en debates que no se producirán si se contara con un nivel confiable de asesoría legislativa en la planta de Comisiones.

El hecho conclusivo es que el parlamento no aprueba todos los proyectos presentados, y que tampoco lo hace respecto de ese 13.5% de proyectos que llegan a ser dictaminados. La cantidad de leyes aprobadas durante los casi 12 años del período constitucional de 1980 a 1992 representan aproximadamente el 20% (la quinta parte) del total de proyectos presentados en las Cámaras legislativas.

Puede extraerse de estos datos también la hipótesis explicativa de que la razón por la cual se presentan estos índices de rendimiento es porque no hay coordinación entre quienes reciben la demanda social efectivamente legible (léase, los representantes), quienes ejecutan los estudios de legibilidad (las Comisiones), quienes están en capacidad de articular el consenso (los grupos parlamentarios) y, por último, quienes aprueban finalmente el producto organizacional (el Plenario).

Este desencuentro revela que para que el parlamento legisle con mayor eficiencia se requiere del **planeamiento y programación** entre todos los protagonistas y principales agentes del proceso legislativo. Toda acción emprendida sin plan ni coordinación significa un oneroso dispendio de energía política, intelectual, humana, además de constituir, con esa falta de compás entre grupos parlamentarios, Comisiones y Plenario, la justificación a la baja estima con que se castiga el parlamento.

Ese planeamiento debe correr por cuenta de un **órgano central** que tenga autoridad bastante para tomar decisiones con participación de todos los grupos parlamentarios y de los propios Presidentes de Comisiones. Aparentemente lo que correspondería es que la **Junta de Portavoces** sirva como foro de discusión sobre las prioridades legislativas institucionales. Prioridades que deben observar los propios miembros de cada grupo parlamentario, no menos que las Comisiones involucradas en los planes que aprueba la Junta de Portavoces.

Si se cree en el parlamento como criterio ordenador, además de obtener un óptimo uso de los recursos a su disposición, se afirma su institucionalidad y razón de ser, y con ello queda propor-

cionalmente robustecida la democracia como modo de vida en el Perú.

A la vez que pueden advertirse dificultades organizacionales como consecuencia de la inexistencia de estrategias y planes institucionales, las Comisiones padecen de otro mal: **la falta de participación de los miembros**. Esta falta de participación se traduce en diversos aspectos.

Las características más importantes de la respuesta o comportamiento de los parlamentarios en sus Comisiones tiene un perfil más o menos como el siguiente:

- 1.- La convocatoria a sesiones es en algunos casos acordada para un día fijo a la semana, en otros se convoca según la necesidad;
- 2.- La concurrencia a sesiones tiende a decrecer conforme transcurre el tiempo;
- 3.- La inconcurrencia continua de los parlamentarios a sus Comisiones motiva que los Presidentes opten por sesionar con los presentes, independientemente de que haya o no quorum real en las reuniones;

- 4.- Como resultado del desinterés por participar que constatan los Presidentes, deben proceder a dictaminar los proyectos por sí mismos o con el mínimo de parlamentarios que se interesen;
- 5.- Los dictámenes elaborados sin discusión real por los grupos parlamentarios en el seno de cada Comisión, son no obstante firmados por la mayoría suficiente de miembros que permita su ingreso al Orden del Día;
- 6.- El debate de los proyectos así dictaminados genera debates desinformados y desencuentros políticos no sólo los grupos parlamentarios, sino incluso entre los parlamentarios del mismo grupo entre sí.

**Resultado:** como el sistema de comisiones no cumplió con su misión institucional, su trabajo es notablemente insuficiente e inefectivo; las Cámaras no reciben un insumo con calidad, información ni consenso bastante que les permitan confiar en los resultados, liderazgo ni organización de sus Comisiones. Por eso los debates en el Plenario son intentos infructuosos de parchar la ausencia del aporte de sus órganos de estudio, consulta y conciliación.

Constatar el patetismo de las escenas en el Plenario debiera llevar a las Comisiones Directivas, a los Portavoces y a los propios grupos, a enmendar estas deficiencias. Se constata igualmente que de 1980 a 1991 no ha sido así, para lo cual me tengo que valer del testimonio que puedo dar, y no de estadísticas ni números porque no los tengo. Pareciera que el desorden y el dispendio favoreciera a las individualidades o grupos quienes, debido a la desinformación y desencuentro político de la Asamblea pueden conseguir así relativamente más que con el planeamiento, programación, estudio y conciliación que debieran desarrollar los grupos parlamentarios a través de la Junta de Portavoces.

¿Qué hacer? Personalmente no creo en los beneficios del castigo. Si algo se consigue con las políticas punitivas es liberarse del sentimiento de frustración y fracaso de quien se siente o indignado u ofendido, y la adaptación a mecanismos, por parte del infractor, que le permitan simular una adecuación a la regla y evitar el castigo sin cambiar su conducta en su fuero interno. Otra vez: nada puede sustituir a la conciencia, convicción y voluntad individual como remedio para cambiar nuestros males colectivos.

Quienes actúan en el parlamento son nuestros

mandatarios. Ellos deben dejarnos conocer no solamente cómo votan en el Plenario y las Comisiones, sino también si asisten a las reuniones para las que la institución y sus órganos los convocan. Con esa información podemos juzgar y decidir si les revocamos el mandato o no.

De otro lado los agentes o intermediarios reconocidos entre nosotros y el parlamento son los partidos políticos. Ellos se organizan como grupos parlamentarios. Es al interior de cada grupo parlamentario que se eligen a los portavoces, y de los grupos también salen las Comisiones Directivas y los Presidentes de Comisiones ¿Qué les toca hacer a los partidos y a los grupos parlamentarios para optimizar el rol que cumplen el parlamento? En mi opinión mayor organización y cohesión interna, además de mayor transparencia en el ejercicio del rol de portavoces ante las bases de sus correspondientes grupos, fracciones o células, y mejor coordinación entre el parlamento y las bases de las circunscripciones a las que los parlamentarios representan.

Una referencia a considerar podría ser, por ejemplo, el método usado por los grupos parlamentarios de Alemania Federal.

Las características que puede adoptar una semana típica son las siguientes:

- 1.- Cada grupo elige a quienes lo representarán ante cada Comisión Ordinaria, dentro de los límites permisibles de proporcionalidad que le corresponde a cada uno;
- 2.- Ningún grupo participa en Comisiones sin previamente haber fijado una posición colectiva y consensuada para todo el grupo, frente a cada asunto que se someta a su consideración;
- 3.- Todos los grupos parlamentarios se subdividen en grupos o círculos de trabajo compuestos por sus delegados ante cada Comisión: en cada grupo parlamentario hay tantos grupos o círculos de trabajo como Comisiones en las que tengan presencia;
- 4.- Prioritariamente los días lunes y martes son dedicados a los grupos parlamentarios en su integridad: los grupos o círculos de trabajo se reúnen en ambientes del parlamento para discutir los temas pendientes de sus Comisiones y adoptar decisiones;
- 5.- Las Comisiones sesionan fundamentalmente



los días miércoles en la mañana para coordinar y consensuar las posiciones fijadas por cada grupo de trabajo; y

- 6.- El Plenario sesiona los miércoles en la tarde, todo el día jueves desde las 9 de la mañana, y el viernes desde las 9 de la mañana hasta aproximadamente las 2 de la tarde.

Con un esquema como éste se puede advertir la significación que tienen los grupos de trabajo de cada grupo parlamentario. En realidad es un peso importante el que ellos tienen para conseguir el máximo rendimiento. Cuando llega un asunto a Comisiones son los grupos de trabajo los primeros que estudiarán la materia y se asesorarán debidamente. Cuando todos han estudiado los proyectos dentro de los plazos acordados por la Junta de Portavoces (Ältestenrat)-o por la propia Comisión, se llega a un segundo nivel de conciliación. Todos los grupos de trabajo de cada grupo parlamentario, en cada Comisión, se empeñan en llegar a un **acuerdo colectivo** en el que el producto final incorpore los aportes de cada cual, aun cuando naturalmente todos habrán de sacrificar un mínimo sus respectivas posiciones.

De este modo, las Comisiones dedican su tiem-

po a discutir posiciones ya estudiadas en vistas al compromiso corporativo. Los dictámenes son elaborados, enriquecidos con el consenso de todas las partes. Cuando finalmente el proyecto dictaminado llega al Plenario, la necesidad de debatir es virtualmente innecesaria. Cada portavoz define la posición particular cada grupo brevemente y todo el proyecto es sometido a voto en bloque, a menos que sea absolutamente imperativo dar tratamiento individual a una sección de éste.

En todo caso, son líneas de acción seguidas exitosamente en Alemania. Su difusión entre nuestros partidos políticos sería muy útil.

¿Y a nosotros qué nos toca hacer? insistir en el reconocimiento de los medios con los que podemos protegernos de las élites que nos representan insatisfactoriamente, y utilizar con decisión, no menos que con conciencia, los mecanismos disponibles para actuar directamente en el poder: la revocatoria del mandato y la consulta y la iniciativa populares.

## **9. EL CONTROL POLITICO**

Es la tarea esencial del parlamento. Sólo el parlamento puede controlar políticamente el ejer-

cicio del poder por el ejecutivo, así como su fiel cumplimiento de la Constitución y las leyes. El ejecutivo puede legislar, pero no controlarse a sí mismo.

Control no es lo mismo que sanción. Eso debe estar claro para evaluar el rendimiento del parlamento. El control consiste en pedir cuenta por los actos y hasta reprochar por el indebido uso de poderes o funciones. Y una de sus consecuencias puede ser exigir la responsabilidad política o constitucional de aquél a quien se considere infractor. Pero si se determina que no es exigible ello no significa que no se cumpliera con el control.

Para Eckart Busch, experto en derecho parlamentario, y autor de la obra **Control parlamentario. Organización e Impacto**, el control parlamentario en sentido genérico se lleva a cabo a través de los siguientes medios:

- 1.- La legislación;
- 2.- Las Comisiones Investigadoras;
- 3.- Las preguntas (e interpelaciones) al gobierno;
- 4.- El control del servicio secreto;
- 5.- El control del presupuesto de la ejecución presupuestal;

- 6.- El voto de censura;
- 7.- Las Comisiones especiales (**Fachausschusse**);
- 8.- Las Comisiones de encuesta (**Enquete-Kommission**);
- 9.- La Comisión de peticiones (**Petitionsausschuss**); y
- 10.- El Comisionado de las Fuerzas Armadas ante el parlamento (**Wehrbeauftragter**).

Estas diez distintas áreas se refieren a tres grandes categorías del derecho y práctica parlamentaria, esto es (1) el procedimiento legislativo (2) algunas Comisiones particulares, y (3) el campo específico del control parlamentario.

Referir exclusivamente la última de las categorías deja de lado la comprensión de la naturaleza de algunas tareas que no son clásicamente tratadas como un medio de control parlamentario. Ello haría perder de vista la versatilidad de los actos del parlamento. Por ejemplo la legislación. El procedimiento legislativo es un campo en el que se encuentran el gobierno y el parlamento, ya sea en el trámite que da el parlamento a las observaciones del ejecutivo, como en el control del uso de las habilitaciones legislativas que le otorga, o mediante la revisión de los Decretos Supremos Extraordi-

narios que expide en situaciones de urgencia económica o financiera. El control en estos casos consiste en la afirmación de las posiciones legislativas del parlamento, y en la consecuente inhibición del rol legislativo del ejecutivo, cuando el primero limita los excesos del segundo.

En cuanto a las Comisiones particulares (a las que no llamo “especiales” porque estas últimas tienen un significado específico, preciso y distinto en nuestra realidad) comprenden roles de control de modo especial las de Defensa y Orden Interno; la de Presupuesto; y la de la Cuenta General. Las tres se refieren en realidad a dos aspectos medulares del gobierno, y del Estado en general. En el primer caso porque la Comisión de Defensa siempre ha actuado con mucha mayor cercanía con el gobierno que la generalidad de las demás Comisiones Ordinarias, manteniendo contactos singulares con el Ministro y los mandos militares sobre asuntos de su competencia respecto de los que debe estar informado el parlamento haya o no legislación. Esto se agudiza aún más en las condiciones de insurgencia y rebelión con las que Sendero Luminoso y el MRTA afectan el orden y la seguridad de la república.

Y las Comisiones de Presupuesto y de la Cuenta

General tienen como misión apoyar la decisión del Congreso sobre la autorización del manejo económico del gobierno, así como aprobar la ejecución del presupuesto. Para hacerlo no sólo se limitan a dar el pase de las cifras proyectadas. Además de la corrección y equilibrio que debe garantizar, la Comisión de Presupuesto tiene en cuenta que éste es un instrumento para definir políticas de inversión y de gasto, tanto como un medio para lograr el crecimiento económico, y por ello la Comisión considera entre dichas políticas las necesidades e intereses que los parlamentarios expresan en nuestro nombre y representación. La Comisión de la Cuenta General se pronuncia, a su turno, sobre la propiedad, corrección y oportunidad de la ejecución presupuestal, así como sobre la gestión de quienes ejecutaron el presupuesto.

Ambas Comisiones desarrollan una tarea de control. Ellas dan su conformidad al reparto proyectado y ejecutado de nuestros recursos. De este modo el parlamento puede servir como el guardián, el celador de la caja, y evita la arbitrariedad e impunidad en el uso, y mal uso, respectivamente, del dinero público. Un parlamento capaz de equilibrar el poder del ejecutivo es lo que necesitamos y queremos para que no se imponga la tiranía del ejecutivo sobre la voluntad del titular y dueño, de

los recursos que se reparten.

Busch comprende como medio de control la Comisión de Peticiones. Las sucesivas Comisiones de Memoriales y Peticiones que con alguna frecuencia se han nombrado en las Cámaras han caído casi en la extinción en la práctica. El sentido que ellas tienen es el de servir como un medio para, a la vez, proteger al individuo de los excesos abusos o irregularidades que comete en su contra el Estado, y para controlar al gobierno y a la administración. En realidad es una fuente de primer orden para conocer el desempeño del ejecutivo, y para pedir cuenta y explicaciones al mismo. Las peticiones que llegan al parlamento son un indicador importante para conocer dónde le aprieta el zapato al elector, y según los resultados que alcancen a conseguir los miembros de esa Comisión se convierte o en una "posta de auxilio", o simple y lastimosamente en el "muro de las lamentaciones".

Cuando hablamos del control parlamentario en sentido estricto comprendemos en particular los siguientes aspectos:

- 1.- Los procedimientos de investigación: comprenden a las Comisiones Investigadoras pro-

piamente dichas, y a las Comisiones llamadas de estudio o encuesta (ambas especies distintas una de otra).

- 2.- El derecho de interpelación y de preguntas al gobierno;
- 3.- El voto de censura; y
- 4.- La acusación constitucional, o antejuicio político.

Como se ha visto, Busch incluye al voto de censura como un medio de control, haciendo coincidir el medio con el resultado o responsabilidad en un mismo acto, e incluye al *Wehrbeauftragter* que no existe en nuestro medio.

De manera que pueda presentar una muestra del rendimiento de nuestro parlamento en materia de control político, me voy a reducir a dos áreas: la interpelación y las Comisiones Investigadoras.

## **9.1 Las Interpelaciones**

Es el medio con el que cuenta la minoría para pedir explicaciones de todo el gabinete, o de un ministro en particular.

En sí misma la interpelación es el acto de



Agenda:  
Interpelación  
al Ministro  
de Economía

ZZZZZ

BLA  
BLA BLA  
BLA



inquirir. Para hacerlo se somete a votación de la Cámara la admisión de una Moción, a la que va acompañado un pliego de preguntas al que se conoce con el nombre de **Pliego Interpelatorio**. En él se recogen las cuestiones que se quiere ver absueltas, las que varían en número desde 5 u 8 hasta 90 ó más. Para presentar la Moción se requiere 27 firmas de Diputados (15% del mínimo legal). Y para admitirla, el tercio de los Diputados hábiles en la sesión que se consulta. La interpelación sólo puede ejercitarse en la Cámara de Diputados.

A partir de enero de 1989, con la aprobación del nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados se ha regulado de modo expreso el uso de la palabra durante una interpelación. El artículo 182 de dicho reglamento establece las siguientes reglas:

- 1.- Los ministros interpelados no tienen límite de tiempo para responder a la Cámara el Pliego;
- 2.- A las respuestas de los ministros al Pliego le sucede una intervención de un Diputado, en nombre de todos los interpelantes, sin límite de tiempo;
- 3.- Los ministros responden al Diputado que interviene en nombre de todos los interpelantes sin límite de tiempo;
- 4.- Los Diputados intervienen durante no más de

- 15 minutos, alternando su participación según los grupos parlamentarios a que pertenecen;
- 5.- Los ministros pueden replicar a los Diputados intervinientes durante 5 minutos como máximo;
- 6.- Al final del debate los ministros intervienen sin límite de tiempo.

A propósito del ejercicio del derecho de interpelación, Eric Reátegui, quien tuvo a su cargo el levantamiento de datos en la investigación que realizó la Dirección de Asesoría Parlamentaria de la Cámara de Diputados, ha recogido la siguiente información, sobre el uso cronométrico del tiempo durante las 3 primeras interpelaciones del período 90-92.

**USO DEL TIEMPO EN EL DEBATE DE INTERPELACIONES**  
**Período 1990 - 1992**  
 (en minutos)

	Gobierno	Cambio 90	Oposición	Total
Min.Trabajo 20 Set 90	81	41	358	480
Gabinete 28 Mayo 91	70	20	318	408
Min. Agricultura 18 Nov. 91	156	57	260	473
Total	307	118	936	1361

Fuente: Eric Reátegui "Uso cronométrico de la interpelación". Impreso. sin publicar 1991.

Como puede verse el gobierno interpelado en la figura de uno de sus ministros o de todo el gabinete usó el 22.55% del total de minutos consumidos (307 sobre 1361), y si a este porcentaje se le añade la cantidad de minutos empleados por el grupo parlamentario que apoya el gobierno (Cambio 90) ese porcentaje sube al 31.22% (307 más 118, sobre 1361). Además debe contarse que parte del tiempo adjudicado a la oposición también fue empleado por algunos Diputados para apoyar al gobierno.

Otro dato que puede inferirse de las cifras mostradas, es que en caso que los parlamentos tuvieran la intención de censurar al ministro interpelado, la tendencia es que la oposición usa proporcionalmente menos tiempo. Tendencia inversa se percibe en el caso del gobierno y del grupo parlamentario que lo respalda.

El Ministro de Agricultura que recibiera voto de censura luego de la interpelación utilizó en su defensa un total de 156 minutos, casi 93% más tiempo que su homólogo el Ministro de Trabajo sobre el que no recayó censura, y 122% más que el total del tiempo empleado por el gabinete en la interpelación recaída sobre él, al que tampoco afectó Moción ni voto de censura alguno. (Casi de paso,

es útil reparar en que el parlamento del período 90-92 no censuró sin escuchar. ¿Acaso no es suficientemente elocuente que no se presentara sino una Moción de censura, y que la única presentada fue efectiva?. Me pregunto si en este caso podría afirmarse que el parlamento fue ineficiente o inefectivo).

Idéntica tendencia se observa en la reacción del grupo parlamentario que respalda al gobierno. Cambio 90 usó 39% más tiempo en el caso de la interpelación contra el Ministro de Agricultura que cuando se interpeló al Ministro de Trabajo, y 185% más tiempo que cuando se interpeló al gabinete en pleno.

El total de tiempo empleado en tres interpellaciones fue de más de 22 horas. A razón de 5 horas promedio por cada día de sesión equivale a cuatro días y fracción. La pregunta es, ¿eran necesarias esas 22 horas de debate?, ¿qué resultado, qué producto nuevo salió de las interpellaciones?.

La lógica que se sigue en los debates sobre interpellaciones es no la de persuadir, al interlocutor, cuanto la de increparle heridas al contendor. Lo que se busca en el debate es crear un clima de opinión favorable en el público, la prensa. Si ése es

el propósito de los oradores, no parece que la interpelación reporte un valor agregado que ayude en los esfuerzos de conciliación entre las distintas tiendas políticas. Esa es la lógica adversativa que fomenta y favorece el conflicto como regla del sistema democrático. Su contrario, la lógica contributiva, donde las partes recurren a la buena fe en el contrario, donde existe una auténtica disposición para escuchar, se encuentra entre las mejores herramientas que sirven para favorecer el consenso, la concordia.

¿No es posible que imaginemos un medio de control del gobierno que permita el entendimiento y el logro de metas colectivas comunes entre las fracciones políticas? ¿Es posible que las interpelaciones supongan un esfuerzo por encontrar puntos de armonía entre nuestros mandatarios?. El parlamento no es de alguna forma otra cosa que el reflejo de los arquetipos de comportamiento que estamos acostumbrados a vivir cotidianamente. Hasta que nuestra normalidad moral no sea diferente, parece difícil que la normalidad política se rija por distintas reglas y principios.

Adicionalmente a los principios morales que queremos ver encarnados vivamente en las interpelaciones que se producen en el parlamento, existen

algunas modificaciones técnicas que conviene incorporar:

- 1.- Que las interpelaciones tengan un **enfoque más cerrado** y menos amplio de forma que quepa un debate ordenado alrededor de temas concretos;
- 2.- Que la respuesta al pliego interpelatorio sea **dirigida por adelantado** a los parlamentarios, de forma que se eliminen los actuales márgenes de improvisación en las intervenciones con que se responde al gabinete. Es importante reparar que no sabiendo los interpelantes qué dirá el gobierno interpelado, además de estar en franca desventaja frente a quien se cuestiona, debe recurrirse al arte retórico, si se tiene la fortuna de poseerlo, o al ataque previamente preparado sin saber qué se escuchará;
- 3.- Que se produzcan con **mayor frecuencia** esos encuentros entre gobierno y parlamento, de forma que ambos tengan la experiencia del encuentro y colaboración alrededor de tareas comunes. De esta forma el parlamento puede dejar de desconfiar en los gobiernos o gabinetes que le oculten información o el fundamen-

to de sus políticas, y el gobierno gana en sensibilidad frente a las necesidades e intereses que los mandatarios del pueblo, a través de los grupos parlamentarios les transmiten; y,

- 4.- Que se racionalice y distribuya cuotas de tiempo, mínimas por legislatura en las cuales el gabinete por norma asista al parlamento para atender las preguntas de los representantes, ya sea en la forma de interpelaciones breves, o de preguntas escritas previamente seleccionadas por sorteo. Según los datos referidos puede apreciarse que en el año legislativo 90-91 hubo dos interpelaciones, las mismas que juntas consumieron casi 15 horas. ¿No podría preverse una hora cada semana para las interpelaciones? Siendo 6 meses y medio de sesiones por año, se trataría de un total de 26 horas por legislatura. O en fin, otra alternativa pudiera ser 2 horas por quincena.

De lo que se trata es de ordenar las relaciones parlamento-gobierno en unidades mínimas útiles inteligibles, sustituyendo con ello las saturaciones que, además de fatigosas física e intelectualmente, **a nadie convencen**, ni resultan otra cosa que olímpicos monumentos a la esterilidad e improductividad



de energía y esfuerzos.

El parlamento que queremos, lo reitero, no es diferente de la sociedad que vivimos. Queremos un parlamento de concordias, que aproveche los insumos individuales de todos, no uno en el que el apetito de poder sea más valioso como regla de conducta que la búsqueda de soluciones constructivas. Para eso los gobiernos deben ser menos soberbios, y las mayorías más tolerantes. La oposición más constructiva. Las minorías más tenaces.

## **9.2 Las Comisiones Investigadoras**

Existe la práctica y concepto tradicional de que las Comisiones Investigadoras tienen una tarea **fiscalizadora**, en su condición de órganos colaboradores en la formación de la voluntad fiscalizadora de las Cámaras, supervigilando el cumplimiento de la Constitución, las leyes y la moralidad pública. Y en principio, como concepto particular, sin embargo, debe asumirse también el pasivo de su práctica.

Si las Comisiones Investigadoras tienen por objetivo la **fiscalización** de asuntos considerados de interés público por las Cámaras, y si la naturaleza de los actos de fiscalización es evaluar el

cumplimiento de las normas públicas que las regulan, con el fin de precisar si existe o no **responsabilidad**, nunca podrá determinarse su eficacia, eficiencia o efectividad al margen:

- (1) Del análisis de las mayorías parlamentarias al interior de las Cámaras;
- (2) El análisis de las mayorías parlamentarias en relación al ejecutivo; y,
- (3) El de las mayorías, en general, del período en que actúan esas Comisiones frente a las mayorías de los períodos en los que ocurren los hechos investigados.

El rol de las mayorías, cuando de actos de fiscalización se trata, puede ser el mismo que ejecuta el **defensor** frente al fiscal en un proceso penal. No es muy lógico esperar que a quien se cuestiona, ceda con tanta imparcialidad ante la evidencia, como lo haría un juez. Con cuánta mayor razón será esto cierto si el nombramiento de Comisiones fiscalizadoras es por naturaleza un derecho de la **minoría**, y si la proposición de su designación viene precedida, como con alguna frecuencia ocurre, más por el propósito de levantar el perfil e imagen de la minoría, o para asestar golpes

políticos al rival, que por el deseo de cumplir con un genuino rol moralizador en el parlamento.

Creo que la analogía es buena. No la utilizo para excusar a las mayorías. Me valgo de ella para comprender y explicar los límites de la fiscalización como derecho de las minorías parlamentarias. Si tú eres elegido representante al parlamento y resulta que debes votar en un asunto con el que sabes que te perjudicas personalmente o dañas económicamente a familiares, socios o amigos, ¿votarías igual si ignoraras cómo te afecta, beneficia o perjudica? Incluso en el campo del derecho constitucional y penal se reconoce el beneficio de la no incriminación por hecho propio. Esto quiere decir que aun si te sabes culpable de un hecho delictuoso tienes derecho a no incriminarte. Se presume que toca al fiscal encontrar la evidencia que oriente la decisión del juez en el sentido correcto.

A mi modo de ver no es posible ver mayor efectividad en Comisiones investigadoras originadas en un propósito de control de conductas, donde se actúe a la vez como fiscal y juez, o como defensor y juez. Esto último es lo que advierte Eguiguren Praeli en *Los retos de una democracia insuficiente*, cuando atribuye la ineficacia de las Comi-

siones Investigadoras, entre otros factores, a “la resistencia o la pasividad de las mayorías oficialistas que dominaron el parlamento en ambos períodos (de 1980 a 1990) entorpeciendo o frustrando con sus maniobras los intentos de fiscalización promovidos por la oposición”.

Por eso es necesario ajustar el concepto de Comisiones Investigadoras a la vez que las motivaciones por las que se las nombra. Dieter Engels ha distinguido en su trabajo **Comisiones Parlamentarias de Investigación. Fundamentos y prácticas en el Bundestag Alemán**, hasta cuatro tipos de áreas cubiertas en las investigaciones realizadas por estas Comisiones:

- 1.- **Pesquisas de control (Kontrollenquete):** se investiga la actuación general del gobierno y la administración en cuanto a su cumplimiento de las leyes vigentes;
- 2.- **Investigaciones de naturaleza legislativa o con fines de legislación (Gesetzgebungenquete):** en ellas se compilan y construyen bases de datos sobre materias especializadas respecto de cuyo conocimiento se preparará a corto plazo una reforma legislativa de carácter sustancial;

- 3.- Investigaciones de la corporación (**Kollegial-sachenenquete**): tiene por objeto la evaluación y calificación del comportamiento de un Miembro del Parlamento;
- 4.- Investigaciones sobre escándalos o abusos (**Skandalenquete**), o **Miss-Standsenquete**): en las que se efectúa pesquisas y se evalúa la conducta o actuación del gobierno, la administración, o entes privados.

Estos cuatro tipos de Comisión Investigadora no deben confundirse, de otro lado, con las **Enquete-Kommissionen**, que tienen una misión diversa, aun cuando haya donde se las confunda en una sola categoría.

Las Comisiones de **enquete** son típicas Comisiones de estudio sobre **estructuras políticas** u otros asuntos de carácter altamente complicado; no son de control, y se encargan básicamente del estudio de temas y tendencias de **largo plazo o alcance**. Su origen como especie legal data de 1970 en Alemania. Entre otros temas el Bundestag alemán las ha creado para revisar asuntos y problemas como la energía nuclear, políticas sobre los medios de comunicación, la actitud crítica de la juventud alemana respecto del Estado, y otros de singular

relevancia para el futuro como la ingeniería genética, la evaluación de la tecnología, o el futuro del sistema de salud pública.

El propósito o misión de las **Enquete-Kommissionen** es fortalecer la posición del parlamento vis-à-vis el ejecutivo, lo cual se consigue a través de la consultoría recibida por numerosas instituciones especializadas y expertos en las diversas materias tratadas. Hay casos en los que estos expertos son incluso designados miembros de estas Comisiones, lo que no ocurre en las Comisiones Investigadoras, cuya misión es de corto alcance y su composición es exclusiva de Miembros del Parlamento.

A mi modo de ver estamos en el momento oportuno para no importar de Europa una institución cuyo perfil y naturaleza no son los correctos. Hay distancia entre las Comisiones Investigadoras y las Comisiones de Estudio, o de Encuesta como se las traduce en España. Las primeras son de control, las segundas de reflexión.

En nuestro régimen parlamentario las Comisiones Investigadoras desde su origen han tenido una tendencia casi uniforme a conformarse para tocar temas relacionados con irregularidades o es-

cándalos. Así lo advierte también Eguiguren Praeli en el trabajo que ha efectuado sobre la materia. Señala allí que otro de los factores que afectan la eficacia de las Comisiones Investigadoras es “el coyunturalismo que muchas veces rodea a su conformación, como respuesta a escándalos o noticias relevantes que luego pierden interés o actualidad”.

Uno de los primeros casos de Comisiones Investigadoras de que tengo información es el de la que se creó por Ley 23 de diciembre de 1895. Se trataba de una Comisión Investigadora Bicameral, compuesta por un Senador y dos Diputados, encargados de “pesquisar las defraudaciones cometidas en las oficinas fiscales desde el año de 1884 hasta el presente”. En el considerando de la ley se señalaba que era necesario “pesquisar los procedimientos de los funcionarios encargados del manejo de las rentas públicas” desde esa fecha.

Un segundo caso de mayor importancia y de la misma época, es el de la Comisión Investigadora por la Ley de 23 de enero de 1896, responsable por la pesquisa de “lo que hay de verdad sobre la inculpación de la “Peruvian Corporation”. Según el considerando de esa ley la “Peruvian Corporation” habría afirmado en medios de comunicación que “ha invertido fuertes sumas de dinero en faci-

litar la aprobación por las Cámaras del Perú del contrato celebrado con dicha compañía sobre cancelación de la deuda externa”.

Como se ve, ambos son asuntos en que debía revisarse irregularidades presuntas cometidas por funcionarios, ya sea empleados con responsabilidad por el uso de fondos públicos, o Miembros del Parlamento. Ambos asuntos en los que quedaba cuestionada la moralidad pública. En el segundo incluso con magnitud de escándalo público.

En la nomenclatura o taxonomía de los reglamentos y de la práctica de las Cámaras en el Perú, las Comisiones de Investigación con fines preparatorios de legislación son una especie virtualmente inexistente, y cuando se las crea y nombra generalmente se las designa como Comisión Especial. Por esta razón no están premunidas de las facultades que establece la Constitución en el artículo 180:

- 1.- Que es obligatoria la comparecencia ante ellas; y,
- 2.- Que para asegurar la concurrencia ante las Comisiones Investigadoras, éstas pueden valerse, por analogía, de los apremios judiciales (fundamentalmente, detención, y traslado por la fuerza pública).



Casos de formación de una Comisión de investigación con fines legislativos fueron las que se formaron en los períodos 1980-1985 y 1985-1990 por la Cámara de Diputados para preparar el proyecto sobre narcotráfico, drogas y sustancias estupefacientes. En ninguno de los casos se concluyó con las tareas encomendadas.

Así mismo, durante el período 1990-1995, se creó la "Comisión Investigadora encargada del estudio del sistema de adopción vigente, así como de las irregularidades cometidas en diversos procesos de adopción y plantear reformas al sistema vigente". Su designación se produjo el 30 de mayo de 1991 y hasta el 5 de abril de 1992 no había concluido su encargo. Entre las Comisiones Investigadoras creadas bajo esta tipología en Alemania, resalta la creada en 1955, que se pronunció sobre la preparación del derecho federal alemán a consecuencia de la extinción del Reich.

Y en cuanto a las Comisiones que tienen por misión el estudio del comportamiento de los parlamentarios, el canal usado también es el de las Comisiones Especiales. Con una restricción adicional: que solamente se usa a propósito de los pedidos de desafuero de un parlamentario por la presunta comisión de un delito común, o cuando

les sobreviene una incompatibilidad para el ejercicio del cargo.

Un caso de investigación sobre asuntos internos del comportamiento de los miembros del parlamento en su Cámara, es el que se produjo en 1973, en el Bundestag alemán, con la Comisión que debía revisar las pruebas alegadas de que algunos representantes habrían recibido un soborno para influenciar su voto en la Cámara sobre el voto de censura contra Willy Brandt, y abstenerse en el relacionado con la conciliación entre las dos Alemanias de entonces.

Como digo, nuestras Comisiones Investigadoras no comprenden materias como las señaladas en el caso alemán. Por ello tampoco pueden valerse de los apremios que la Constitución les reconoce.

Con los alcances que señalo puede evaluarse mejor los datos que refiero en seguida sobre la conducta de nuestro parlamento. A continuación sigue un cuadro en el que se consigna la cantidad de Comisiones Investigadoras creadas desde el año 1945, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados. Los datos del período 1945-1968 los tomo de la Tesis de Bachiller de Manuel Aguirre

Salas, **Las Comisiones Parlamentarias de Investigación** (Universidad de Lima, 1987), los del período 1980-1990 de los archivos del Congreso, la Cámara de Diputados y el Senado. Omito consignar información anterior a 1945 porque los datos están aparentemente incompletos en estas fuentes. De 1920 a 1945 solamente se reconoce 6 Comisiones Investigadoras en el Senado (período 1920 - 1930) y ninguna en Diputados.

### **COMISIONES INVESTIGADORAS** **Períodos 1945-1990**

	<b>Senado</b>	<b>Diputados</b>	<b>Total</b>
1945-1948	15	2	17
1950-1956	4	-	4
1956-1962	3	7	10
1963-1968	23	13	46
1980-1985	28	32	60
1985-1990	37	59	96
<b>TOTAL</b>	<b>110</b>	<b>113</b>	<b>233</b>

**Fuentes:**

- Manuel Aguirre Salas "Las Comisiones Parlamentarias de Investigación", Universidad de Lima, 1987
- Archivo de la Cámara de Diputados (Wilo Rodríguez)
- Archivo del Senado.

Puede observarse una creciente tendencia en general a crear Comisiones Investigadoras. Durante la vigencia de la Constitución de 1933 se nota la tendencia singular a su creación con mayor énfasis en los períodos en que las mayorías políticas del parlamento y del gobierno no coincidían. El parlamento de 1945 a 1948, durante el gobierno de Bustamante y Rivero, creó 17 Comisiones. Luego se aprecia un descenso marcado hasta 1963, en que el parlamento 1963-1968 crea 46. Como señalo, en una y otra oportunidad la hipótesis es la misma: el gobierno no tenía mayoría propia suficiente en las Cámaras y, en casos, el parlamento se oponía abiertamente al gobierno.

Durante el período 1980-1990 el número de Comisiones Investigadoras también se incrementa. El incremento es particularmente ostensible respecto del período 1945-1968. En este último período se crean un total de 77 Comisiones Investigadoras, en tanto que en el período más bajo, el de 1980-1985, se crean 60, sólo pocas menos en estos 5 años que en los 23 años del período 45-68. Y esas 77 Comisiones quedan largamente superadas en los cinco años del período 1985-1990, donde se constata la creación de 96.

¿Cómo explicar que en los diez años que van

de 1980 a 1990 se verifica este viraje tan drástico, cuando precisamente el gobierno tenía mayoría en el parlamento? Las únicas hipótesis que creo verificables y satisfactorias son las siguientes:

- 1.- La creación de Comisiones Investigadoras mutan de ser un arma del parlamento opositor al gobierno, a un arma de la **oposición parlamentaria** contra la mayoría y el gobierno juntos, manteniéndose firme el concepto de que las Comisiones Investigadoras son un arma de fiscalización de los actos de quienes detentan o han detentado el poder;
- 2.- El desarrollo de un **concepto** diferente sobre el rol del parlamento, como una institución que no solamente legisla sino que, además, controla al gobierno. Se trataría del inicio de una etapa distinta, de un período distinto, en la historia del parlamento peruano, el mismo que busca asumir el protagonismo que le corresponde en el liderazgo político y moral del país.
- 3.- Que la **presunta ineficacia** por la que se increpa al parlamento en estos 10 años de historia parlamentaria debe reformularse a la luz de los criterios precedentes, y que la perspec-

tiva a adoptar sea la de la **etapa de descubrimiento y transición** en que realmente parece encontrarse el desarrollo de la institución parlamentaria en el Perú. Y ello parece ser así porque los ciclos existenciales de una vida humana no son los mismos que los de un país o una institución. Con mayor razón si nuestro parlamento tiene tantas decapitaciones y sucesivas resurrecciones en su relativamente corta historia.

Mucho se reprocha al parlamento de inefectivo por el poco número de Comisiones Investigadoras cuyos trabajos llegaron a concluirse. Me parece que aquí también debe efectuarse un ajuste de criterios.

Cuando se señala que el porcentaje o proporción de Comisiones que concluyen, se compara esos números dentro del período de los últimos 10 ó 12 años. Esa evaluación, por basarse en un período tan corto de tiempo cercena la vida de este instituto. Estamos hablando de un método de trabajo, de una institución, de un organismo, que se debe desarrollar a través de decenas de años antes de alcanzar la madurez y rendimiento ideal. En realidad de lo que se acusa a las Comisiones Investigadoras es de **inmadurez**.

Pero si es sólo reciente la conciencia que tiene el parlamento peruano sobre su propio rol, y recién está por aprender cuál es el rol que no tienen las Comisiones Investigadoras, ¿cabe que las critiquemos por no mostrar los rendimientos de la adultez, cuando probablemente sólo se encuentre entre la pubertad y la adolescencia, tratando de imponer y afirmar su individualidad contra ese gemelo posesivo y celoso que es el ejecutivo, y aún más contra la crítica mayormente entre gratuita, ignorante, despiadada, inflexible o intolerante de la opinión pública, de la prensa y hasta de académicos y políticos?

Como el parlamento, las Comisiones investigadoras deben ir instalándose en nuestra naciente democracia. No es válido ni justo reprocharles que no rindan a la altura de los adelantos y rendimientos del siglo XXI, cuando no se ha creído aún lo suficiente en uno y otras para dejarlas crecer en libertad. No es el caso del ejecutivo. El ejecutivo tiene arraigo milenario en el Perú. Nunca dejó de existir. Sin embargo de ello, y a pesar de la unidad de mando que tiene, no es tampoco lo eficiente ni efectivo que todos deseáramos. El parlamento es un estorbo para quienes la obsesión por los resultados pronto les impide aceptar la **madurez-en-la-pluralidad**.

Todo análisis de los resultados del parlamento peruano, como de cualquier otro parlamento, necesita partir de la **perspectiva** correcta, y del **contexto** histórico, psicológico y político en el que se engasta. No para hacer la vista gorda por los errores inexcusables, sino para juzgar el proceso de adopción de una institución de ascendiente moderno y liberal, en un contorno conservador y tradicional donde perviven aún los sentimientos de privilegio de las capillas de antaño, no menos que los hábitos cortesanos y sus secuelas coloniales.

Parece necesario, en consecuencia, orientar las investigaciones y opiniones sobre nuestro parlamento desde una perspectiva histórica. Así podrá verse nuestro estado en un contexto evolutivo, diacrónico, dinámico. Los análisis efectuados hasta la fecha han sido positivos desde el punto de vista doctrinario y empírico. Pero resultan estáticos, segmentarios. Y en cuanto lo son así, significan una gruesa distorsión de una institución que no se desarrolla en el mismo tiempo histórico en el que funcionamos los individuos.

El estudio de las instituciones, sus evoluciones y diagnóstico, requiere una concepción más amplia y por tanto mayor acumulación de datos. Evaluaciones de períodos tan cortos como 5 ó 10



años resultan engañosas, aunque no dejan de causar un impacto considerable en la opinión general del público, de la prensa y de los políticos y académicos. La propia gente que investiga sobre el parlamento obtendrá resultados inversos a los que hoy exhiben, si contaran con mayor material de análisis histórico.

Creo encontrar un ejemplo aceptable de mi aserto en el ejemplo que doy a continuación. Lo que sigue es un cuadro sobre rendimiento de las Comisiones Investigadoras creadas en la Cámara de Diputados durante el período 1985-1990.

**COMISIONES INVESTIGADORAS.  
CAMARA DE DIPUTADOS  
Período 1985-1990**

<b>Etapa Materia</b>	<b>Sin Informe</b>	<b>Informe Prelimi- nar (en agenda)</b>	<b>Informe final (en agenda)</b>	<b>Conclu- yeron</b>	<b>Total</b>
<b>Interés Nacional</b>	5	1	2	3	11
<b>Derechos Humanos</b>	3	-	-	-	3
<b>Funcionarios Públicos</b>	1	1	-	1	3

<b>Etapa Materia</b>	<b>Sin Informe</b>	<b>Informe Prelimi- nar (en agenda)</b>	<b>Informe final (en agenda)</b>	<b>Conclu- yeron</b>	<b>Total</b>
<b>Organismos Públicos nacionales(*)</b>	6	3	1	6	16
<b>Interés sectorial</b>	1	-	1	1	3
<b>Interés local o particular</b>	7	3	4	9	23
<b>TOTAL</b>	<b>23</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>20</b>	<b>59</b>

**Fuente:**

Dirección de Trámite Documentario de la Cámara de Diputados (Alejandro Bustamante R.)

(\*) Se incluye como "sin informe" una Comisión en la que la totalidad de sus integrantes renunciaron.

Si en algo varía el enfoque histórico sobre el sincrónico es en ofrecer la posibilidad de hacer comparaciones absolutas. Según se vio en el cuadro que comprende los años 1945 a 1990, la Cámara de Diputados crea hasta 22 Comisiones Investigadoras de 1945 a 1968, esto es, en 23 años. Ello arrojó un promedio inferior a una Comisión por año.

De otro lado, el análisis de las Comisiones Investigadoras de 1985 a 1990 en la Cámara de Diputados deja ver que fueron 20 las Comisiones que concluyeron en el período de 5 años del régimen. Ello equivale a un promedio de 4 Comisiones por año. En términos absolutos por tanto se produjo cuatro veces más en el período 85-90 que en el período 45-68.

Esta tendencia se confirma con la producción de informes en el Senado durante los primeros 18 meses del régimen 1990-1995. En ese período fueron 19 las Comisiones Investigadoras que lo produjeron. De igual manera queda confirmado con los resultados alcanzados en las Comisiones Investigadoras de la Cámara de Diputados, como puede observarse en el cuadro siguiente, tomado de los datos proporcionados por la Dirección de Trámite y Estadísticas de Comisiones de la Cámara de Diputados, se crearon diez Comisiones Investigadoras. De esas 10 Comisiones fueron 8 las que emitieron sus informes, de los cuales 2 fueron aprobados por el Plenario, hasta el 30 de junio de 1991.

**COMISIONES INVESTIGADORAS.  
CAMARA DE DIPUTADOS.**

**Período Agosto 1990-Julio 1991**

<b>Etapa Materia</b>	<b>Sin Informe</b>	<b>Informe Prelimi- nar (en agenda)</b>	<b>Informe final (en agenda)</b>	<b>Conclu- yeron</b>
Inmuebles Alan García	-	-	-	1
Fuga penales Julio 1990	-	-	1	-
Reservas Internacionales 1980-1990	-	-	-	1
Política alimentaria 1980-1990	-	-	1	-
Aduanas 1980-1990	-	-	1	-
Espionaje Telefónico Sin.	-	-	1	-
CONASEV/SBS	-	-	1	-
Aeroperú 88-90	-	-	1	-
Incautación por narcotráfico	1	-	-	-
Adopciones	1	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>2</b>

**Fuentes:** - Dirección de Trámite Documentario de la Cámara de Diputados  
(Alejandro Bustamante R.)

- Dirección de Trámite y Estadística de Comisiones de la Cámara  
de Diputados (Luis Ganoza A.).

Se advierte en consecuencia, que el Senado, en 18 meses, produjo poco más de un informe por mes hasta el golpe del ingeniero Fujimori, y que la Cámara de Diputados, de agosto de 1990 a Julio de 1991 emitió un informe cada dos meses, debiendo precisarse sin embargo, que las dos Comisiones Investigadoras que no informaron en esta Cámara no pudieron haberlo hecho, porque sus integrantes no fueron designados sino en el mes de mayo de 1991 (sólo un mes antes de que concluyera el período analizado).

Comparar el comportamiento actual del parlamento respecto de sus Comisiones Investigadoras permite apreciar en consecuencia, que la **tendencia es a rendir más**, a pesar de ser también **más las Comisiones creadas durante la vigencia de la Constitución de 1979 que durante la vigencia de la Constitución de 1933**. A este respecto por tanto, **tengo la opinión que el parlamento no puede ser calificado de inefectivo**. Todo lo contrario, en vista de los recursos humanos y materiales con que ha contado, **además de efectivo ha sido eficiente**.

Quizá también sean las anteriores una razón adicional por las que la incomodidad de la posible creación de una Comisión Investigadora sobre las

donaciones de alimentos, en las que la señora Susana Higushi implicó a Santiago Fujimori, hermano del Presidente de la República, haya causado el escozor que apresuró el desenlace de la crisis del 5 de Abril de 1992.

Convengo que pudo crearse menos Comisiones y que algunas de las más importantes debieron, merecieron, concluir con un informe por lo menos, si no con una resolución del pleno. Pero son ajustes que deben irse haciendo en el camino y que no deben ennegrecer lo que de positivo se ha conquistado y afirmado.

Mi alegato por la perspectiva histórica en el análisis y diagnóstico del parlamento, que en este lugar reitero a propósito de las Comisiones Investigadoras, parte de mi convicción en el sentido de que la mayoría de evaluaciones y críticas al parlamento parecen originarse en visiones eminentemente presentistas o coyunturalistas. Y juzgo que esos trabajos u opiniones han causado gran parte de la estima distorsionada que hoy se tiene tanto en la prensa como en la academia. Como institución el parlamento no ha nacido con la Constitución de 1979. Tampoco con la de 1933. Más es lo que desconocemos sobre su identidad histórica y real, que lo que se cree que se la conoce.

En suma, y para sintetizar, conviene pensar en los siguientes aspectos para perfeccionar el concepto y el rol de las Comisiones Investigadoras, así como para ajustar las futuras evaluaciones que se hagan de su desempeño:

- 1.- Las Comisiones Investigadoras no deben concebirse al modo de las Comisiones de Estudio (**Enquete-Kommissionen**); las primeras tienen por objeto o misión el control, las segundas la asimilación de conocimiento especializado y complejo para prever las políticas estructurales a que tendrá que enfrentarse en el futuro la sociedad y el propio parlamento;
- 2.- El marco de control de las Comisiones Investigadoras comprende más aspectos que los clásicos en nuestra historia parlamentaria, vinculados a escándalos que llaman la atención a la opinión pública;
- 3.- Entre las áreas que deben cubrirse y desarrollarse con mayor intensidad y frecuencia se encuentra el control sobre la legislación vigente con el objeto de preparar reformas y correcciones inmediatas en su concepción o estructura;

- 4.- Otra área de posible cobertura es el control del comportamiento de los parlamentarios, no vinculado precisamente a violaciones de normas legales, cuanto a las normas éticas que deben preceder en su conducta;
- 5.- De forma que pueda enjuiciarse correctamente el desempeño presente de las Comisiones Investigadoras, es preciso evaluar los resultados actuales a la luz del proceso de desarrollo histórico en el que se encuentra hoy día la institución parlamentaria en general, y las Comisiones Investigadoras en particular;
- 6.- De forma que las Comisiones Investigadoras optimicen su rendimiento y potencien los alcances y valor de las expectativas que de ellas se tiene, es indispensable que se frene la celeridad con la que se las crea, en provecho de la búsqueda de mayor eficacia e impacto social, político y moral con sus conclusiones y resultados;
- 7.- Un medio de desacelerar la velocidad con que se crean la Comisiones Investigadoras es que los grupos parlamentarios que las proponen sean más estrictos en los estándares hasta hoy utilizados para evaluar su constitución. A este



efecto deberá repararse más en la trascendencia pública de las materias sobre las que se solicitan estas Comisiones, derivando las que correspondan a la Contraloría General, o al Ministerio Público, organismos que deberán estar más estrechamente vinculados al parlamento; y,

- 8.- Dentro de los presupuestos anteriores, es también apropiado considerar que el nuevo concepto de Comisión Investigadora deje de ser el de "poco menos que la más importante arma de ataque de la oposición" o un "instrumento de guerra política", para convertirse en un método cualitativamente distinto: el medio de asegurar la regularidad legal en el régimen político en el que tengan interés imparcial tanto la oposición como la mayoría. Esto supone pasar de la fiscalización a la investigación, de la vendetta a la supremacía de la ley y la justicia.

\*\*\*\*\*

## **IV. PROTECCION CONTRA LAS TIRANIAS**

\*\*\*\*\*

**A lo largo de este trabajo he sostenido que entre los valores que distinguen a la democracia se cuenta el del pluralismo, y que en la democracia real, no en la representativa, la soberanía no es de la nación sino de cada individuo del pueblo.**

**Sin embargo democracia y unanimidad son conceptos distintos. Ninguno de nosotros opina igual en todo. Dos cosas son inevitables en una democracia: que hayan mayorías y minorías, y que unas y otras sean conducidas por una élite. De ahí la necesidad de indagar sobre (1) los medios o mecanismos que permiten el control del poder de las élites conductoras por los representados, el pueblo, los gobernados, la mayoría de la población, a la vez que (2) sobre esos otros controles que limiten o supervisen el poder de las mayorías sobre las minorías, dentro del parlamento.**

**Las mayorías, en efecto, deben protegerse**

contra los excesos de las élites. ¿Es esto posible? ¿Tienen medios, mecanismos o capacidad para hacerlo? Y, de otro lado, ¿cómo asegurar la contribución y valor agregado de las minorías en el manejo y resultados de la cosa parlamentaria? Estas son las preguntas cuya respuesta intento en esta Cuarta Parte. En uno y otro casos se trata de reflexionar sobre los límites y riesgos de la tiranía como consecuencia del indebido uso del mandato que entregamos a las élites, sean ellas de la mayoría o de la minoría parlamentaria.

## **10. PROTECCION CONTRA LAS MINORIAS**

El enfoque de este acápite se aparta del esquema tradicional que define a la democracia como el gobierno de las mayorías. Me preocupa cómo se protegen las mayorías frente a los abusos posibles de sus élites de líderes. Me preocupa cómo es que quienes no tienen puestos de liderazgo no queden a merced de los escogidos, de los selectos, a despecho de nosotros mismos. Después de todo son todos nuestros representantes de quienes tenemos la obligación de cuidar que no se apoderen de lo que no les corresponde: nuestra soberanía. Una soberanía usurpada equivale a una promesa viola-

da y a un principio liquidado. El soberano, o tiene la última decisión, o no es soberano. En una democracia, o cada individuo es dueño de su destino político, o no es democracia.

De lo que se trata, entonces, es de no repetir irreflexiva o interesadamente que el parlamento peruano es la garantía, la única, contra la tiranía. Las mayorías parlamentarias pueden ser reas de tiranía, tanto como lo pueden ser a los presidentes de una república.

Dos son pues las áreas que exigen nuestra acción para maximizar en lo posible nuestra influencia política. Primero la relativa a nuestra acción individual, segundo la vinculada a los mecanismos de participación colectiva popular.

a) **Acción directa del individuo y del pueblo**

Parto de un axioma, y por tanto no lo demostraré: en las democracias, como en cualquier tipo de sociedad o institución, el elitismo es una característica indispensable, esto es, no puede prescindirse de él. ¿Es entonces que no creo en la necesidad del gobierno por las mayorías? No es así.

Afirmar que el elitismo es inevitable e indispensable no supone un juicio de valor. Es la descripción de un fenómeno. No es posible el perpetuo gobierno directo del pueblo. Es imposible que vivamos todos todo el tiempo pendientes de qué hay que decidir ni que debatamos todas las iniciativas entre nosotros. El trabajo político del país debe distribuirse en una democracia. Las políticas públicas se debaten y deciden por los gobiernos. Pero ello no significa que el trabajo político elitario sea bueno en sí mismo, que no podamos valernos de algún modo de controlarlo, y que no podamos ni debamos hacer ya nada y dejar que los especialistas se ocupen, en lugar nuestro, de cambiar lo que nos parece incorrecto y mantener lo apropiado.

Tocqueville se encarga de ilustrar el objeto de mi preocupación. Dice él en su *La democracia en América*, “¿qué es una mayoría tomada colectivamente, sino un individuo que tiene opiniones y muy a menudo intereses contrarios a otro individuo que se llama la minoría? Los hombres al reunirse, ¿cambiaron acaso de carácter? ¿Se han vuelto más pacientes ante los obstáculos al volverse más fuertes?”. Esto es, si no somos nosotros mismos sino nuestros representantes los que usan nuestro poder en nuestro nombre, ¿qué garantía tenemos para evitar la tiranía de las mayorías parlamenta-

rias? Así como las minorías parlamentarias pueden ser ignoradas, nosotros podemos también perder nuestra capacidad de arbitrar entre ellas y la mayoría parlamentaria.

Sigúe el propio Tocqueville desarrollando ese peligro de la tiranía de las mayorías, y señala que “(...) es necesario colocar siempre en alguna parte un poder social superior a todos los demás; pero veo la libertad en peligro cuando ese poder no encuentra ante sí ningún obstáculo que pueda detener su marcha y darle tiempo para moderarse a sí mismo”. Y añade “la omnipotencia me parece en sí una cosa mala y peligrosa. Su ejercicio me parece superior a las fuerzas del hombre, quien quiera que sea, y no veo sino a Dios que pueda sin peligro ser todopoderoso, porque su sabiduría y su justicia son siempre iguales a su poder. No hay, pues, sobre la tierra, autoridad tan responsable en sí misma, o revestida de un derecho tan sagrado, que yo quisiera dejar obrar sin control y dominar sin obstáculos. Cuando veo conceder el derecho y la facultad de hacerlo todo a un poder cualquiera, llámese pueblo o rey, democracia o aristocracia, digo: aquí está el germen de la tiranía, y trato de ir a vivir bajo otras leyes”.

Cuando Tocqueville hace alusión a esas ma-

yorías tiene en mente dos cosas: la mayoría política del pueblo y los representantes de una mayoría en gobierno o el poder. Se hace necesario que las élites que son nuestros representantes sean sensibles a las mayorías políticas. Y estas últimas no están congeladas en el tiempo. El germen de la tiranía está allí donde nuestros representantes no tienen obstáculos para ignorar la variación y estado de nuestra opinión durante el período que dura su mandato.

Entonces no es que no crea en la democracia ni en el gobierno de la mayoría, sino que me concierne que ese gobierno se ejerza bajo límites y controles, en razón a que las mayorías son representadas y que el total de quienes nos representan son una minoría frente a quienes somos titulares del poder.

Creo que la democracia es más que el equilibrio entre las fuerzas de los grupos de interés, más que la opinión de los canales de televisión, más que el equilibrio entre empresarios y organizaciones sindicales, o que los sondeos de opinión de las instituciones especializadas. Ni los discursos y voluntad del Presidente de la República, o los de los Miembros del Parlamento, agotan la democracia. La democracia es el retrato de las preferencias



de la mayoría respecto de las grandes y pequeñas decisiones que determinan nuestro destino colectivo.

Pero sin embargo de qué es democracia, es inevitable que entre los momentos en que nuestra voluntad colectiva es consultada y expresada, sean esos pocos mandatarios los que conduzcan las principales políticas públicas. Son esos nuestros mandatarios, a quienes elegimos de entre las opciones que nos presentan las agrupaciones y partidos políticos, siempre un número reducido de hombres. ¿Cómo evitar la mayor gravedad de los daños? ¿Cómo aminorar los efectos no democráticos del gobierno oligárquico, de élite, que tiene cualquier sociedad política?

Quiero antes señalar que hay un efecto de todo gobierno que es también inevitable. En la medida que crece el volumen demográfico, en una proporción semejante disminuye también la capacidad de impacto e influencia sobre las decisiones colectivas que tiene cada individuo particular. Existe esa ley de encogimiento del poder de cada individuo, que se agrava con la mayor población de cada comunidad. Sin embargo, el efecto encogimiento es también proporcional a algunos factores adicionales, tales como la educación, información y capa-

cidad de liderazgo.

Quienes actúan como representantes nuestros son, querámoslo o no, líderes potenciales. Ellos son quienes, comparativamente, ven **encogido** en menor proporción su poder individual para dar forma a las decisiones que afectan a todos. Ellos son también quienes, en nombre nuestro, deben atender a reuniones; adquirir información; divulgar los asuntos que requerimos conocer para enterarnos sobre nuestro gobierno; debatir; controlar, en suma, el ejercicio del poder representativo.

Pero nos toca a nosotros controlar a los controladores. Ellos pues no son emisarios del Olimpo exentos de imperfección. Decía Rousseau que “si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no es apto para los hombres” (*Contrato Social*, Libro II, capítulo IV). ¿Cómo se protege pues a los individuos, titulares de la soberanía, en un sistema democrático donde las reglas las dicta la mayoría, frente a los excesos e injusticias tanto de la mayoría política como de la élite minoritaria? Ese es el dilema central: protegernos de la opresión y tiranía.

En lo relacionado a nuestra acción individual,

dicen los autores Dye y Zeigler, en *La ironía de la democracia*, que hay cuatro cosas por hacer. En primer lugar adoptar una actitud **realista** frente a los logros obtenidos en el **corto plazo**; el excesivo idealismo puede ser utilizado también por algunas élites en provecho propio. En otras palabras repensar el optimismo y autosuficiencia adolescente sobre el cambio que podemos hacer en el mundo.

En segundo lugar, repensar los **slogans** que nos enseñan los cursos de educación cívica o de derecho constitucional sobre el gobierno democrático, y examinar, paralelamente, los **hechos del poder**. El desarrollo de tu capacidad crítica te puede ayudar a resistir y luchar contra la retórica mecanicista de los ingenieros de la política, sean académicos o políticos profesionales.

En tercer lugar, prevenimos contra el efecto de la **revolución tecnológica**. El futuro está ya de algún modo dominado por las élites tecnológicas, por lo cual alienarnos de la producción y consumo tecnológico también nos dejará más en manos de los especialistas. Nuestro destino individual y colectivo se nos escapará más, en cuanto más descuidemos los beneficios y aportes de la informática, la tributación, las ciencias físicas y biológicas, en nuestra vida patrimonial y libertad. Cuanto más

sensibilidad hayamos desarrollado sobre la tecnología actual, menos nos impresionarán los sermones en que con voz entre engolada y admonitoria, nos refieran los “requisitos técnicos” de tal o cual asunto de nuestro interés.

Por último desarrollar también familiaridad y un sentido histórico y comparativo respecto de los peligros y logros de la democracia y las libertades individuales a lo largo de la existencia de nuestra patria. Basta ya de quedar a merced de las dramáticas y reiterativas frases con que los dictadores rompen impunemente nuestra continuidad institucional. Lo mismo han dicho antes ya anteriores caudillos. ¿Es que no puede acabarse para siempre ese espíritu sumiso con el que el colonizador quebró el espinazo del indígena? ¿No podemos recordar qué nos ha pasado antes? ¿No aprendemos aún a decirle “no” al primero que halaga nuestra voluntad? ¿Es que tenemos espíritu de marioneta?

No existe ninguna receta para vivir democráticamente que produzca resultados inmediatos. Nuestra historia es rica en datos. No porque los fracasos o fin de los dictadores no haya sido tan espectacular como la manera como se hicieron del poder, quiere decir que haya menos que aprender. Siempre se acusará a los partidos, a las cúpulas, a

los grupos de interés por la poca democracia del Perú, pero difícilmente habrá un dictador que se autocritique.

En el plano individual no hay mejor forma de ejercitar nuestra libertad y su influencia sobre nuestro entorno que desarrollando una natural e instintiva sospecha y desconfianza crítica. Esa es nuestra mejor contribución a la democracia. Cada vecino con el que hayamos de frecuentar debe tener en nosotros no una caja de resonancia de la opinión oficial, ya de la mayoría o de la minoría parlamentaria, del presidente de la república, o de los programas políticos de moda, sino un individuo reflexivo que es capaz de evaluar y decidir sobre la información que se desparrama sobre nuestros ojos y oídos.

Señalé, de otra parte, que tenemos también formas de minimizar colectivamente la tiranía de las élites, y en la misma proporción, de maximizar nuestra influencia en la adopción de decisiones políticas de alcance general, alguno de esos mecanismos ya ha sido adelantado. Me refiero al reconocimiento de la imperatividad y revocabilidad del mandato. Y otros, no menos interesantes, como la consulta y la iniciativa populares es conveniente evaluarlos para juzgar la conveniencia de incorpo-

rarlos en nuestra Constitución Política.

### **10.1 La revocatoria del mandato**

Mucho se asocia el tema de la imperatividad del mandato con doctrinas radicales propias del terror durante la revolución francesa, o con las del totalitarismo colectivo de cierto comunismo ya guardado y bien catalogado en el archivo de la historia.

En la versión rousseauniana del parlamento no se concibe que afirmemos que el pueblo sea soberano y que, a la vez, podamos ser representados. Dice él que “en cuanto el servicio público deja de ser la principal ocupación de los ciudadanos y prefieren servir con su bolsa antes que con su persona, el estado se encuentra ya próximo a su ruina”. No admite que el poder recaiga por ningún momento en manos ajenas a las de cada uno de los individuos del estado. Y poco más adelante señala que “en cuanto alguien dice de los asuntos del estado *¿a mí que me importa?*, puede darse al estado por perdido”. Obviamente que las ideas que postulo en este trabajo no tienen pureza rousseauniana, aún cuando sí tienen alguna filiación que no voy a ocultar.



Rousseau es preciso hasta la exageración en su tesis sobre la soberanía. Dice que “la soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no se representa: o es ella misma, o es otra; en esto no hay término medio. Los diputados del pueblo no son, pues, ni pueden ser representantes; son tan sólo sus delegados; no pueden concluir nada definitivamente. Toda ley que no haya ratificado el pueblo en persona es nula, no es una ley” (Libro III, Capítulo XV). El mandato parlamentario para Rousseau no importa representación, esto es, el parlamentario no actúa en lugar ni en nombre de su mandante, sino que lo hace por cuenta y el interés de él. El parlamentario rousseauniano actúa en nombre propio, pero el pueblo estaría obligado a hacer suyos los compromisos contraídos en cumplimiento del mandato.

De allí que sea impertinente, irrelevante, hablar de la revocabilidad o no del mandato en el pensamiento y doctrina rousseauniana. Según Rousseau no puede haber mandato que no sea revocable por su titular, por el mandante.

Pero el ideal rousseauniano no debe ni intimidarnos ni mellar en nuestra ambición democrática.



El propio Rousseau fija las condiciones en las que su concepto de democracia es viable. Dichos requisitos son: "Primero un estado muy pequeño donde el pueblo sea fácil de congregarse y donde cada ciudadano pueda conocer fácilmente a todos los demás; en segundo lugar, una gran sencillez de costumbres que evite el exceso de problemas y los debates espinosos; luego, mucha igualdad en los rangos y las fortunas, sin lo cual no puede subsistir mucho tiempo la igualdad en los derechos y la autoridad; finalmente, poco a nada de lujo, porque el lujo, o es el efecto de las riquezas, o las hace necesarias; corrompe a la vez al rico y al pobre, a uno por la posesión y a otro por la codicia; vende la patria a la molición, a la vanidad; quita al Estado todos sus ciudadanos para hacerlos esclavos unos de otros, y todos de la opinión" (Libro III, Capítulo IV).

Un régimen semejante supone, como se ve, circunstancias harto poco compatibles con la sociedad estatal moderna. Contamos con Estados más bien enormes; poblaciones tan numerosas que difícilmente un ayuntamiento distrital podría congregarse a todos sus habitantes en una asamblea; ciudadanos que a duras penas conocen el vecino de la puerta contigua; la complejidad del tratamiento e intereses en una sociedad plural, heterogénea,

tecnocratizada; extrema desigualdad y desproporción en las fortunas y educación de los pobladores; y un culto alienante por el consumismo.

Alejados como estamos de las condiciones materiales de esa democracia pura o absoluta, una versión que aproxima el ideal a las posibilidades complejas de éste y el próximo siglo, reclama alternativas adecuadas. El elitismo o **profesionalismo parlamentario**, es inevitable en principio, como lo es dejar que las élites se hagan cargo de los debates y decisiones de las que no debiéramos alienarnos. Por eso algunas sociedades políticas incorporan un mecanismo como el de la revocabilidad del mandato.

Adicionalmente debe tenerse en consideración la crítica que hace Jellinek, quien señala que Rousseau yerra respecto de la irrepresentabilidad de la voluntad. Dice en su **Teoría General del Estado** Jellinek que Rousseau se confunde al obviar la naturaleza **jurídica** de la representación. Según Jellinek lo que es imposible representar es la voluntad **psicológica**. La representación jurídica sí admite la ficción y presunción.

El derecho distingue en efecto el mandato, la representación y el apoderamiento, permitiendo el

mandato con o sin representación, así como la representación con o sin apoderamiento. Los juristas señalan que en tanto en el mandato sin representación el mandatario actúa en su propio nombre, y que está obligado a hacer (obrar) por cuenta y en nombre del mandante porque no tiene poder para hacerlo en su nombre, en el mandato con representación el mandatario actúa en nombre del mandante porque éste le ha dado poder para que así lo haga. Este es el sentido que sigue nuestra legislación civil, conforme lo señala en la Exposición de Motivos del Código Civil su ponente, el profesor Carlos Cárdenas Quirós.

En este aspecto entonces, parecería que Rousseau favoreciera la tesis del mandato político sin representación, en virtud de la cual nuestros mandatarios actúan en nuestro interés y por cuenta nuestra, no pudiendo hacerlo en sustitución nuestra ni en nuestro nombre. Esos mandatarios actúan casi como simples transmisores de la voluntad ajena, como mensajeros, o como se les llama en la jergonza legal, como nuncios, como gramófonos o instrumentos de nuestra voluntad. No teniendo poder de sus mandatarios, todos sus actos deben quedar sujetos a ratificación del beneficiario o perjudicado: nosotros. Ni en nombre propio pueden actuar, porque no son titulares del derecho.

Son portadores de la voluntad del único titular, los electores.

Asumiendo como cierta la observación de Jellinek y, en consecuencia, la viabilidad del **mandato popular con representación**, la revocabilidad del mandato se presenta como una técnica para controlar que quien actúa en nuestro nombre no nos sustituya y que exprese nuestra voluntad durante el plazo que le otorgamos según la Constitución. Examinemos en qué consiste revisando una experiencia.

Entre otros casos ilustrativos puede revisarse el **recall** (revocatoria) que rige en California, Estado que ocupa por sí mismo el décimo lugar en todo el mundo en su producto neto global (análogo al producto bruto interno), y cuya población es tanta como el número de habitantes del Perú.

Según la reforma constitucional del 8 de Junio de 1976 se ha definido el **recall** en California como "el poder de los electores de renovar a un funcionario elegido". La Constitución de California tiene provisión expresa respecto de la remoción de los representantes a ambas Cámaras, como lo hace con respecto a la remoción del gobernador, de los jueces de primera y segunda instancia, del Secre-

tario de Estado, y de los funcionarios locales. El procedimiento prevé el pedido, convocatoria, defensa, elección, efectos, reembolso de gastos y disposiciones expresas sobre la sustitución de los parlamentarios, Gobernador, Secretario de Estado y funcionarios locales removidos.

Las peticiones se presentan fundamentadas ante el Secretario de Estado. Para pedir la remoción de los Senadores y miembros de la Asamblea, se requiere que estén firmadas mínimo por el 20% de la cantidad de votos alcanzada en las últimas elecciones por el parlamentario elegido con la menor cantidad de votos. Desde que se presenta el pedido de remoción se cuenta hasta con 160 días para alcanzar las firmas.

Las elecciones para decidir si se revoca el mandato, y eventualmente, se elige a su sucesor, son convocadas por el Gobernador y se llevan a cabo no antes de 60 ni después de 80 días posteriores a la fecha en que se certificó que la petición alcanzó el suficiente número de firmas. El representante cuestionado tiene derecho a dirigirse a la opinión pública para defender su gestión de las imputaciones que se hacen en su contra. La revocatoria se consigue por mayoría, y si hubo candidato junto con el pedido, éste resulta elegido asi-

mismo por mayoría.

En caso que no se consiguiera revocar el mandato por insuficiencia de votos, el representante tiene derecho al reembolso de todos los gastos en que ocurrió, legal y personalmente, con motivo del acto electoral. No es posible iniciar otro pedido de convocatoria contra ese mismo representante antes de que transcurran 6 meses desde que se llevó a cabo la última elección.

Probablemente la revocabilidad de mandato sea, entre todas las técnicas de participación del pueblo en su autogobierno, la más radical. Es una medida directa de desaprobación de la gestión de la persona que actúa en el poder en nuestro nombre. En el caso de California, como se ve, incluye la remoción del Gobernador, de los miembros de la judicatura y miembros de los gobiernos locales, que son, todos, cargos elegidos por el pueblo. En nuestro caso el equivalente sería el Presidente de la República, que es nuestro Jefe de Estado, todos los parlamentarios, los jueces de primera instancia en lo civil y penal y los vocales de la Corte Superior, y demás miembros de gobiernos locales.

Según el caso presentado, puede verse que la **regulación de la revocatoria del mandato** tiene

una estructura, cuyos elementos deben tenerse presentes para normarla. Los aspectos que la integran son:

- 1.- El reconocimiento del derecho para revocar el mandato otorgado;
- 2.- La nomenclatura de cargos revocables;
- 3.- La mayoría necesaria para que proceda el trámite del pedido de revocatoria;
- 4.- Las causales invocables como motivo de la revocabilidad;
- 5.- La mayoría de votos necesaria para la revocación efectiva;
- 6.- El titular de la convocatoria a la consulta sobre la revocación;
- 7.- El plazo dentro del que se hace la consulta;
- 8.- Los distritos electorales en que se efectúa la consulta, según el cargo cuya revocación se demande;
- 9.- La consecuencia o efecto en caso que no se alcance la mayoría para revocar el mandato (inamovilidad en el cargo durante un plazo definido dentro del cual el mandato no podrá ser atacado);
- 10.- El plazo dentro del cual debe elegirse al re-

emplazante en caso prosperara la revocación, si el pedido no incluyó el sustituto;

- 11.- Los mecanismos de difusión tanto del pedido de revocación como de la defensa del mandato por el afectado; y,
- 12.- Los criterios para fijar los montos máximos de reembolso de dinero que se reconocerá al representante cuyo mandato no se revocó.

## **10.2 La Consulta Popular**

No hay unanimidad universal sobre las diferencias exactas entre consulta popular, referéndum y plebiscito. Estos tres conceptos son usados por los teóricos con cierta laxitud, y en la práctica también han sido utilizados indistintamente uno por otro.

Para comunicarnos con un mínimo de sentido es necesario que indique qué definición voy a usar para cada uno de estos tres institutos.

En primer término, me valgo del concepto **consulta popular** para comprender todo tipo de pronunciamiento que se solicita a nosotros, el electorado, para que orientemos o definamos, con nues-



tro sufragio, las decisiones políticas que rijan al país. Ese pronunciamiento puede originarse en un mandato legal o constitucional, o ser potestativo de quienes detentan el poder. Su materia puede ser un acto constituyente o legislativo, o un puro acto de decisión política. Puede producirse tanto antes de que se tome la decisión definitiva, como una vez adoptada ésta. En el último caso la consulta puede tener efectos aprobatorios, suspensivos o abrogatorios. Y, finalmente, puede originarse en la iniciativa del gobierno, el parlamento, los órganos regionales o directamente por el pueblo. Al reflexionar sobre la consulta popular, por fines de orden en la exposición, dejo de lado el aspecto de la iniciativa popular para tratarlo en el próximo acápite.

Si consulta es el género, el referéndum y el plebiscito son la especie. Ambos son los modos en que se concreta una consulta.

El plebiscito es una forma de consultar al pueblo sobre un acto político que no tiene como materia una cuestión constitucional ni legislativa. Se concreta en un proceso electoral, en una votación. Generalmente toman esta forma de consulta las decisiones políticas de la más alta importancia para el país. Entre tales decisiones, por ejemplo,

las relacionadas con la soberanía territorial del Estado, la forma de gobierno o el régimen político. También se ha usado esta técnica de protección contra las minorías, en el sentido que doy a este concepto en este texto, para consultar sobre la disolución del parlamento.

Plebiscito tiene como origen etimológico dos voces latinas. La primera es *plébi*, genitivo de *plébs*, que quiere decir *plebe*, esto es la multitud de ciudadanos. La plebe romana era distinta, como clase social, de los patricios o nobles. Y la segunda palabra que la compone es *scitum*, que significa *decreto*. La expresión *scitus* es el participio pasado. Etimológicamente plebiscito quiere decir decreto de la plebe o del pueblo.

El origen histórico del plebiscito data del siglo IV a.C., cuando los plebeyos se organizaron para obligar al cumplimiento de la llamada Ley de las Doce Tablas, que disponía que los plebeyos también podrían asumir el cargo de consejeros (*decenviros*). Como consecuencia de los primeros plebiscitos romanos fue que los plebeyos llegaron al cargo y funciones de Cónsul, Pretor y Senador. Era originalmente, una forma de obtener reivindicación de los intereses de un grupo humano excluido de los más altos puestos.

Posteriormente, durante la era cristiana, se desarrolló socialmente de tal manera que adoptaron fuerza obligatoria (por ejemplo las conocidas como leyes Valeria, Horacia, Hortencia, de los siglos IV y V d.C.).

Dentro del concepto que uso de plebiscito (consulta sobre un acto político sin forma normativa constitucional ni legislativa) los casos más conocidos a nivel mundial en los que se ha recurrido a él son, por ejemplo, los ocurridos a fines del siglo XVIII en Francia; durante las décadas del 60 y 70 del siglo XIX en Italia; los de la primera década de este siglo en Suecia y Noruega; los de Alemania, Bélgica, Dinamarca, Polonia y Yugoslavia luego de la Primera Guerra Mundial; y los relacionados con la incorporación de Austria a Alemania en 1938, bajo la férula de Hitler entonces; la anexión de Sarre a Alemania en 1955; la integración de Malta con el *commonwealth* británico, en 1956 (que no aprobó Malta); la unión de Egipto y Siria en la República Árabe Unida, en 1958; y, la independencia de Argelia de la Francia de De Gaulle, en 1962.

En el Perú un caso que vale la pena señalar (si no con otro propósito para dejar constancia de cómo es que la historia enseña, aunque todos pre-

firiéramos que enseñe el bien, y no lo que no debe repetirse) es el plebiscito que convocó Leguía en 1919, a sólo mes y medio de haber usurpado el poder, con el fin de consultar sobre la reforma del régimen político, en particular el rol y atribuciones del parlamento, así como su interrelación con el gobierno.

Curiosamente también contra el rol y atribuciones del parlamento es que Benavides convoca a un plebiscito en 1939, a fin de corregir el parlamentarismo de la Constitución de 1933 y robustecer los elementos presidenciales de ella.

Concuerdo con el profesor Herrera Paulsen, cuando opina que el plebiscito, en especial en el Perú, “mezcla a la cuestión de fondo propuesta al pueblo, un elemento de confianza personal acordado a quien lo solicita, destinado a ejercer una indudable presión sobre el sentido del voto (...) El pueblo escoge en función del hombre que se dirige a él”. Indudablemente que este aserto tiene eco en los hechos y en la carne de la historia peruana. Recuérdese que el cronograma original del ingeniero Fujimori fijó para el 5 de Julio de 1992, dos meses exactos después de la fecha de su golpe de *katana*, la oportunidad para la que convocaba a la población con el fin de que se pronuncie sobre su

decisión de disolver el parlamento, enmendar la Constitución y reformar otras instituciones nacionales. ¿Coincidencia o mimesis del golpe de Leguía? ¿No había conexión entre la persona y la medida consultada?

Entre las Constituciones que prevén el uso del plebiscito dentro del proceso político de sus sociedades, el caso más notable y preciso es el de la Constitución del Reich alemán de 1919, también conocida como la Constitución de Weimar, que es la localidad donde durante 9 meses deliberó dicho texto la Asamblea Nacional Constituyente. Dicha Constitución preveía en su artículo 18 el uso del plebiscito con el fin de aprobar las modificaciones del territorio del Reich. El Reich estaba obligado a ordenar la realización del plebiscito si así lo pedía un tercio de los electores, y éste quedaba aprobado, con la consiguiente separación o modificación territorial, si así lo votaba la mayoría de los electores (siempre que no hayan concurrido menos de las tres quintas partes de electores al sufragio).

La Constitución de Bonn o Ley Fundamental de la República Federal Alemana, consigna una norma, también sobre asuntos territoriales, en la que la población es convocada a un plebiscito. Son

los artículos 29 y 118, en los que se dispone que debe consultarse a las poblaciones afectadas sobre la reorganización territorial de los Estados.

Más próximos a nosotros y con el mismo sentido territorial, también consagra el plebiscito la Constitución de Brasil de 1988, en su artículo 18.

Respecto al uso del plebiscito para consulta, la **disolución del parlamento**, puede referirse a dos casos, ambos de inicios de siglo. Uno es el de la Constitución de Prusia de 1920, en la que, aun cuando se le llama referéndum, cabía esa posibilidad. Otro es el de la Constitución de Baviera de 1919.

La Constitución de Prusia de 1920 permitía el plebiscito por iniciativa popular (artículo 6) para pedir la disolución de la Dieta. Se requería que el pedido sea presentado por lo menos por un quinto de los electores. Para aprobar la disolución se exigía la mayoría absoluta de votos, y que también hayan votado por lo menos la mayoría absoluta de los mismos. Los votos sólo podían consistir en “sí” o “no”. También permitía el plebiscito para disolver la Dieta que presentara el Consejo de Estado (artículo 14).

La Constitución de Baviera de 1919 decía en su artículo 30 apartado V, que “si una quinta parte, al menos, de sus electores, pide la disolución de la Dieta, debe ser convocado un referéndum. La votación no produce efecto más que si la mitad al menos de los electores ha tomado parte y si una mayoría de dos tercios al menos de votos emitidos se pronuncia por la disolución”.

Como se ve, la designación de la técnica a usar es diversa a la que uso en este trabajo, sin embargo la considero dentro del acápite referido al plebiscito porque el electorado no tiene ante sí un texto constitucional ni legal que ratificar o derogar, sino sólo la opción de decidir por “sí” o por el “no”. Es una decisión política sin contenido normativo.

En cuanto a la práctica de esta posibilidad, Barthélemy y Duez mencionan en su **Tratado de Derecho Constitucional** que hubo una iniciativa popular en Prusia, en Julio de 1931, para disolver el parlamento (Dieta prusiana) con mayoría social demócrata católica. El parlamento rechazó este pedido por 229 votos contra 190.

Convocado el plebiscito para resolver el conflicto en vista a la negativa voluntaria del parla-

mento, sólo el 37.1% de los votantes, respecto de los más de 26 millones inscritos, estuvo a favor de la iniciativa y de la consiguiente disolución de la Dieta prusiana.

Los efectos de una acción plebiscitaria para disolver el parlamento, ya sea por iniciativa popular o gubernamental, son en algo análogos al recall o revocatoria del mandato. En tanto que el plebiscito para disolver el parlamento ataca la estructura y composición de las Cámaras, cuyas proporciones entre mayoría y minoría requerirían corrección, la revocatoria del mandato ataca la insuficiencia de la representatividad de un parlamentario por los electores de su circunscripción.

La revocatoria del mandato procede por desautorización de aquellos mandantes que eligen a un representante de toda la comunidad a la que él le pidió su voto; tiene que ver con el incumplimiento total, parcial, tardío o defectuoso del mandato al que estaba obligado. El plebiscito para la disolución no tiene que ver con el encargo individual de cada representante, sino con la recomposición de las fuerzas políticas presentes en la Asamblea. No se cuestiona cada mandato. Se pretende un viraje programático, o un rechazo en bloque a toda la composición.



No está demás puntualizar que en los casos de disolución como los referidos se trata de una opción perfectamente arreglada a la Constitución. Ella misma lo prevé. Si el parlamento quedara disuelto, uno nuevo tendría que elegirse en la perentoriedad del caso.

Adicionalmente, también es de la naturaleza del plebiscito el que se use para decidir sobre la **remoción del Presidente de la República**. Así lo prevé, aunque con la designación de referéndum, la Constitución de Austria de 1920 en su artículo 60, apartado 6. Dicha remoción equivale al adelanto de la fecha en la que debe expirar el mandato presidencial, que dura 6 años. El pedido lo formula la *Bundesversammlung* (el Congreso en sesión conjunta de las dos Cámaras) si el *Nationalrat* aprueba la moción por dos tercios de los votos (siempre que estén presentes más de la mitad de sus miembros). Desde que se aprueba tal votación en el *Nationalrat* (Cámara de Diputados) el Presidente de la República queda en suspenso en el ejercicio de sus funciones. Si el electorado rechaza la resolución acordada por el *Nationalrat* se entiende disuelto este último y se presume reelegido el Presidente de la República.

**El referéndum es otra técnica de participa-**

ción y control del electorado sobre las decisiones del parlamento o el gobierno. A diferencia del plebiscito sí importa un pronunciamiento sobre un texto normativo constitucional o legal. Ello quiere decir que a resultas de un **referéndum** se aprobará, modificará o derogará un texto constitucional o una ley, o partes de uno u otra.

El **referéndum** es una consulta, pero una consulta cuyo valor no puede ser sólo el de una opinión sino que tiene fuerza constitutiva.

Aquí es donde cabría percibir el lugar propio para la consulta popular como forma autónoma frente al plebiscito y al **referéndum**. Una consulta popular en sentido estricto sería aquella en la que la consulta es solamente una línea de **orientación** en qué se inspiren y que consideren el parlamento o el gobierno, sin que el resultado de tal consulta signifique decisión ni que obligue a resolver de un modo u otro. De algún modo tendría similitud a lo que los sondeos de opinión, **polls** o **surveys**, pretenden hacer para orientar el sentido en que parlamento o gobierno debieran actuar, sin tener por supuesto datos sobre toda la población electoral, sino sólo sobre una muestra estadística.

A diferencia del plebiscito, el **referéndum**

presenta una dificultad relacionada con la facilidad de su consulta por todos los ciudadanos. En tanto que es fácil para cualquier elector optar entre un "sí" o un "no" en base a una sola decisión política, es menos sencillo en el caso de la opción entre alternativas con textos normativos. La dificultad se hace más patente cuando se considera el concurso de los ciudadanos que no dominan el lenguaje escrito, los analfabetos. Siendo ya difícil que el elector promedio comprenda a cabalidad los alcances de una consulta normativa, ese obstáculo es aún más grande en el caso de los analfabetos. Razón por la cual la difusión de las ventajas o desventajas es de primera importancia, al igual que el medio de expresar la opción mediante el voto por una u otra alternativas.

El referéndum se usó por primera vez en 1793, cuando se refirió para decisión del pueblo la Constitución francesa aprobada por la asamblea ese año. Análogo procedimiento se usó en Francia con las Constituciones de 1799; 1802; 1804; en dos ocasiones en 1946, cuando el electorado rechazó la primera versión de la Constitución aprobada con la mayoría comunista del parlamento, y la segunda versión con que se inició la cuarta república, que duró 12 años; y, finalmente, la de 1958.

Sin embargo Francia no es el país donde con mayor éxito haya sido usado el **referéndum**. En realidad el **referéndum** no ha sido usado como una institución regular en Francia, como sí lo ha sido en Suiza. Fue la influencia del radicalismo francés que originó un movimiento entre los principales cantones suizos para introducir el **referéndum** en sus respectivas Constituciones. El partido radical demócrata suizo consiguió acentuar los mecanismos de participación y decisión popular, logrando primero que el gobierno sea elegido directamente por el pueblo y luego el uso del **referéndum** y de la iniciativa popular. Después de vencer la resistencia conservadora de los católicos federalistas y los protestantes franceses de Suiza, con una política anticlerical influenciada por el **kulturkampf** alemán, se somete a **referéndum** la Constitución de 1874 que es aprobada con el apoyo de los suizos romandos.

Es importante reparar que la conquista del **referéndum** para someter a escrutinio popular una ley cualquiera debe atribuirse fundamentalmente al partido radical, que consiguió hacer prevalecer sus objetivos políticos (desde 1832) en primer lugar en los cantones, y sólo luego a nivel de la Federación. Resalto que no fue una propuesta académica de especialistas, no fue un trabajo de labo-

ratorio, fue una auténtica conquista política del pueblo, de los ciudadanos suizos. No fue un obsequio de la minoría de sabios, ni de la del gobernante, fue más bien la tarea exitosa de la organización de los propios habitantes que se interesaron en sí mismos, en su autogobierno, y en su prosperidad y salud políticas y económicas. Contra el lema liberal **todo para el pueblo** triunfó el lema radical **todo por el pueblo**. Tangible y patética demostración que nada puede sustituir a la voluntad y educación políticas de los habitantes de una sociedad. Nada puede hacerlo. Y menos la llamada ‘clase política’ ni la élite gobernante.

No fue hasta el período comprendido entre la primera y la segunda guerras mundiales que no se nota el rebrote universal por el uso del referéndum en Europa. De esa época datan constituciones en las que se lo incorpora, como las de Weimar de 1919 (artículos 36, 43, 73 y 76); en 1920 las de Austria (artículos 43 a 46, 48 y 60), Checoslovaquia (artículo 46) y Estonia (artículos 20 a 34); en 1922 las de Irlanda (artículos 14, 47, 48 y 50) y Letonia (artículos 48, 50, 56 y 72 a 80); la de Grecia de 1927 (artículo 125); Lituania de 1928 (artículos 103 y 104); y la de España de 1931 (artículo 66).

En el continente americano se reconoce al referéndum por primera vez en New Jersey en 1892 y en Dakota del Sur en 1898. En los Estados Unidos son otros los Estados que lo han incorporado también en sus constituciones, como Dakota del Norte, Oregon, Colorado, California, Ohio, Illinois, Maine. Y en América del Sur los más notables son los de la Constitución de Uruguay 1916 (artículos 82 y 331), y la de Chile en 1925 (artículo 109).

A partir de la segunda guerra mundial se destaca el reconocimiento que han hecho, entre otros países, en Europa, Italia en 1947 (artículos 75, 87 y 138); Francia en 1958 (artículos 3,11 y 89); Dinamarca en 1953 (artículo 42); Suecia (artículo 4); y España en 1978 (artículos 62, 92, 149, 151, 167 y 168). En América del Sur han hecho lo mismo Paraguay en 1943 (artículo 94); Venezuela en 1961 (artículo 246); y, más recientemente, Chile en 1980 (artículos 117 a 119); Brasil en 1988 (artículos 14 y 49); y, Colombia en 1991 (artículos 103, 104 y 374).

En el Perú no se reconoce el referéndum en la Constitución de 1979. Su incorporación se propuso en el seno de la Asamblea Constituyente de 1978 por el Partido Socialista Revolucionario, y debe verse en esta propuesta alguna suerte de con-

tinuidad ideológica con el pensamiento del socialismo peruano. En efecto, el Partido Socialista del Perú propuso en el Congreso Constituyente de 1931 las fórmulas en que se recogería el referéndum para aprobar las leyes que solicitara un tercio de los representantes, o si lo solicitara la décima parte de los electores. El proyecto de 1931, fue firmado por Luciano Castillo, Hildebrando Castro Pozo y Alberto Arca Parró. El dictamen de la Comisión de Constitución, sentenció que esa propuesta no se compadecía con la organización de los poderes políticos ya sancionada por el Congreso Constituyente, y que “el referéndum no es aconsejable, por el momento, en el Perú”.

La mayoría de la Asamblea Constituyente de 1978 tampoco consideró aconsejable aún el reconocimiento del referéndum.

La regulación del referéndum debe considerar algunas preguntas centrales. Entre ellas:

- 1.- **Titulares.**- ¿Quiénes tienen derecho para solicitar su uso?

Vale decir, si pueden pedirlo por igual el gobierno, el propio parlamento, los órganos de gobierno regional y los electores.

2.- **Materia.**- ¿Sobre qué **materia** puede versar el **referéndum**? Esto es, si puede recurrirse a él tanto para asuntos relacionados con la reforma de la constitución (**referéndum** constituyente), como para aquellos vinculados a la creación, modificación o derogación legislativa (**referéndum** legislativo), o regional.

En Francia, por ejemplo, caben el **referéndum** constituyente (artículo 89) y el legislativo (artículo 11). Este último comprende solamente los proyectos de ley sobre la organización de los poderes públicos (órganos del Estado), los asuntos relacionados con el interés de la comunidad en general, o sobre la autorización para ratificar un tratado que incida sobre el funcionamiento de las instituciones francesas.

En Suiza el **referéndum** constituyente se consagró en 1848 (artículo 123) y el legislativo en 1874 (artículos 32,89,90).

En Italia el **referéndum** constituyente consta en el artículo 138, y el legislativo en el '75 (comprende tanto las leyes formales como los actos con valor de ley pero, sin embargo, no es permitido sobre algunas materias como las relacionadas con las leyes tributarias, presupuestales, de amnistía o



indulto, o las autorizaciones para ratificar un tratado internacional).

En **Austria** el constituyente aparece en el artículo 44, el legislativo en el 43. En **España** se recogen también ambos, el constituyente (artículos 167 y 168) y el legislativo (artículo 92), pero también el regional (artículo 151).

**3.- Efectos.**- ¿Qué efectos puede crear el referéndum? ¿Se permitirá al electorado que decida tanto la **aprobación** de una norma como su **derogación**? Por ejemplo al discutirse en Italia la Constitución de 1947 se discutió si, dentro de la facultad de derogar vía referéndum, dicha derogación podría tener alcances **suspensivos** frente a una norma ya aprobada por las Cámaras. Se resolvió el problema permitiéndose la derogación con alcances suspensivos solamente respecto de las normas de carácter constitucional (artículo 138), pero se denegó tal alcance para las normas legales (artículo 75).

**4.- Dispensabilidad.**- ¿Es o no dispensable el referéndum? Esto es, en atención al fundamento de cada caso, cuál es la naturaleza del referéndum según los temas a regular, ¿cuál

es la naturaleza del referéndum según los temas a regular?. ¿Es obligatorio o potestativo? ¿Puede dejar de consultarse la iniciativa o decisión, o es imperativo que se consulte a menos que se incurra en inconstitucionalidad?

Por ejemplo en Suiza el referéndum constituyente es obligatorio en todos los casos (artículo 123) para que el texto revisado, íntegro o parcial, entre en rigor; sin embargo el referéndum legislativo es opcional, puede o no someterse a la adopción o rechazo del pueblo según que sea o no solicitado su uso por iniciativa popular.

En Francia la revisión de la Constitución es definitiva sólo después de haber sido aprobada por referéndum; pero el recurso al referéndum legislativo es opcional (en la práctica, De Gaulle intentó usar el referéndum legislativo para reformar la Constitución, habiéndolo logrado en 1962 con la disposición por la que ahora el Presidente es elegido directamente por el pueblo, pero fracasó en 1969 por lo que tuvo que dimitir).

Italia tiene referéndum constituyente opcional, porque solamente se recurre a él cuando un proyecto de reforma constitucional es aprobado en las Cámaras con votación de la mayoría absoluta,

pero sin haber alcanzado la de dos tercios de los representantes, y siempre que sea solicitado; el **referéndum** legislativo italiano es opcional.

En Austria el **referéndum** constituyente es obligatorio cuando el proyecto de reforma es de todo el texto constitucional en su integridad, pero opcional si es una reforma parcial y solicitan el **referéndum** por lo menos un tercio de los miembros de una u otra Cámaras; el **referéndum** legislativo es opcional.

En España el **referéndum** constituyente, como el legislativo y el regional, son opcionales.

5.- **Oportunidad.** - ¿Cuál es el momento del proceso constituyente o legislativo en el que se consulta al pueblo? ¿Procede consultar sólo después que las Cámaras o el gobierno ya hayan adoptado una decisión cuya eficacia dependa de la consulta? ¿o cabrá también antes de la aprobación por las Cámaras o el gobierno?

Si la consulta sólo sucede al hecho consumado del parlamento o el gobierno (**ex post**) la decisión del electorado confirma o rechaza el acto, el mismo que es promulgado o sepultado.

Si la consulta es anterior al acto (*ex ante*) el pueblo define el texto que será aprobado por el parlamento o el gobierno. A este tipo de referéndum se le llama también preventivo o programático. Biscaretti di Ruffia dice que puede asumir la forma de una opción, y refiere como ejemplo la consulta celebrada en Francia el 21 de octubre de 1945, cuando el electorado debía optar entre regresar a la Constitución de 1875, elegir una Asamblea Constituyente soberana, o elegir otra Constituyente con facultades delimitadas. Francia se pronunció por esta última alternativa.

En 1992 el Perú atravesó por una circunstancia en la que bien pudo el gobierno usar este mismo tipo de consulta. En vez la decisión del pueblo permanece sin conocerse, asumiéndose que las encuestas de opinión pueden sustituir el acto de sufragio. Es en estos casos cuando es preciso recordar que la encuesta de opinión nace históricamente, como dice Christopher Hitchens en *Votando en voz pasiva*, de la lucha “no para descubrir la mente del público, sino para dominarla”. La no consulta al pueblo significa que el gobierno de facto opta en vez de él, lo dota, como el ventrilocuo, de una voz impostada, lo sustituye.

Excepto por el caso francés de 1945 la prác-

tica general es que la consulta se efectúe después del acto del parlamento o el gobierno. El referéndum preventivo tiene las características de una consulta popular en sentido estricto, ya que sin ser ni estar la materia aún normada, y no consistiendo en una decisión pura, no admite la definición que he adoptado para referéndum y para plebiscito.

Lo señalado en el párrafo anterior permite aclararnos la figura de la consulta popular. Es el factor oportunidad y la materia lo que le da autonomía y naturaleza propia a la consulta popular, como una figura distinta al referéndum y al plebiscito.

Así como debe preverse solución sobre las principales cuestiones que dan su configuración al referéndum, también hay algunas otras de menor importancia pero que deben preverse para dar la adecuada viabilidad en nuestra realidad.

Debe precisarse por ejemplo las mayorías con las que se entenderá aprobada la opción normativa: en Austria claramente se establece que es la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos, tanto para el referéndum constituyente como para el legislativo; en Italia se señala la mayoría de

votos válidos para el constituyente y de votos validamente emitidos para el legislativo; en Suiza se requiere, para el referéndum constituyente la mayoría de votos de los ciudadanos y la de la mayoría de los cantones, donde el voto de cada cantón equivale al voto de los electores que a él pertenecen, y para el referéndum legislativo no se menciona mayoría alguna; tampoco hay mención al tipo de mayoría en las constituciones francesa ni la española.

Cuánto tiempo debe mediar entre la formulación del pedido de referéndum, o la configuración definitiva del caso o hipótesis en la que convocárselo, y la fecha en la que la población expresa efectivamente su voto, es otra pregunta que debe tenerse en cuenta para diseñarse la institución en el Perú, así como para evaluar los resultados de su efectividad cuando entre en práctica y vigor efectivos.

En fin, por las características que hemos encontrado en el referéndum podemos decir, en resumen, que sí son distinguibles tres figuras o institutos diversos, el plebiscito, el referéndum, y la consulta popular. Los criterios para distinguir uno de otro son la materia y la oportunidad de la consulta.

El plebiscito no versa sobre materia normativa. Si la decisión política concluye indirectamente en un acto legislativo por elaborar o formular, tampoco se trata de otra figura que el plebiscito. El plebiscito es ante todo un medio de consulta o evaluación de políticas.

Sin embargo existe la gran tendencia a que se contamine su pureza con factores psicológicos indesevenculables, como son la confianza que quiera otorgarse o rechazarse a quien lo convoca. Hay quienes creen que el plebiscito tiene como nota esencial su **excepcionalidad** y, por tanto, la discrecionalidad total de quien lo convoca. De ahí que pueda ser una válvula de escape a las tendencias autocráticas del poder a menos que su ejercicio sea clara y transparentemente especificado en la Constitución.

El **referéndum** versa sobre materia normativa y permite que se consulte entre una u otras opciones normativas. Sin embargo, creo que la tipicidad del **referéndum** la da la oportunidad de la consulta **ex post**; esto quiere decir sobre los hechos normativos ya consumados, los mismos que se remiten al electorado (**ad referéndum**) para su confirmación y ratificación o rechazo. Estas medidas normativas comprenden ya sea la aprobación

de legislación nueva, la modificación de la preexistente o su derogación.

Y a diferencia de los dos anteriores, la **consulta popular** propiamente dicha es una suerte de encuesta electoral, en la que la población tiene la opción de señalar, preventiva o programáticamente, qué tipo de normatividad sería preferible diseñar primero y aprobar después. A diferencia del plebiscito, existe una consulta sobre una decisión legislativa inmediatamente vinculada a la decisión. El plebiscito supone, por ejemplo, que el pueblo zanje o arbitre un conflicto entre los poderes del Estado (decidiendo si se disuelve o no el parlamento y se eligen nuevos mandatarios, o si permanecen en funciones los mismos), o separar una franja del territorio. La consulta popular pura supone que el pueblo escoja entre varias alternativas legislativas, no aprobadas aún por el parlamento, cuál es la óptima, como ocurrió en Francia en 1945.

De las tres opciones parece ser que el **referéndum** es el más inmune y el menos vulnerable por la interferencia de actos de confianza, o la ingerencia del rol personal de los políticos en el acto de consulta. Ello da lugar a que se vea en él un mecanismo confiable para ejercitar directamente la democracia en un país. Ello justifica también



la cantidad de casos que se han presentado, en particular en Suiza, donde, según Nicholas Guillet, en su *¿Puede exportarse la Constitución Suiza?* cita hasta 323 casos en los que el pueblo de la federación se ha pronunciado (comprende los casos del referéndum obligatorio constituyente, tanto como el opcional o legislativo).

De ese total, 158 casos concluyeron con la aprobación de la medida legislativa consultada, y 165 en los que se rechazó la propuesta. De estos 165 casos, 70 corresponden a referenda consultados por iniciativa popular para revisar parcialmente el texto constitucional. Y del total de 158 casos de legislación aprobada, 84 corresponden a proyectos de reforma parcial de la Constitución previamente considerados por el parlamento suizo.

### 10.3 La iniciativa popular

Mientras que la técnica y procedimientos de la consulta popular, en sentido amplio, es un mecanismo regulador con el que puede controlarse, regularse, o hasta frenarse la conducta de los órganos estatales en la iniciativa popular, sí radica un elemento democrático “potencialmente revolucionario”. Así lo cree Oswald Sigg, conforme lo ex-

**presa en Las instituciones políticas de Suiza.**

La iniciativa popular tiene en sí ese poder talismánico que hechiza a quien lo propone, como la ruleta fascina al jugador. La iniciativa popular es una herramienta del juego democrático. Con ella puede cambiar la estructura del poder, el reconocimiento de derechos. Su uso imaginativo estimula la renovación del pacto social en áreas generalmente críticas.

En Suiza por ejemplo se ha usado recientemente para proponer, entre otros muchos, casos como los siguientes:

- 1.- establecer el número máximo admisible de extranjeros en el país;
- 2.- la aprobación de la cantidad a gastar en el presupuesto militar de defensa;
- 3.- la limitación al uso de vehículos motorizados durante un número de domingos al año, para prevenir parcialmente el daño ecológico, así como el ahorro de energía hidrocarburante;
- 4.- la prohibición de toda publicidad para el consumo del alcohol o del tabaco.

Todos estos son asuntos candentes para la

opinión pública, así como para las partes cuyos intereses son afectados negativamente por la propuesta.

En el pasado han habido propuestas de todo tipo. Entre ellas, por ejemplo:

- 1.- la unificación del derecho civil y el derecho penal, de 1898;
- 2.- el monopolio de la emisión de dinero, de 1891;
- 3.- el monopolio del alcohol, de 1885;
- 4.- reglas sobre el uso de pesas y medidas, de 1908;
- 5.- el seguro en caso de accidente o enfermedad, de 1890;
- 6.- la subvención económica a las escuelas primarias cantonales, de 1902;
- 7.- la sustitución del sistema electoral con fórmula y principio mayoritario, por el de representación proporcional de 1918;
- 8.- el uso del referéndum opcional para consultar la aprobación o vigencia de tratados de duración indeterminada, o con un período de vigencia superior a los 15 años, de 1921;
- 9.- la elección directa de los miembros del Con-

sejo Federal, que fue rechazada en 1942;

- 10.- la posibilidad de someter a referéndum la legislación dictada por el gobierno al amparo de la denominada “cláusula de urgencia”, de 1949; y,
- 11.- el reconocimiento de la iniciativa popular en materia legislativa, que fue rechazada en 1961 (se trataba de la ampliación del derecho de iniciativa que se reconoció en 1848 solamente para la revisión total de la Constitución, y en 1891 para la revisión parcial de la misma).

De alguna forma es acertado decir que la historia de la iniciativa popular en Suiza, es la autobiografía constitucional del país. Otros países probablemente tendrían otro tipo de preocupaciones, según los distintos intereses vitales de cada comunidad. Mediante la iniciativa popular se pueden presentar alternativas tan radicales, por ejemplo, como la aceptación del matrimonio entre homosexuales, el derecho al descanso masculino antes y después del nacimiento del hijo, el derecho a escoger la propia muerte en vez del uso de medios que prolongan artificialmente la vida, la despenalización del aborto o del consumo de estupefacientes, hasta la eliminación de la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza o el reconocimiento del derecho a

voto de militares y policías, etc.

Ella permite la acción directa del pueblo en su gobierno, la sociedad es **cualitativamente más gobernada por el pueblo**. El pueblo no es un espectador de los hechos que más afectan la atención y conciencia en su presente. Así se reconcilia consigo mismo porque él mismo hace las leyes o adopta una decisión que nadie toma por él.

Es una iniciativa, esto es, una acción espontánea y voluntaria de quien se decide a intervenir en la conducción o liderazgo de su destino. Como señalé anteriormente, también tiene un ingrediente lúdico, de juego. Quien propone la iniciativa, juega. Esto es, apuesta. Acepta que su vida es de alguna forma arriesgar para ganar. Se conceptúa a sí mismo como un jugador en un equipo. Y tiene claramente presente que tiene contendientes, que su chance puede irsele entre los dedos. Sabe que la peor infamia es hacer trampa, ganar sin merecerlo. Comprar una victoria es tan horrendo como violar las reglas y patear el tablero. Así concebida, la democracia es un juego serio y difícil donde debe aprenderse, y aceptar que se gana o se pierde, pero con honor y con dignidad, y siempre dentro de las reglas.

Esa de algún modo es la filosofía de la iniciativa popular. Es popular porque no es una iniciativa oficial o estatal. Puede o no originarse en quienes tienen una ideología "popular". Pueden valerse de ella todos. Desde el conservador y tradicionalista más recalcitrante, pasando por los grupos empresariales, de banqueros, hasta los más radicales que crean en la extinción del Estado, o en su omnipresencia en todos los ámbitos de la vida política y económica.

No es ajena al efecto que el dinero trae consigo. Obviamente el dinero compra publicidad. El dinero compra tecnología. Esa trinidad puede mellar en la capacidad de raciocinio del ciudadano desavisado. Por eso la iniciativa popular sólo tiene suceso si va acompañada de un mínimo de conciencia, capacidad crítica e imaginación entre los electores. El sufragio es un acto en el que el hombre puede hacerse más humano, más dueño de sí mismo, o más vil, más autómatas, menos pensante.

Respecto del caso suizo, el ya citado Oswald Sigg, dice que "los comités en pro de ciertas iniciativas -como la de los domingos sin coches o contra la publicidad de alcohol y tabaco- defienden una posición perdida de antemano, frente a pode-

rosas asociaciones de intereses que pueden permitirse el lujo de presentar de manera refinada sus argumentos a los ciudadanos''.

Es una alusión inconfundible a la desigualdad de recursos financieros con los que los grupos de activistas no oficiales ni estatales puedan promover sus principios, intereses o ideales.

Precisamente la perceptividad, intuición y sagacidad, si no suspicacia del elector avisado, puede rechazar justamente las iniciativas más exquisitas o sofisticadamente presentadas, con el apoyo de campañas de publicidad, avisos, etc. No se necesita bucear en el subconsciente de los grupos de interés para determinar si una iniciativa es en sí misma buena o no.

En otras palabras, dejar al elector expuesto a los efectos de esa desigualdad es también otra forma de dejarle que se haga dueño de sus aciertos y de sus errores. Negar el derecho de iniciativa en vista del peligro que el señor dinero representa es conceptuar a nuestro pueblo como una raza de seres indignos de su libertad. Ese falso proteccionismo no consigue otra cosa que retardar el ejercicio pleno de la madurez política, y negar la libertad de elegir. Nadie aprende a elegir si no conoce

el precio de sus errores. Así es como cuesta ser libre.

Además con ella hay un importante escenario del paisaje democrático en el que el elector puede educarse sobre las ventajas o desventajas de cada iniciativa: los medios de comunicación, la televisión, la radio, la prensa escrita. En la medida que sirvan como foro libre y objetivo, imparcial, de las alternativas en juego, el voto será más adecuado e informado, más responsable y consciente de las consecuencias de la decisión adoptada. Una prensa autocrítica neutraliza también el efecto con el que el dinero y la publicidad sesga la apreciación del público.

Es difícil señalar con toda exactitud cuándo se reconoce oficialmente por primera vez el derecho a la iniciativa popular. Los primeros casos de que tengo información son los de Suiza en 1891, y de Dakota del Sur en los Estados Unidos, en 1898. Al interior de Suiza incluso el uso de la iniciativa tiene origen en la ancestral práctica de algunos de sus *Landsgemeinde*, donde los ciudadanos se congregan en la plaza mayor y pública y directamente resuelven y regulan sus necesidades comunitarias.

Sin embargo, el asunto del origen de la inicia-



tiva popular tiene relevancia, y se presenta como útil o interesante, por una razón sencilla: la dificultad material de que cada individuo pueda gobernar todo el tiempo su comunidad directamente. El problema de la iniciativa popular no interesa en las comunidades de dimensiones tan pequeñas en las que el pueblo no es posible que no atienda sus necesidades de gobierno por sí mismo.

En otras palabras, la iniciativa popular es un concepto, una técnica y un modo de participación política, solamente allí donde el trabajo y poder político son distribuidos y asignados a quienes, por vocación, interés o aptitud, pretenden encargarse de esos menesteres. En otras latitudes no sirven como técnica de participación. Ya no se trata de una técnica en el sentido moderno, es, debe ser, una forma de vida. Sin iniciativa el pueblo no puede organizarse, defenderse ni sobrevivir.

Carl Schmidt dice que “poder constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política”. Nosotros somos esa voluntad política cuando pretendemos que nuestras ideas se materialicen en el reconocimiento general mediante el voto. La imaginación e iniciativa políticas nos hacen ser

mejor poder constituyente, porque así ejercemos activamente nuestra existencia.

No cabe entender un poder constituyente decorativo, donde nuestro voto desaparece anónimamente en el marasmo de cédulas en un acto electoral. La iniciativa popular pretende canalizar esa energía informal del individuo, ese poder potencial de decidir nuestro propio ser comunitario.

En un interesante trabajo que intitula **La organización del desgobierno**, dice Alejandro Nieto que “poder no es la potestad de mandar, sino la capacidad de ser obedecidos. Mejor aún: la capacidad de influir sobre otros, incluso sin mandar”. En expresiones un poco menos digeribles pero no menos precisas, Carl Schmidt dice que “el pueblo manifiesta su poder constituyente mediante cualquier expresión reconocible de su inmediata voluntad de conjunto, dirigida hacia una decisión sobre modo y forma de anuencia de la unidad política”.

La iniciativa popular es eso. Es una expresión de una proposición, que todos pueden llegar a adoptar y reconocer, de una voluntad que puede afectar a todo el conjunto del país si la mayoría consiente en nuestra idea, y que tiene como objetivo o norte

que mediante la consulta popular correspondiente se decida respecto de nuevas propuestas sobre el modo y la forma en que nuestra unidad política, nuestra constitución, nuestras leyes, quedarán redefinidas.

Es nuestra incapacidad tangible, física, material, de ser todo el tiempo, en acto, poder constituyente, lo que justifica la postulación de la iniciativa popular como método de acción política. A la postulación de una iniciativa sucede el debate público. Ese debate público sobre alcances, ventajas, desventajas, conveniencia o inconveniencia es el que permite sufragar sobre la recomposición o no de nuestra unidad política. Pero sólo la iniciativa lo hizo posible, y sólo mediante ella se ventilará la afirmación y afinamiento de nuestro ser político.

No ha sido hasta después de la primera guerra mundial que se ha extendido el reconocimiento de la iniciativa popular. Los casos más notorios son los de las Constituciones de Weimar (artículo 73); y de Baviera (artículos 10 y 30) de 1919; en 1920 las de Austria (artículos 41 y 46); Prusia (artículos 6 y 14) y Estonia (artículos 29 a 31 y 34); Grecia de 1927 (artículo 125) y España de 1931 (artículo 66).

Luego de la segunda guerra mundial la institución ha seguido siendo reconocida. Véase por ejemplo las Constituciones de Italia de 1947 (artículos 71 y 138); la de Alemania Federal de 1949 (artículo 29 apartado 4) y la de España de 1978 (artículo 87).

En América del Sur la iniciativa popular aparece en los textos de las Constituciones de Uruguay de 1961 (artículos 79 y 331); Venezuela de 1961 (artículo 165); Perú de 1979 (artículo 306); Brasil de 1988 (artículo 29); y Colombia de 1991 (artículo 103).

Aparte de optar entre reconocer o no, a la iniciativa popular como un método y derecho a consagrar en el texto constitucional, otros aspectos esenciales de su reconocimiento comprenden la **materia** sobre la que puede presentarse, la **forma** que puede adoptar la propuesta, si acaso existe alguna **temática excluida** de su ámbito, y, los **puntos centrales del procedimiento** y de los **plazos** en los que debe cumplirse el trámite.

- (a) **Materia.**- Los temas que puedan ser materia de iniciativa popular son de diverso alcance según los distintos países en los que se la reconoce.

En Suiza la iniciativa popular sólo puede tener materia constitucional, para revisar en todo o en parte su texto, pero a través de un pedido de referéndum puede solicitarse la consulta de una ley aprobada por el parlamento para que sólo con la aprobación por el pueblo entre en vigor. La Constitución de Weimar sólo permitía la iniciativa sobre materia estrictamente legislativa y no la constitucional. Baviera y Prusia no sólo reconocían la constitucional y la legislativa, sino que además podía solicitarse la disolución del parlamento (Dieta). En Baviera incluso podía además solicitarse la reunión de legislatura extraordinaria de la Dieta, la misma que se instalaba si lo pedía un quinto del total de electores.

Entre las Constituciones más recientes, la de Italia se refiere a la iniciativa popular de leyes, pero tratadistas como Biscaretti de Ruffia creen que puede entenderse que también comprende la de la Constitución. La de la República Federal de Alemania reconoce la iniciativa popular sobre materia de demarcación territorial y pertenencia a distintas áreas geográficas dentro del propio territorio alemán.

En América del Sur la Constitución uruguaya prevé la iniciativa legislativa (artículo 79) y la

constituyente (artículo 331); la venezolana sólo reconoce la iniciativa legislativa pero no la constitucional; la peruana admite la constitucional pero no la legislativa; la brasileña contempla la iniciativa popular de proyectos de ley de interés específico de un municipio, ciudad o barrio; y la colombiana recoge la iniciativa legislativa.

Todas las iniciativas deben concluir en una **consulta popular**. Según que se trate de una consulta sobre acto normativo o uno de pura decisión, la manera como concluya será un **referéndum**, un plebiscito, o una consulta popular en sentido estricto (también conocida como **Volksbefragung** entre los alemanes y “encuesta de opinión” entre los españoles).

Obviamente las que proponen una revisión total o parcial de la Constitución concluirán en un **referéndum**, como lo harían igualmente las que proponen la creación, modificación o derogación de legislación. Y en principio las iniciativas que propongan cambios en la demarcación territorial o la disolución del parlamento se referirán al electorado como plebiscito, a menos que tuvieran carácter preventivo o programático de materia normativa, en cuyo caso correspondería la consulta popular en sentido estricto.

- (b) **Forma.**- Las opciones tienen especial relevancia en los casos de iniciativas y consultas de carácter normativo. Se admite una de las dos formas, la de la proposición del tema a normas en **términos generales**, y la de la presentación formal de un **proyecto de ley** o de reforma constitucional.

Las propuestas de una iniciativa en términos generales se conocen como mociones, o **propuestas no formuladas**, por oposición a las iniciativas elaboradas formalmente a las que se llama **propuestas formuladas**. Las primeras, más simples, contienen la enunciación de los principios, objetivos o contenido básico de la decisión legislativa que se adoptaría. Las segundas exigen la adaptación a las fórmulas y estilo legislativo, su ordenamiento secuencial, el uso consistente de los conceptos en el texto, así como la máxima precisión semántica, ortográfica y de signos de puntuación posible.

El permitir uno u otra, o ambas opciones, determina que se diseñe un procedimiento distinto para cada caso. Si se permite la propuesta **no formulada**, por ejemplo, es necesario que se prevea que en algún momento debe aparecer formulada. ¿Quién y en qué oportunidad lo hará? ¿Lo hará el

parlamento? Si lo hace el parlamento, ¿lo hace antes o después de la consulta al pueblo?

Una de las prácticas más aceptada, es que la propuesta no formulada sea sometida directamente a consulta del electorado.

Se prevé que en esos casos el parlamento debe redactar el texto en concordancia con la voluntad del electorado si la iniciativa fue aprobada, la misma que debe posteriormente ser promulgada por el gobierno.

Si la iniciativa es formulada cabe, asimismo, que sea conocida por el parlamento en algún momento. Hay casos cuando la iniciativa se presenta directamente. Cuando ello ocurre es para que se pronuncie a favor o en contra de la propuesta. Si el parlamento está a favor ya no es necesario someterla a consulta, porque aprobará su texto. Si no concuerda con la propuesta cabe que su sustitutorio o su recomendación de no aprobación, sean sometidas en conjunto a consulta para que el electorado dirima.

Entre las Constituciones en las que se exige una propuesta legislativa formulada está la de Weimar, la de Italia de 1947 y la de España de



1978. En Uruguay se exige también la propuesta formulada para la reforma de la Constitución.

En Suiza sin embargo sí se permiten ambas alternativas para las iniciativas de reforma parcial de la Constitución. Si se presenta en la versión **no formulada**, las Cámaras pueden o no estar de acuerdo. Si están de acuerdo revisan la iniciativa, la formulan según los propósitos que ella contiene, y se la somete a la aceptación o rechazo del electorado. Si no están de acuerdo se somete directamente a consulta electoral; si el pueblo acepta la iniciativa, las Cámaras formulan el texto que traduce la voluntad popular.

Si se presenta en la versión de propuesta **formulada** y la Asamblea Federal está de acuerdo con la iniciativa, se la somete a adopción o rechazo del electorado. Si la Asamblea Federal no está de acuerdo puede elaborar un proyecto distinto, o recomendar al pueblo el rechazo del proyecto y someter a votación un contra-proyecto.

En el caso de las iniciativas de alcance legislativo, Suiza prevé, antes que la presentación de un texto, simplemente el rechazo de la legislación vigente (artículo 89, según la modificación del 25 de setiembre de 1977) mediante **referéndum**.

Existe una variante aparentemente más expeditiva que la utilizada en Suiza para cuando las Cámaras aprueban una iniciativa popular. Se trata del mecanismo que se consiguió en las Constituciones de Weimar, y de Estonia, por el que si el parlamento aprobaba la iniciativa redactaba la ley y la remitía directamente para su promulgación al gobierno. Así se abrevia el paso de la consulta popular, la misma que se reserva para los casos en que los proponentes y el parlamento discrepan.

(c) **Temática excluida.**- Se da la tendencia en algunas latitudes a limitar las materias constitucionales o legislativas sobre las que puede recaer una iniciativa. Entre dichos temas se encuentran las leyes orgánicas, las tributarias, presupuestarias, de empréstitos, las relacionadas con tratados internacionales, y las relacionadas con el derecho o prerrogativa de gracia (amnistía e indulto).

(d) **Procedimiento.**- El trámite de la iniciativa popular típica comprende seis etapas distintas. Ellas son:

- **Presentación.**- donde se confirma el número de firmas exigidas, así como la oportunidad de su presentación. El número puede va-

riar de acuerdo a la densidad poblacional de cada país, el número de votantes inscritos en el padrón electoral, etc. Y la oportunidad se refiere en especial al caso del pedido de consulta para derogar una norma de reciente aprobación por el parlamento, como en el caso italiano, donde se da un plazo de hasta 3 meses desde la publicación de una reforma constitucional por el parlamento para que 500 mil electores soliciten consulta popular sobre su aprobación (caso que la aprobación de la reforma no haya ocurrido por dos tercios de los miembros de cada Cámara).

- **Publicación:** confirmada la autenticidad de las firmas por el organismo competente debe darse inicio a su difusión. Generalmente ésta se efectúa en el diario oficial, pero es aconsejable que se prevea medios no tradicionales, más actuales y efectivos, en especial la televisión.

- **Suscripción:** es una etapa diferente a la de la presentación, porque supone la recolección de firmas de quienes no conforman el llamado "Comité de iniciativa". En Suiza la fase de presentación y la de suscripción son mucho más definidas que en Italia. En la actualidad

en Suiza los promotores o miembros del “Comité de iniciativa” tienen 18 meses para conseguir las 100 mil firmas con las que tienen expedito su derecho para que se verifique la consulta popular. La suscripción se lleva a cabo en calles y plazas, en los partidos, los sindicatos, las universidades, etc.

- **Remisión:** conseguido el número exigido de firmas la propuesta está lista para remitirse al órgano estatal que gestionará la consulta. Por lo general se remite al Parlamento para que revise el texto y pueda recomendar una alternativa al público sufragante.

- **Consulta:** de ser necesario o procedente se consulta la iniciativa, ya sea que vaya acompañada del reporte y recomendaciones del parlamento, con otras iniciativas, con el mismo contenido, o que vaya sola.

- **Integración:** si la consulta no concluye en un rechazo debe darse inicio a la fase integrativa del proceso legislativo. En este caso, si no tiene participación el parlamento en el trabajo de redacción de una ley, debe redactarla y su texto remitirse al gobierno. Y si el parlamento propuso un texto y la consulta lo

tomó en consideración, el texto aprobado pasa directamente para su promulgación y publicación por el gobierno;

- **Vigencia:** en Suiza las modificaciones parciales de su Constitución entran en vigencia desde la propia fecha en que ellas son aprobadas por la mayoría de electores. En otros países las normas aprobadas o derogadas, surten efecto o dejan de tenerlo, luego de su publicación en la prensa oficial.

Las formas de hacer de la nuestra una sociedad democrática son innumerables. Y he referido que la democracia es un modo de vivir, de pensar, es un hábito, más que una declaración en un texto constitucional. Entre esos métodos de no disociarnos, de impedir el desborde del autoritarismo o tiranía de las minorías, cabe practicar las técnicas de participación y ejercicio directo del poder. La revocatoria del mandato, la consulta popular y la iniciativa popular, son medios propios de la sociedad moderna de asirse a su esencia, a su fundamento: ser tú y yo quienes hagamos nuestras reglas y gobernemos mediante el mandato que le entregamos a quienes legítimamente nos representan.

Estos medios no son bálsamo para las élites

de los partidos ni de los parlamentos. El solo hecho de postularlos a más de uno produce iracundia, silbidos en las orejas o asfixia. No son pocos sus detractores, por credulidad en el mito de la democracia representativa o por intereses golpeados.

Se critica en general los mecanismos de participación directa del pueblo por razones de diverso calibre. Entre otras las principales pueden ser:

- la falta de capacidad del elector para decidir sobre los complejos asuntos de políticas públicas, desde las demográficas y genéticas, hasta las de la más sofisticada fineza como las políticas monetarias o energéticas;
- la ligereza de apreciación de la población para formarse, con criterio objetivo, los alcances y magnitud de los problemas que se le consulta, o los que han comprometido la acción del representante cuyo mandato se pretende revocar;
- la carencia de reflexión para formarse una opinión justa sobre los asuntos que urgen su cauta y ponderada consideración, los que no permiten el lujo del apresuramiento ni del decidir sin medir la gravedad de las conse-

cuencias ; y

el apasionamiento por motivos fútiles o circunstanciales, que impiden decidir en consideración de la perspectiva general en la que esos motivos vanos e intrascendentales aparecen.

En otras palabras, quienes se oponen a mayores medios de participación popular, niegan tales métodos, técnicas o modos porque han juzgado que nuestro elector es incapaz, apresurado, irreflexivo e impulsivo. Juzgan también que para protegernos del mal gobierno y mala elección de ese elector debemos restringir la participación política en todo lo posible.

En suma, es como inmolar el presente de nuestro pueblo de hoy ante el altar de la oligarquía de los pocos capaces, cautos, reflexivos y racionales. Es una manera de negar el ejercicio y la madurez de la libertad por el miedo a que se use mal de ella. Creo que nadie que es hoy capaz, cauto, reflexivo y racional dejó de errar alguna vez.

Quien no yerra no sabe el valor de la libertad, de la cautela y de la reflexión. Negar las equivocaciones colectivas es perder de vista el proyecto

de nuestro porvenir. Tanto proteccionismo nos va a entregar un futuro de infantes en política. Hoy ya tenemos el retraso secular de quienes nos vieron como una sub-especie desde el colonialismo hispánico, y probablemente incluso desde antes.

Ante el conservadurismo de algodones y faldellines, el pulso de nuestra opinión pública parece darle razón a James Bryce, cuando en su **Democracias Modernas** apuntó las cuatro razones que, como respuesta a los argumentos que la critican, justifican mayor liberalidad y hasta radicalidades, en los métodos de participación y afirmación de la democracia. Esas razones son:

- 1.- La desconfianza en las élites parlamentarias, que no interpretan regular o correctamente el sentir popular;
- 2.- Recelo y suspicacia derivadas de la influencia que puede ejercer en la élite parlamentaria los intereses de las élites de poder no parlamentario (desde el gobierno, los banqueros, empresarios, movimientos de vanguardia sindicales o populares, las iglesias, los militares o la prensa);
- 3.- La posibilidad real de promover y definir cier-



tas medidas más rápidas y directamente que por la mera acción del parlamento;

#### 4.- La fe en la sabiduría y la rectitud del pueblo.

No se trata de idealizar ni novelar sobre nuestra existencia y proyectos colectivos. Se trata más bien de ajustar el enfoque de nuestros problemas. Ponerlos en otra perspectiva. Postular con nuestra imaginación alternativas frescas y darles una auténtica y real oportunidad. El imperialismo no es bueno ni en el ejecutivo ni en el legislativo. La maximización del poder de una y otra ramas del estado degenera la naturaleza política de la comunidad. Aquí es donde tu participación y la mía son contundentes. Démosle vida a estas distintas formas de nuestro ser político y usémoslas efectivamente y seriamente.

Una de las razones por las que es oportuno apostar por una democracia sin falsas limitaciones es justamente la fe en el hombre. Si no creemos en él todo lo que nos quedaría sería el suicidio colectivo. Creer en la libertad de ser, es una consecuencia de nuestra condición humana. Si desconfiásemos en la sabiduría y rectitud de que todos somos capaces, con ese mismo acto negaríamos la existencia de la inteligencia y la conciencia humanas.

Nadie que alcance a comprender la urgencia, prioridad y magnitud de corregir los males que nosotros mismos causamos u originamos, deja de empeñarse en arreglar las cosas. A eso es a lo que se refería Sócrates cuando decía que nadie hace el mal voluntariamente. Es que es imposible hacerlo cuando se ha comprendido el ser y sentido de las cosas.

El gran problema es generar esa conciencia de los males y calamidades que podemos llegar a causar. Nada nos puede limitar cuando la conciencia ejercita su poder. Lamentablemente necesitamos más hombres convencidos y decididos para que las cosas sigan su curso natural, y lleguen a cambiar con su participación. Hoy es preciso purificar nuestra comprensión de las cosas y optar con nuestro protagonismo por las locuras y malacrianzas del presente, antes que por las corduras y faltas de visión de un pasado que nos ha impedido una perspectiva y enfoque menos endémicos del futuro.

Si nuestras expectativas sobre el rol del individuo son altas, también serán altos sus resultados. Fe y oportunidad dejan que todos crezcamos, que nos tengamos confianza. No es posible crear, producir y avanzar en una atmósfera enrarecida de intrigas, chismes, envidias y suspicacias. Cada individuo tiene en sí mismo la capacidad de elevar la

condición material y espiritual de toda la comunidad. Cada uno de nosotros puede ser la diferencia entre la fe y la indiferencia, y el éxito o la derrota de la auténtica democracia.

Mecanismos de participación directa en el poder como los expuestos no pueden traer cambios repentinos. La política no obedece a conjuros ni a cábalas. No hay prosperidad ni democracia sin trabajo abnegado, paciente, sin esfuerzo, sin tenacidad, sin sacrificio. El futuro puede cambiar hoy, pero hoy no se verá el cambio en la escala que lo necesitamos. Una mejoría no es imposible. Pero negar la oportunidad de vivir en más libertad sí puede dejar de hacer posible una comunidad más humana y más dueña de su destino.

## **b) Cambios en la estructura representativa**

### **10.4 Democratización de los partidos**

La voz patética del senador Enrique Bernales tenía tono profético cuando advirtió en la entrevista que le hizo el semanario *Sí* en marzo de 1991, que “tal vez las masas tengan que asaltar los loca-

les de los partidos, del palacio, del parlamento, para que recién nos demos cuenta de que nos han desahuciado como políticos y cuando queramos cambiar ya habrá sido tarde para la reforma”.

La enseñanza es que si quieres democracia en el Perú tienes que vivir la democracia en todas partes. Si la quieres en los partidos tienes que escoger opciones y reglas democráticas para su existencia y sus mecanismos de toma de decisiones.

Dos son las áreas críticas principales en la empresa de asegurar la condición democrática de los partidos políticos: el problema del **acceso de las bases a los niveles de decisión**, y el de la **transparencia de su financiación**. El primero porque siendo organizaciones inspiradas en principios con un mínimo de jerarquía, es a su interior donde se eligen a los candidatos a puestos públicos, de donde tienen que salir sus dirigentes. El segundo porque los recursos con que operan y las políticas que amparan públicamente no deben ocultarse a quien vota por ellos.

Existe una indudable relación entre las posiciones de los partidos, y sus votos en las Cámaras, con la lealtad o compromiso que la organización

debe a sus financistas. Para que los procedimientos democráticos permeen el tejido partidario, el elector debe creer en los partidos totalmente, no a medias; la suspicacia, la sospecha, de qué intereses se manejen detrás de las declaraciones de sus dirigentes, impide el normal desarrollo de la vida política.

Precisamente el Movimiento Cambio 90 surge en el Perú como una corriente, como un sentimiento, opuesto a los métodos y dirigentes tradicionales de los partidos. Los inicios del Movimiento Libertad son también parecidos, aunque luego se coaliga con dos partidos de centro derecha para intentar, sin conseguirlo, llegar al poder, y luego convertirse él mismo en partido político. El pueblo se identificó con una notable intensidad con la postura no partidarizada de ambos movimientos, postura que sus líderes o negaron con sus acciones, o aprovecharon con táctica cronométricamente calculada.

En tanto que Libertad se alió electoralmente con dos partidos para llevar a Vargas Llosa a la Presidencia de la República de una manera abierta, franca, hidalga, el propietario del tractorcito que reprochaba el "supermandato" ordenó el cierre de puertas de todos los locales de Cambio 90 en e

país previendo o presumiendo el oportunismo y el arribismo, de quienes, con proverbial regularidad y puntualidad histórica, debieran pasar la cuenta y pedir su pedazo de pastel como pago por la abnegada campaña. Ambos criticaron a los partidos. Uno formó alianza abierta con ellos. Otro se valió de la táctica usada por los partidos para llevar no a una cúpula sino a un caudillo al poder. A uno se le reprochó su principismo quebrantado, al otro su ingratitud. Pero hoy todo se ha olvidado y perdonado en la devota y desmemoriada catolicidad de nuestro pueblo.

¿Quién toma decisiones como éstas que no abundan precisamente en la salud de la república? Son, han sido, los dirigentes. ¿Consultaron acaso los dirigentes de Libertad con sus bases sobre la alianza con AP y el PPC? ¿Cuándo conocieron todos los comités organizadores de la campaña de Cambio 90 la intención de congelar sus locales y bases?

Postular hoy día una democracia al margen de los partidos encierra el propósito de sustituirla por una democracia corporativa, al estilo de la falange española, el fascismo italiano, de utilizar la artillería verbal contra ellos como una maniobra estratégica para que, detrás de esa cortina de humo, pueda

emerger, como el Sol Naciente, un nuevo partido a la sombra de un líder sin desgaste, o sencillamente de acabar con todos ellos al estilo Kamikaze.

La historia enseña que en la década del 30 hubo organizaciones no precisamente occidentales que propugnaban la disolución del sistema de partidos. Entre ellas por ejemplo grupos como Dragón Negro (**Kokuryukai**), Hermandad de Sangre (**Ketsumeidan**), Camino del Emperador (**Kodokai**) o Sociedad Rosada (**Sakurakai**) en el Japón, responsables del asesinato del primer ministro Inukai Ki, con lo que se selló el fin del sistema de gobierno de partidos en el país nipón de comienzos de siglo. El propósito de propiciar una democracia al margen de los partidos es lograr su escisión y debilitamiento interno.

Es debido a la existencia de los “círculos interiores” y a los sistemas de selección y promoción que tienen, que los partidos impiden el óptimo flujo de la energía democrática de sus miembros. El retrato del estado en que se encuentra cada partido puede conocerse al responder preguntas como la manera y criterios con los que se selecciona y promociona a los dirigentes, y las alternativas de las bases del partido para renovar el “círculo interior” con sus votos.

Sin embargo la democratización de los partidos, como la de la sociedad en general, tiene pocas posibilidades de éxito cuando se impone verticalmente, desde arriba, mediante leyes o normas en cuya elaboración ellos no participan, y cuyos militantes no podrán demandar que se apliquen y se hagan efectivas, o cuando las reglas fijadas no cuentan con el compromiso, consenso y corazón de todos quienes las deben aplicar. De ahí que una ley de partidos políticos que tenga la naturaleza y autoridad de tal, debe ser el resultado del aporte y discusión de los propios destinatarios de la norma. Optimo resultaría que los debates de los partidos fuesen también del conocimiento público, de manera que el propio elector no partidario pueda evaluar y juzgar cómo votar, según la condición democrática de cada partido y su capacidad para manejar el pluralismo de sus bases.

Un partido donde las élites rotan regular y periódicamente y no se perpetúan, tiene sangre nueva. La permanencia de las mismas élites puede aportar experiencia, es cierto, pero esa experiencia puede ser más democráticamente conducida en la formación o asesoramiento de las nuevas generaciones. Lo que está mal es que se momifiquen los líderes y se aisle a quienes aportan la renovación, la adecuación, el *aggiornamento*, así como el im-



petu, el entusiasmo, la fe, la imaginación y la energía.

Si existe la política de promover a la juventud en un partido, tanto como la de escuchar y dar seria consideración a la voz de la experiencia, hay garantía que el elector contará con líderes a la vez que llenos de energía y vitalidad, suficientemente sagaces y preparados.

Pero no sólo es la juventud la que debe tener acceso y capacidad de decisión. En general de lo que se trata es de favorecer la libre y no sectaria discusión partidaria. De lo que se trata es de **difundir el poder al interior de los partidos**, descentralizarlo. Evitar el acaparamiento y monopolización. Nadie puede ser dueño ni propietario de un partido. Los partidos son instituciones integradas por particulares, alrededor de un ideal, un interés, una ideología, pero su desempeño en los procesos políticos tiene efectos públicos que deben asegurarse para evitar la desintegración social.

Los partidos no deben ser sociedades herméticas sino instituciones abiertas, flexibles, permeables, adaptables, en los que irrestrictamente todos los ciudadanos deben poder participar. Si un partido se organiza hermética o autoritariamente, ese

solo hecho generará una reacción de los demás, una respuesta. La respuesta puede ser que los demás partidos también se organicen esotérica o autoritariamente.

El propósito es romper la suerte de “guerra fría” entre partidos, superar los puntos muertos que trae consigo el “equilibrio bélico”, consecuencias de que en su accionar se prefiera las tácticas o las estrategias a los principios, a la confrontación y juego francos en la arena política.

En el Perú no tenemos hasta 1992 una Ley de Partidos Políticos, aunque nuestras constituciones han regulado su existencia cuando no además reconocido, como lo hace el artículo 68 de la Carta de 1979, su concurrencia a la formación y manifestación de la voluntad popular y su importancia para la participación plural de la ciudadanía en la vida política.

Aun cuando nunca puede dejar de enfatizarse lo suficiente que la democratización es un proceso y un producto de nuestra cultura personal y colectiva, y que no puede imponerse sin el concurso de nuestra convicción, quienes tienen por ocupación o mandato el normar sobre las actividades de nuestra sociedad no puedan obviar su responsabilidad y

deben diseñar las leyes según ideales hacia los que pretenderá conducirse las instituciones y los hombres. Dentro de esa perspectiva pedagógica del derecho y la ley, es que en el Perú se han ensayado proyectos en los que se define su posición y status jurídico ante nuestro sistema político.

El 29 de Mayo de 1992, durante la sesión que por motivo de fuerza mayor celebró la Cámara de Diputados en el Centro Cívico del Distrito de San Miguel, la Comisión de Constitución, Leyes Orgánicas y Reglamento presentó su dictamen sobre el proyecto de Ley de Partidos Políticos que se originó en el Senado. Entre los aspectos que definen del proyecto sustitutorio de Diputados se encuentran los siguientes:

- 1.- El establecimiento del sistema de votación directa, simultánea, personal, igual, libre y secreta para la elección de autoridades y dirigentes partidarios de nivel distrital, pero votación opcional directa o indirecta para la elección de los dirigentes en los órganos superiores;
- 2.- La revocabilidad del mandato de los dirigentes partidarios por las causales y procedimientos que dispone cada Estatuto;

- 3.- El plazo de 5 años como término máximo de permanencia “de los integrantes de los órganos de los partidos”, pudiendo ser reelegidos indefinidamente mediante votación calificada;
- 4.- La elección de candidatos al gobierno y parlamento nacionales, así como representantes a las Asambleas Regionales y Concejos Municipales según el arbitrio de cada partido y conforme la prescriban sus Estatutos;
- 5.- El reconocimiento de la participación de los simpatizantes cuyos derechos y obligaciones, como los de los militantes, define cada Estatuto;
- 6.- La profusa regulación del derecho de los partidos para acceder gratuitamente a los medios de comunicación masiva de propiedad del Estado; y
- 7.- La enunciación del régimen económico, basado en la publicidad de los ingresos y la determinación de las entidades de las que está prohibido percibir aportes, directa ni indirectamente.

Indudablemente que es ya significativo el haber conseguido concluir este proyecto, y dejarlo listo para el debate final por el Plenario y su votación.

Es mi impresión no obstante que cabe evaluar algunos ajustes, de forma que los militantes tengan mejores oportunidades de acceder a los puestos de decisión, y que quede garantizada de mejor manera la transparencia de su financiación y de los intereses, grupos o entidades que los respaldan con recursos económicos.

Entre los asuntos que me parece pueden mejorarse, advierto, los siguientes:

- 1.- La votación **directa** para la elección de los dirigentes en los órganos de nivel nacional, o mantener la elección indirecta pero reconociendo a cada delegado tantos votos como los que su circunscripción o sector representa;
- 2.- La determinación del período de **dirigencia** en organismos del máximo nivel nacional o regional en plazo no superior a los **dos años**, en vez de cinco, limitando la reelegibilidad a tres períodos consecutivos como término máximo;
- 3.- La **supervisión u observación** del proceso de elección de los candidatos al parlamento o gobierno nacionales y asambleas regionales por el **Jurado de Elecciones**, o sus órganos de nivel territorial inferior, según el alcance

de la elección;

- 4.- Debe especificarse que la publicación de los ingresos y gastos de los partidos comprende, y no excluye, la difusión de la relación del origen de sus recursos, patrimonio, donaciones, etc., de forma que cualquier ciudadano pueda conocer la identidad de los más significativos mentores, personales o institucionales, que tiene cada partido, cuyos aportes hayan superado, por ejemplo, los 5 a 10 mil dólares, y en qué montos financia cada uno de ellos las campañas de sus candidatos (de lo que se trata no es del mero y simple control contable de soles, sino de conocer abiertamente quién respalda financieramente a los partidos, qué intereses financieros se mueven detrás de ellos, así como de cada uno de los candidatos que aparecen en sus listas, o en las de las alianzas que ellos acuerdan);
- 5.- Finalmente, una cuestión general o de principio que es conveniente dejar definida en la ley como política pública: debe prescribirse el principio de igual tratamiento a todos los partidos por el estado y los organismos públicos. Esto es, es preciso que se establezca la garantía de que si se asignara, reconociera o facilitara recursos, servicios o infraestructura

en favor de un partido, el mismo tratamiento, beneficio y prestaciones debe ofrecerse a todos los demás, de acuerdo al resultado proporcional de cada cual en los últimos resultados electorales.

A efecto de que esta ley sobre los partidos políticos tenga un nivel de eficacia aceptable, debe ir de la mano con las modificaciones del sistema electoral. Para evitar el desbande anárquico que cunde en la mayoría de los partidos que llegan al parlamento, donde, como señala con acierto Enrique Bernaldes "el parlamentario se constituye en un factor de poder ante su propio partido, nadie lo controla", es preciso que se deje de lado la opción por el "voto preferencial" (usado precariamente por el electorado) restituyendo la **lista cerrada**, y que se asegure la **revocabilidad del mandato** (medio al que podría recurrir la militancia tanto como el "círculo interior" del partido para resolver el mandato de quien no lo representa.

Ya me he referido extensamente al asunto de la revocabilidad del mandato. Sólo dos palabras respecto de la **lista cerrada**. Es cierto que probablemente resulta una de las propuestas más impopulares para quienes, apelando a su alegada defensa de la mayor participación popular, quieren

dejar que los votantes elijan de entre todas las propuestas el menú que mejor concrete sus aspiraciones.

Precisamente por lo impopular que resulta mi planteamiento creo que ofrece más garantías. El fundamento que encuentro en la lista cerrada como parte de la fórmula electoral, es que deja a los partidos políticos la responsabilidad plena y la libertad más clara para que cumplan a cabalidad con su rol intermediador entre nosotros y nuestros mandatarios. Introducir elementos que distorsionen la libertad de manejo de los partidos siempre trae consigo la posibilidad de que éstos se excusen por no contar con el cuadro de personas con el que necesitaba actuar.

El voto personalizado o el voto preferencial crean la ilusión de una mejor representación de nuestros intereses, y además fomentan la atomización y el desorden en los grupos parlamentarios. El votante supone que porque vota preferencialmente por un candidato en vez de otro de la lista tendrá mejor opción y más presencia en el parlamento. Ese es un prejuicio basado en el concepto caudillista del poder.

Quienes llegan al parlamento mediante un voto



preferencial que altera el orden propuesto por los partidos, obtienen por la vía oblicua lo que no consiguieron por la directa. Precisamente ese voto por la persona en vez del partido debilita el accionar en base a programas políticos. Hoy día no está de moda hablar de partidos y al referirse a ellos se los trata como rastros de barbarie e incivilidad. Su satanización no nos da bienestar, eso es lo que debemos tener presente. Los partidos y el parlamento no están más en crisis que lo que lo está la prensa, la burocracia del ejecutivo, las fuerzas armadas. Es mi impresión que la única manera que tenemos de fortalecer la democracia y el parlamento es afirmando el poder que requieren los partidos. De ahí que, junto con la lista cerrada, tenga que proponerse simultáneamente su democratización.

Adicionalmente, es oportuno considerar otros mecanismos financieros para equilibrar el coeficiente de poder que tengan unos partidos y no otros. En principio no es posible siquiera discutir respecto de estos mecanismos, si antes no se ha aceptado dos principios claves: el del tratamiento igual a todos los partidos por el poder público, y el de la absoluta franqueza y transparencia de las finanzas y economías partidarias.

El Perú no es el último en llegar a estos conceptos. Hay países en la Comunidad Europea como Bélgica, Irlanda y Luxemburgo, que no han legislado aun sobre el financiamiento que el Estado otorga a los partidos. Todos los demás lo han hecho. La razón por la que se produce este retraso relativo tiene que ver con el rol público que para cada país tienen los partidos. Siendo entidades de derecho privado, son los ejecutores indirectos de las actividades del Estado. Son un presupuesto del Estado moderno.

Teniendo un rol público innegable y en razón de lo cual deben ser financiados por el estado, no son los partidos, sin embargo, órganos del Estado. Dice Biscaretti di Ruffia que “el interés propio que, indudablemente persiguen el contraste que entre ellos se da institucionalmente, la naturaleza pública aunque no estatal de las funciones que efectúan, impiden realmente esa calificación”.

En realidad el desarrollo del concepto del financiamiento público a los partidos políticos es muy reciente. Alemania Federal fue el primer país de Europa occidental que lo trató y desarrolló legislativamente en 1954. Posteriormente se ha dictado la Ley de Partidos Políticos de 1967, con sus modificaciones de los años 1969, 1970, 1974 y

1979. Recién en 1983 se dicta la Ley de Financiación de los Partidos Políticos, y en 1988 se volvió a modificar el régimen general.

Según lo refiere Jürgen Brenneke en su comentario a la ley alemana, el Tribunal Constitucional Federal ha dispuesto la modificación del régimen de financiación a los partidos al señalar que debía modificarse el porcentaje deducible de la renta imponible del donante como gasto para el fomento de fines político-estatales (en lo que quedan comprendidas las donaciones a partidos políticos). En consecuencia con la opinión del Tribunal Constitucional el máximo deducible por concepto de donaciones y aportes no debe superar los 140 mil marcos alemanes.

Pero la sustancia del régimen de financiamiento público consiste en dos aspectos fundamentales:

- ◀ **la reposición de costos**, de la campaña electoral: todos los partidos que hayan alcanzado más de 0.5% del total del segundo voto personalizado de una elección, tienen derecho a repartirse, proporcionalmente al número de escaños obtenidos, la cantidad que resulte de multiplicar 5 marcos por cada voto válido

emitido. Por ejemplo la coalición CDU/CSU recibió la cantidad de más o menos 140 millones de marcos en las últimas elecciones de 1990.

- **la compensación de oportunidades:** con el fin de no desproteger a los partidos con menores recursos financieros relativos, el estado entrega un denominado “aporte de igualación” a todos los partidos que hayan obtenido un mínimo de 0.5% de total del segundo voto personalizado emitido en el territorio federal en las últimas elecciones. Dicho “aporte de igualación” consiste en la entrega de un monto equivalente al resultado de dividir, el 40% del total de las cuotas aportadas por los afiliados y de los donativos declarados en los informes con los que se rinde cuentas sobre ingresos y ejecución de gastos, entre la cantidad del segundo voto personalizado correspondiente al partido.

Se calcula que la financiación estatal directa de los partidos representa aproximadamente el 40% del total de ingresos de los partidos en Alemania.

Otros países en los que también se reconoce la financiación estatal de los partidos son Holanda

(1972), Italia (1974), España (1978), Grecia (1984), Dinamarca (1986), Francia (1988) y Portugal (1988). En el Reino Unido de Gran Bretaña sí se considera la ayuda o apoyo a los partidos de oposición desde 1975, pero el concepto es diverso al manejado en los países del continente. En Argentina se reconoce el subsidio a los partidos desde 1985.

En la medida que los partidos cuenten con más dinero podrán igualmente tener más oportunidades para cumplir con su rol promotor de la participación política del individuo, de la educación política de la población, así como de la preparación de su militancia para asumir las responsabilidades públicas que les corresponda cumplir.

Vistas así las cosas, los partidos políticos son más que sus "cúpulas" o "círculos interiores". Apoyando a la militancia de las bases también se consigue la protección contra las oligarquías que se perpetúan o fosilizan en los cargos dirigenciales.

No se pierda de vista que la campaña electoral puede ser vista como una inversión de grupos de interés, como un negocio productivo, donde el beneficio es el intangible de la influencia y cercanía al poder que el donante recibe del candidato que apoyó.

En los Estados Unidos por ejemplo, señalan Thomas Dye y Harmon Zeigler, Richard Nixon gastó 60 millones de dólares en su campaña de reelección, en tanto que su oponente, George McGovern, gastó 30 millones. Entre los principales sostenes financieros de Nixon se contaban el centimillonario gerente de la **Combined Insurance Company of America**, Clement Stone, que donó 2 millones; Richard Mellon Scalfé, otro centimillonario, director de la **Gulf Oil Corporation** y del **Mellon National Bank and Trust**, con 1 millón; y Arthur Watson ex-gerente de la **IBM** con 300 mil dólares.

En tanto que los republicanos reciben más dinero de las grandes corporaciones para sus campañas electorales, los demócratas lo reciben de las principales trade unions (sindicatos) como la **AFL-CIO**, la **United Auto Workers**, o la **United Steel Workers**.

En el Perú no ha sido posible conocer con transparencia qué intereses apuestan por la influencia política, y sólo son los rumores y especulaciones de donde se obtiene información sobre los gastos de la campaña y su fuente de financiamiento. Fue de fábula el despliegue propagandístico televisivo de los distintos candidatos durante las elecciones de 1990, y sería digno de estudio el cálculo

y el origen de los recursos derrochados.

¿Acaso no debemos estar todos informados de qué intereses apoyamos con nuestro voto, y qué influencias se van a mover detrás de la acción y votos de muchos mandatarios? En una democracia la cosa pública debe ser tal, y no un secreto cortesano.

La financiación estatal de las campañas y los partidos tienen como objetivo **reducir la capacidad de influencia** de quienes más recursos cuentan para sufragar la propaganda. La financiación estatal limita el sesgo que la oligarquía financiera del país podría imponer en los resultados electorales. Y, por su parte, la difusión y publicidad de los mentores de cada partido o candidato permite el ejercicio de un voto más consciente, más crítico, más responsable, porque se restituye su derecho al soberano de escoger a sus representantes a la luz de la mínima información necesaria.

## **10.5 El voto de los militares y policías**

Entre las más graves limitaciones de nuestra constitución se encuentra la de la prohibición del voto, y por tanto de participación ciudadana acti-

va, a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Está bien disponer la inelegibilidad de militares y policías, como se la prohíbe también a quienes se señale en el artículo 172 de la Constitución ser elegidos. Está bien que no puedan ser elegidos los militares ni policías en actividad, como está bien que no lo sean los Ministros de Estado, los magistrados, el Contralor.

Hasta ahí está bien. Pero nada justifica que no puedan pertenecer a un partido político ni votar militares o policías. Eso es a lo que los juristas llaman una *capitis diminutio*, una cortapisa al ejercicio pleno de la capacidad ciudadana y humana, de expresar libremente su voluntad política.

Nada impide que militares y policías obedezcan a su jerarquía si se les reconoce el derecho a voto. Y si no obedecen tampoco dañan nuestro ser moral, porque inmoral es obedecer sin raciocinio, conciencia, propósito ni voluntad. Ni militares ni policías están privados de la capacidad de reflexión, ni de emitir juicios. Quien actúa sin voluntad dejó de ser, monda y lirondamente, no hay más. Podrá vegetar pero no existir.



No porque los militares o policías se inscriban y ejerciten el sufragio queda en peligro la defensa nacional o el orden público. Cada quien debe cumplir con su vocación, que para ser honesta debe ser libre. Como libres son todos los curas y frailes peruanos, los médicos, los albañiles, los contadores, los lustrabotas, los ingenieros, los ambulantes, cuando desempeñan sus respectivos oficios.

Nadie se cree eso de que, según lo recita solemnemente el artículo 278 de la Constitución, las fuerzas armadas y la policía nacional “no son deliberantes”. Si no los son ¿por qué se afana cuanto Presidente de la República hemos tenido de auscultar y granjearse el apoyo de los más altos niveles de decisión? ¿Por qué la agitación del periodismo para investigar y dar a conocer la posición de las Fuerzas Armadas sobre temas de interés nacional?

¿Es que a tanto puede llegar nuestra intonsura, o nuestro desenfado, para espetar cruda y desembozadamente que no cuenta la opinión militar o policial? Ellos son una fuerza decisiva en el gobierno del Perú, ¿y nos atrevemos a tapar su poder con una tímida y delicada hoja de jazmín?

Mucho beneficio haría en el país y en los partidos, incorporar abierta y formalmente los derechos de los ciudadanos miembros de este importante grupo de interés. Su contribución permitiría aún más el consenso nacional.

Ignorar la presencia deliberante y decisoria que tiene la fuerza armada en especial, es favorecer que su influencia se manifieste a hurtadillas, de espaldas al escrutinio público, y por solamente los ciudadanos en las posiciones y rangos de más alta graduación, como si los rangos subordinados fuesen ciudadanos depreciados. ¿Por qué unos sí son capaces para opinar y deliberar con los más altos mandos políticos y otros no? Igualdad de derechos y de oportunidades es una característica que no puede faltar en la democracia.

Si los partidos, como lo dice la Constitución, concurren a la manifestación de la voluntad popular, pues a ellos también debe tener acceso reconocido, y no clandestino, cualquier militar o policía. Este sinceramiento debe ayudar igualmente a la penetración de la democracia en este grupo humano que no debe aparecer ni como una casta de intocables, ni como **auca runas** que nos permiten con su indiferente y calculada tolerancia que juguemos a ordenarnos en medio de plurales y anár-

quicos debates.

## **10.6 Renovación parcial del parlamento**

Lo que convinimos era que el parlamento no era una excepción a una regla, mejor, a un criterio, que he adoptado como axioma: que sus integrantes representan una élite, y que ello es inevitable.

De forma que la élite parlamentaria cause el menor daño a lo que Löwenstein llamaba el “círculo abierto del poder” que caracteriza a las democracias constitucionales, es apropiado que el electorado decida con frecuencia sobre la renovación de las Cámaras. Decía Dave McIntosh, periodista canadiense, en **Ottawa desabotonada**, que en política debiera vegir la regla, en la que él siempre había creído, de que nuestros gobernantes debieran cambiarse más frecuentemente que la ropa interior.

Junto con la revocatoria del mandato, la consulta, la iniciativa popular, la elección directa de los dirigentes y candidatos por las bases de los partidos, la publicidad de sus fuentes de financiación y el destino de sus ingresos, la revocación parcial del parlamento es un medio de acción

y de control político. Permite consultas más frecuentes y renovación de la confianza o su rectificación.

¿En qué consiste la renovación parcial? Quiere decir que por la elección en un período prefijado el electorado no designará sino a una proporción de sus representantes, permaneciendo el resto de la corporación en sus cargos hasta el próximo vencimiento de su mandato.

Con la Constitución de 1979 cada elección varía todo el cuerpo parlamentario. Los 60 senadores y los 180 Diputados son elegidos, todos, por 5 años, y cada 5 años a la vez que vence su mandato son elegidos sus sucesores o reelegidos ellos mismos o algunos, por 5 años más.

Mediante la renovación parcial hay rotación. No todos los parlamentarios en la Asamblea inician su mandato en la misma fecha, ni lo concluyen en la misma oportunidad. No se trata del mismo cuerpo de representantes. Cada 2, 3 ó 4 años, según el término del período, entra una nueva promoción (o es reelegida). Por ello es que no puede tratarse la técnica de la renovación aisladamente de la del período del parlamento y la de la reelegibilidad de sus miembros.

Cuando se trata del período es preferible que éste sea una cantidad par. Ello simplifica la comprensión popular sobre la oportunidad de las nuevas elecciones. Años impares exigen prever fechas distintas de elección. Es mi impresión que el óptimo resultaría un período de 4 años. Contando con un parlamento reelegible cada 4 años los grupos o promociones de representantes alternarían cada 2.

Según mi hipótesis, si las primeras elecciones se produjeran en 1994, en la primera votación quedaría compuesto el parlamento completo, pero a los 2 años se sortearía, según regiones o distritos electorales, de una mitad de las circunscripciones, cuyos representantes debieran ser nuevamente elegidos. Quienes se eligieran en 1994 tendrían, unos, sólo 2 años de mandato, otros, 4. Los primeros concluyen en 1996, los segundos en 1998. Los representantes elegidos en 1996 concluyen en el 2000, y los de 1998 en el 2002, y así sucesivamente.

Para efectos de la disminución del costo que cada sufragio demanda debe compatibilizarse y coordinar la elección de parlamentarios simultáneos con la de otros comicios. Por ejemplo, el mandato del Presidente de la República podría durar 6 años, y el de los alcaldes o representantes regio-

nales, 2 años. De este modo en un mismo acto, cada 2 años, puede renovarse los cargos de nuestros representantes ante los distintos puestos públicos.

La principal ventaja que tiene la renovación por mitades es que se combina la **permanencia** de un grupo de representantes con la **innovación** del nuevo grupo. No se trata de una mera renovación numérica. También comprende la introducción y la recomposición del cuadro de mayorías. Cada 2 años en que se toma el pulso democrático al electorado, se conocerá el grado de satisfacción de la población con las tendencias políticas presentes en el parlamento. Consideran, naturalmente, si quieren darle mayoría de gobierno al ejecutivo, favoreciendo la fácil ejecución de sus programas o por el contrario si quieren darle una mayoría de oposición que insista en la fiscalización de sus actos.

Uno de los más grandes daños en nuestro régimen político es la variación cruda, brutal y desacomodada de todos los puestos públicos a la vez cada 5 años. Ahonda, agrava, acentúa nuestra ya acusada inestabilidad política. La renovación parcial favorece la gradual adaptación a las circunstancias, a las preferencias. Nadie quiere cambios intempestivos. Eso favorece el apasionamiento

y fuerza a nuestra naturaleza a adoptar opciones rígidas. Todo o nada. Probablemente el sistema vigente nos fuerza a ser ingrato. Ni siquiera la perspectiva de continuidad nos ofrece.

Tal cual el régimen lo prescribe hasta ahora, cada 5 años se nos fuerza a botar la casa por la ventana. Todo se para. La incertidumbre se apodera de todos los actores y protagonistas de los procesos sociales, llámense políticos, empresarios, burócratas; hasta a las familias llega la incertidumbre que la nueva composición política traerá sobre los ingresos, las adquisiciones, los créditos, el consumo, y todo lo que tenga repercusión en el mundo doméstico.

El impacto psicológico del vuelco favorece reacciones poco racionales. El temor afecta más que el juicio político. Se actúa sin evaluar alternativas de compromiso. Todo o nada, esa es la vertical regla.

Nuestro sistema es quebradizo porque es rígido. Como acaba todo de golpe, todo debe igualmente empezar de nuevo. No hay transiciones ni pase gradual de experiencias.

Con la renovación parcial no se niega la po-

sibilidad de ser necesario, de reaccionar con energía. El cambio de la mitad del plantel de una Cámara puede afectar decisivamente la composición de las mayorías. Cosa que no ocurre con la renovación por tercios.

El cambio por tercios no aporta suficiente posibilidad de cambio para cuando éste sea necesario. La renovación por mitades puede reforzar al ejecutivo, puede reforzar al parlamento, y a la vez puede quitarle respaldo al ejecutivo y hacer lo propio con el parlamento, todo de una manera más fácil de calcular. La renovación por mitades es un instrumento con el que puede calcularse mejor el disparo a la hora del sufragio.

No está demás revisar el modo cómo nos hemos regido antes. No siempre el Perú ha tenido la renovación íntegra y total de todo su personal. En realidad la renovación total sólo se adoptó constitucionalmente en 1920 (artículo 70). Ese mismo concepto lo han repetido las Constituciones de 1933 (artículo 93) y de 1979 (artículos 166 y 167). Antes que la Constitución de 1920 la única que lo utilizó fue la de 1826 (artículo 34).

Todas nuestras Constituciones excepto las cuatro indicadas han usado la renovación parcial.



La de 1823 (artículo 55) decía que las Cámaras se renovaban por mitades cada dos años. Igual criterio siguieron las Constituciones de 1828 (artículo 23); 1834 (artículo 50); y, la de 1867 (artículo 57). De otro lado, la renovación parcial por tercios, cada dos años, la prescribieron las Constituciones de 1839 (artículo 22) y de 1860 (artículo 57). Una última Constitución, la liberal de 1856, contemplaba la renovación por tercios cada año.

No nos es ajena esa experiencia. La única consideración adicional a tener es el problema material del costo de cada elección, que no es diminuto. Sin embargo, con cuidado, planeamiento y una organización adecuada, puede hacerse coincidir simultáneamente, elecciones municipales y parlamentarias cada dos años, a las que cada seis se sumará la presidencial.

### **10.7 ¿Restricciones a la reelegibilidad?**

Ha habido un autor que llamó a la alta tasa de retorno de los congresistas americanos “el veneno de la política profesional”. Postula Mark Petracca, en el artículo que con ese nombre publica en enero de 1992 la revista **USA Today**, que “limitar los períodos en los que puede postularse, es el primer

paso para controlar un gobierno dominado por quienes ven en el Congreso un modo de hacer carrera, y por quienes hacen del lobbying una ocupación a tiempo completo”.

El autor referido señala que es parte de la esencia de la democracia su **amateurismo**, y que el grado de profesionalismo que se observa en los Estados Unidos es incompatible con la esencia de la representación. Advierte también que la voz del hombre de la calle ha sido silenciada en los pasadizos del Congreso por un coro de legisladores de carrera y otros políticos profesionales. Frente a esa situación propone que se aplique el principio de “rotación”, y que se limite el tiempo máximo de servicio en un cargo parlamentario, con el fin de restaurar el amateurismo y empezar el proceso de recuperación de la política de los profesionales de ella.

En una vena muy parecida, más vernacular y menos deportiva se expresaba Enrique Bernales, cuando el 31 de marzo de 1991 diagnosticó para la revista *Sí*, que “ocurre que en el Perú hay **parlamentaritis**, porque -como dice Alan García- más que ser miembro de una clase lo que interesa es tener status, y una manera de lograrlo es ser diputado o senador: **aunque seas una bestia, ya estás**

**consagrado''.**

Alberto Fujimori de otro lado, denostaba abiertamente a quienes se reelegían y permanecían indefinidamente en el parlamento. Para remediar el estado de cosas que le perturbaba dio el golpe de Estado.

Veamos ahora los hechos. En tanto que en el Senado hay alrededor de un 60% de parlamentarios que o son reelegidos en su propia Cámara, o "ascienden" como reelectos luego de uno o más períodos en la Cámara de Diputados, el cuadro es diferente en la Cámara de Diputados. En ésta, de 180 Diputados, no más del 25% son reelegidos, y dentro de ellos se cuenta incluso a quienes fueron representantes en un período distinto del inmediato anterior.

Es más, la migración de Diputados al Senado es notable. Existe un inconfundible sentido de prestigio, de caché, que da sentirse Senador. Son proverbiales los casos de Diputados longevos, esto es, de Diputados que han preferido postularse sólo como Diputados en toda su carrera política. Entre los más conocidos de la última década, por ejemplo, los Diputados León de Vivero del APRA, Ramirez del Villar del PPC, y de Belaunde Ruiz de

**Somocurcio de AP:**

En lo que a Diputados se refiere, por lo menos no puede decirse que exista una gerontocracia en su seno. En el Senado la figura sí tiene otro cariz, no tanto porque el número de Senadores reelectos sea de edad avanzada (que los hay, como es natural), como porque la presión para ingresar es más alta y el porcentaje de reelectos es también mucho más significativo que en Diputados.

Llegar al Senado se toma como el éxito de la carrera. Quien ha sido Diputado y tiene ambiciones no precisamente dormidas, cree necesario "ascender". El Senado tiene para un importante número de parlamentarios el encanto de su solemnidad, de su estudiada parsimonia. Es la fascinación que da el saberse parte de la más reducida y notable élite del país.

Son conocidos los comentarios de Ramírez del Villar sobre el nivel de representatividad nacional del Senado. Según este parlamentario el Senado es elegido y representa no otra cosa que al Departamento de Lima. Sostiene su punto de vista en que, como el Senado es renuente a aplicar la Constitución en cuanto ésta manda que el Senado es elegido por distritos o circunscripciones regio-

nales, e insiste en ser elegido por “distrito nacional único”, es Lima la que más pesa en la cuota de votos que cada Senador necesita para su elección.

Si a 1992 somos alrededor de 9 millones de electores, alrededor de 3 y medio residen en Lima. Son estos 3 millones de votos de Lima los que más peso tienen para definir quién es elegido. En todo caso, el esfuerzo y el gasto por campaña es proporcionalmente menor en el resto del país. Quien gana en Lima sus mejores votos necesita proporcionalmente menos de qué preocuparse en el resto del país. Inversamente, los postulantes que hacen campaña en el territorio nacional y descuidan Lima, tienen 60 ó 70% de posibilidades de perder.

Es claro, el peso electoral de Lima es decisivo. De no ser por la limitada cantidad de vacantes es relativamente más fácil ganar un escaño con la fórmula del “distrito nacional único” que con la de “elección por las regiones”. Y naturalmente es más rentable políticamente.

Por lo que he dicho es fácil deducir que las críticas que se enderezan contra la alta tasa de reelegibilidad sólo tiene sustento parcial. La reelegibilidad en la Cámara de Diputados es virtualmente inocua desde el punto de vista democrático.

En todo caso si algo se evidencia en la Cámara de Diputados es el defecto del **amateurismo** y de la **inexperiencia** para conducirse fluidamente en el rol, función, derechos y obligaciones de la ocupación parlamentaria.

Estimo que la tasa de retorno de la Cámara de Diputados no ha sido lo suficientemente alta para que se compense con la mayor experiencia corporativa del Senado. La baja proporción de reelegidos no facilita el aprendizaje y adaptación rápida del plantel de nuevas promociones de Diputados.

Los Diputados “nuevos” deben usar cuando menos uno o dos años para dominar con alguna suficiencia las técnicas de su nueva ocupación. Hacia el tercer año se desempeñan con algún grado de confianza, y durante el cuarto se sienten autosuficientes con lo que han aprendido. El último año ese conocimiento y experiencia deja de ser importante para quienes deben preocuparse por su reelección, y lo es aún menos para quienes ya van oteando mejores pastos dónde ir a ganarse el sustento diario.

Este cuadro no es igual en otras latitudes. En los Estados Unidos por ejemplo es el 81% de Senadores que consiguen reelegirse, en tanto que,

inversamente a lo que ocurre en el Perú, la tasa de retorno en los Diputados de la Cámara de Representantes equivale al 93%. Hay que conceder sin embargo, en beneficio de la Cámara de Representantes y sus Diputados reelectos, que el período de su mandato dura sólo 2 años, en tanto que el de sus homólogos peruanos dura 5.

Por las reflexiones adelantadas puede observarse que hay que evaluar dos factores. De un lado, el hecho demostrado que la **inexperiencia** en tareas del más alto nivel como es la función de dar las normas del país y controlar el poder del ejecutivo, es altamente peligroso o, mejor, riesgoso. Puede alguien hasta afirmar que en países como el nuestro es un lujo prescindir de la experiencia de quienes se han tomado años en adquirirla, y que obviarla equivale a tirar por la borda el esfuerzo y recursos invertidos en la capacitación de un parlamentario entrenado.

Y de otro lado, el hecho puntualizado por Mark Petracca de que el mandato parlamentario como una profesión es “incompatible con la esencia de la representación”. El ingeniero Fujimori presentaba públicamente este hecho como una corruptela dentro del régimen democrático, a cuyo amparo se obtenían “goyorías” impropias de un

servidor de la comunidad.

El objetivo a cumplir en nuestro sistema parlamentario es que no caigamos en los “venenos” que advierte Petracca. Nuestro régimen debe impedir la perversión del “profesionalismo parlamentario”. Antes que expertos, lo que la democracia pretende es alcanzar la felicidad de la multitud de localidades de un país, y no una felicidad según la diseñan quienes la planean desde un gabinete, sino esa otra felicidad que consiste en aspirar a lo que lo hace a uno más libre, más contento consigo mismo. Y los expertos en prácticas y códigos parlamentarios y su protocolo no son necesariamente los mejores intérpretes de las comunidades que los eligen.

¿Cómo proceder? Es mi impresión que no debe prohibirse la reelección. Pero tampoco puede auspiciarse que ésta no tenga límites.

Si de mi sola voluntad dependiera definir el dilema yo optaría por permitir una sola reelección inmediata. Sólo mediando un período entre la primera reelección y la segunda cabría la elegibilidad de un candidato.

Por ejemplo, si un Diputado fue elegido en



1994 por 4 años, puede ser reelegido para el período 1998-2002, pero no puede postular a las elecciones del período 2002-2006. Debería esperar el 2006 para postular, y luego presentarse a la reelección del 2010.

Esta fórmula asegura un mínimo importante de oportunidad para que otras generaciones adquieran responsabilidad y experiencia por nuestras tareas democráticas, y a la vez permita que quienes han adquirido experiencia pública se renueven en otras áreas diferentes, en la empresa privada, la cátedra, etc.

Así siempre cabe que nuestro régimen parlamentario sea enriquecido tanto con el aporte de quienes no están “contaminados” ni “envenenados” con las tradiciones parlamentarias, como con el de los que regresan al parlamento después de haberse enriquecido con experiencias no parlamentarias.

Creo que con una alternativa así hay protección bastante para morigerar la tendencia a la excesiva elitización del parlamento.

Así se puede evitar que al interior del parlamento sea el “partido de los reelegidos” el que se

imponga sobre el de los no reelegidos.

### **10.8 ¿Muchos representantes?**

Otro de los slogans que obsequiaron ascendente a Fujimori luego de la disolución inconstitucional del parlamento el 5 de abril de 1992, fue que el número de parlamentarios era excesivo.

Nadie discutió el fundamento del número de parlamentarios existentes. Nadie se puso a pensar sobre las desventajas de reducir el número de representantes. De eso nadie dijo nada. El único criterio relevante era el del egreso fiscal. Al Presidente de la República, al supremo representante de todos los peruanos, no le preocupaba dar menos capacidad de representación al país. La democracia de un país está en función de la cantidad de dinero disponible para pagar lo que ella cuesta. Si es muy costosa no se gasta en asegurar la óptima representatividad del pueblo.

Puede advertirse que la gran pregunta detrás de la posición del ingeniero Fujimori era cuál es el rol que debe cumplir un régimen político: ¿proteger la libertad o producir los resultados esperados?

Sin siquiera indagar sobre los criterios válidos para evaluar la producción de las Cámaras legislativas, sin menos aún ponderar el peso específico que tiene en el “sistema productivo” del parlamento, el componente de la pluralidad, se decretó y sentenció la improductividad en paquete, sin reserva ni tamiz, categóricamente. Y se dijo que nada justificaba el egreso de tanto dinero para abonar por un rendimiento negativo. Nunca sabremos qué habría hecho nuestro primer mandatario si nosotros le hubiéramos concedido mayoría en las Cámaras; ese es un enigma tan grande como lo son todos los planes y estrategias de su gobierno.

Según el razonamiento presidencial la receta era eliminar la causa de la improductividad. Lo cual creía conseguir proponiendo la disminución del número de parlamentarios.

¿Pero acaso no cumplían los parlamentarios cuando controlaban al gobierno? ¿No producían así? ¿Cómo determinar el costo que representa la ausencia de escrutinio, fiscalización y control del gobierno? ¿Tan poca estima se tiene por quienes entre nosotros los peruanos queremos que nadie concentre ni monopolice el poder, que nadie deje de dar cuenta se sus actos?



¿O es que el control “inoportuno” es acaso “improductivo”? ¿Cuál es el lujo? ¿No dar cuenta sino a quienes piensan como yo? ¿O pagar para que el ejercicio del poder se ventile públicamente?

Gobernar es más que sólo alcanzar resultados. Para alcanzar los resultados no se permite avasallar a quienes discrepan o disienten.

De otra parte debe considerarse también otro factor adicional. **Contra menor sea el número de representantes, también menores las posibilidades del individuo de controlarlos.**

Esta afirmación tiene el siguiente significado: si hay menos representantes quiere decir que los distritos sobre cuya base se los elige están compuestos por un mayor número de electores. **A mayor número de electores también se eleva la proporción de intereses y necesidades heterogéneas.** Contra más heterogéneos sean los intereses y necesidades de unas circunscripciones, menos identificables serán los objetivos que un representante deberá cumplir durante su mandato. Por lo tanto, **a más electores por circunscripción, menos vínculos y obligaciones del mandatario con los mandantes.**

Lo cual significa que el ideal de parlamento del ingeniero Fujimori será uno donde el individuo, el pueblo, tenga menos posibilidad de ser representado, de pedir cuentas, de comunicarse con su mandatario. Su ideal de parlamento es uno en el que el representante puede más fácilmente actuar inconsultamente, y donde sólo requiera reportarse y consultar con la sabiduría divina, o la imperial. No es uno en el que el pueblo puede percibir que sus intereses son mejor interpretados y defendidos. Esto es imposible cuando hay tantos intereses confundidos en una misma circunscripción.

La tesis del ingeniero está perfectamente en conformidad con los presupuestos de la democracia representativa, de la soberanía nacional, de la no imperatividad del mandato, su irrevocabilidad. Su tesis agudiza y subraya lo que él mismo deplora y dice rechazar: la promoción de élites que usurpan la voluntad y poder del titular de la soberanía política.

Lamentablemente la presión social que su autoridad y ascendiente ejerce sobre la opinión pública es tan grande, en momentos en que aún no es posible distinguir signos ostensibles de su desgaste en el poder, que la capacidad de medir el modo y magnitud con que sus hipótesis nos afectan

como ciudadanos ha casi desaparecido. No se percibe. El periodismo por su lado aún no ha resaltado lo suficiente las potenciales desventajas de seguir dando por incontestables sus argumentos.

Podremos tener menos parlamentarios y gastar menos en ellos, pero con ese sistema no se garantiza “mayor productividad”, menor “control inoportuno”, ni mejor representatividad de los mandantes en el poder. El problema fue falazmente planteado por el primer mandatario. La cuestión no era “productividad o ineficiencia”, sino otra más vital que no ha siquiera mencionado. La cuestión para él era “pluralidad o gobierno”. Optó por deshacerse del mismo parlamento que el electorado le ofrendó lo que, incomprensiblemente, parte importante del propio electorado oferente le aplaudió. Optó por hacer suyo el “supermandato” que ni él ni el electorado quisieron darle a Vargas Llosa, lo cual también el propio electorado recibió con regocijo.

Nuevamente, si de mi sola y soberana voluntad dependiera el definir la regla por la cual se rigiera la proporción entre electores y representantes, con cargo a los estudios y acopio de datos indispensables, estimaría que por cada 100 mil habitantes (no electores inscritos, sino habitantes)

debiéramos tener un representante. Esto equivale a un promedio de 230 parlamentarios.

La alternativa que yo propondría sería un parlamento de 230 representantes. Al hablar del parlamento y de representantes dejo en claro que me refiero a la Cámara en la que es el pueblo el directamente representado.

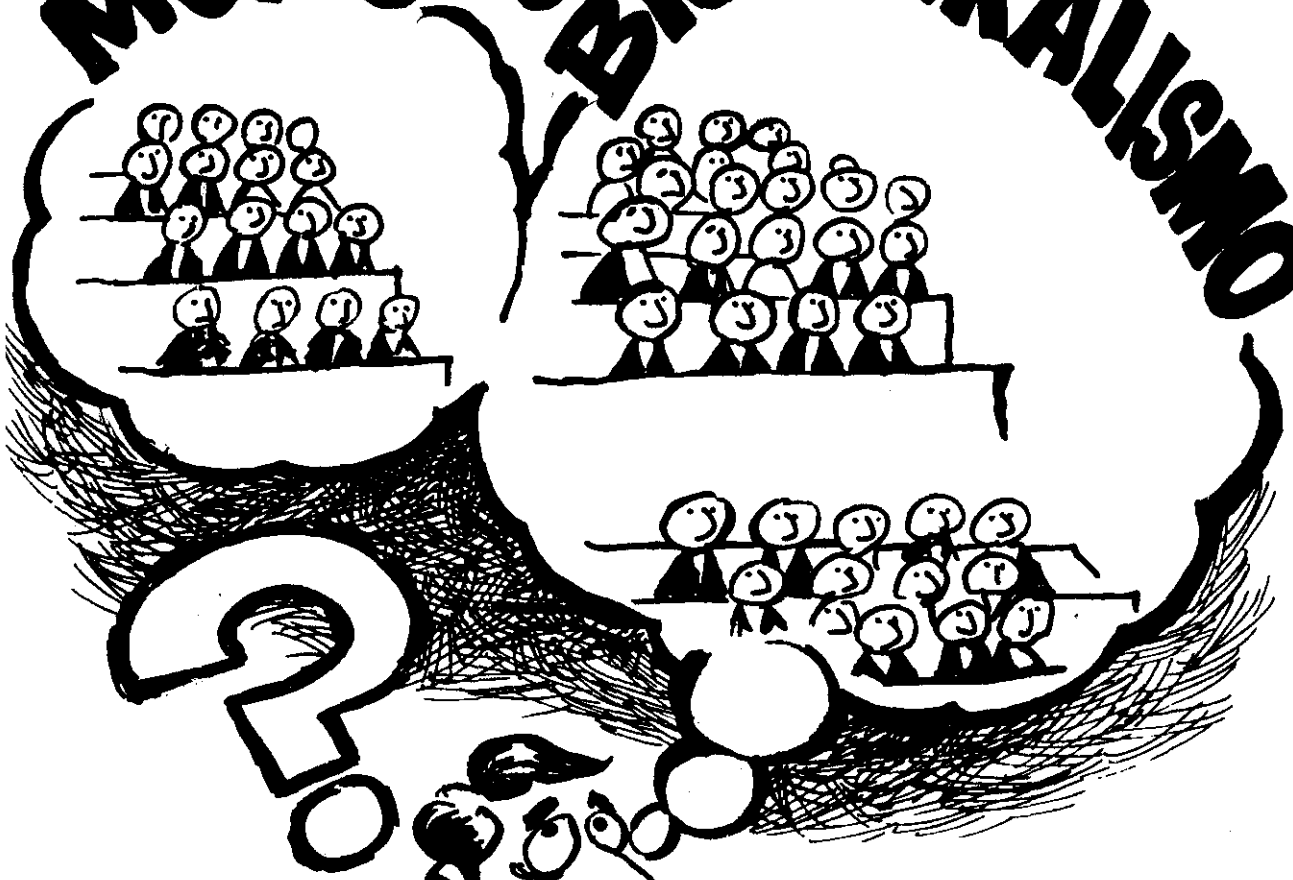
## **10.9 Mono o bicameralismo**

Una Cámara donde sus miembros no representen directamente a los individuos de una comunidad no es un parlamento, sino un foro en el que se ventilan los intereses territoriales, segmentarios o corporativos del Estado, sus regiones o sectores socio-económicos.

En el Perú el pueblo está doblemente representado en dos Cámaras, según que se use la fórmula de la elección por distrito provincial o por distrito único nacional. De ahí que tengan toda la razón quienes piensen que el bicameralismo es injustificado por la duplicidad de la base de representación. Y como es injustificado, debe simplificarse la estructura parlamentaria, manteniendo aproximadamente el mismo número de represen-



**MONO** <sup>ó</sup> **BICAMERALISMO**



?



tantes, y eliminando el órgano duplicado.

La menor reflexividad sería el principal obstáculo advertido por quienes sostienen el bicameralismo. Pero este aspecto puede sortearse restableciendo el mecanismo de las tres lecturas y tres debates por cada asunto por acordar. Ello importaría ese margen de enfriamiento necesario para no tomar determinaciones al calor de emociones y reacciones del momento.

El otro argumento es la ausencia del valor agregado que el profesionalismo del Senado aporta. Este es un buen argumento. Con mayor razón a la luz del sesgo de **amateurismo** de la Cámara de Diputados. Una Cámara de **amateurs** podría conducirse con mayor facilidad a la precipitación y a la tiranía. En otras palabras, el valor agregado de la Cámara de Diputados es fundamentalmente el de su inocencia y su inexperiencia política y parlamentaria potenciales. Y este riesgo es el que es necesario balancear.

La decisión debe ser franca. Si lo que necesitamos es una Cámara en la que el pueblo pueda ser representado al margen de los profesionales de la política, por los **amateurs**, y otra en la que contemos con los profesionales, eso es lo que debe decir

el texto constitucional y no otra cosa. Un modo de lograrlo sería limitar la reelegibilidad de los miembros de la Cámara de Diputados y no impedirla en el Senado. Lo demás son pretextos para desviar la atención respecto de lo esencial de la democracia: que cada individuo debe poder controlar dentro de márgenes razonables la acción de sus mandatarios en el parlamento o en el ejecutivo.

## **11. PROTECCION CONTRA LAS MAYORIAS**

Así como pretendemos que las élites parlamentarias y partidarias estén sujetas a control por el pueblo y las bases de las agrupaciones políticas, también es necesario que exista algún control en el seno mismo. El sustento de estos mecanismos de control es la protección a los derechos de las minorías, esto es, a los grupos parlamentarios cuyos partidos no alcanzaran la mayoría de curules en el parlamento.

**El rol de los partidos políticos en el parlamento**

Dice nuestra Constitución Política en su artí-

culo 68 que los partidos políticos “concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular”. Y a renglón seguido puntualiza que “son instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía”. Si esto es así es preciso ver cómo es que quiere el texto constitucional que los partidos digan de su existir en el parlamento.

Repetidas veces se oirá decir que el parlamento es lo que de él hagan los partidos. Lo que quiere decir que el parlamento, las Cámaras, las Comisiones y las Comisiones Directivas, serán tanto mejor vehículo para alcanzar una óptima calidad del producto político, cuanto más claro vean los hombres de partido, dirigentes y militantes por igual, que ellos son el germen de la concordia, verdad y libertad, de una vida tolerante y de un destino de paz, pero también son germen poderoso de confusión, esclavitud, mentira, intriga y enemistad entre los peruanos.

Ese poder que tienen los hombres y mujeres de partido queda condensado en su más pura expresión en el parlamento. El parlamento es el escenario de la confrontación entre las ideas, programas y hombres de los partidos. Ello toma cuerpo, de particular manera, en las sesiones de Cámara y de Comisiones.

Porque resulta ser que los estados modernos son “estados de partidos” y las democracias “democracias entre partidos” no se constata que haya todavía espacio bastante para el diálogo fuera de estas unidades políticas mínimas. Los partidos, para llegar al estado, se basan en su admitida segmentariedad, su complicidad presunta. A la vez que no se ha encontrado aún otra forma de formar la voluntad del parlamento que no sea mediante la canalización que se encarga a los grupos parlamentarios, son ellos el dique principal de la democracia cuando consumen sólo para sí el poder de ser mayoría.

No sólo debe buscarse la **democracia económica**, ni sólo la más equitativa distribución del ingreso entre la población. Se ha tomado por descontado que tampoco hay salud humana sin felicidad política, y que la felicidad y la fe políticas consisten en la participación y distribución del poder entre quienes lo otorgan. Eso es **democracia política**. Vivirla exige virtud. Esa es la virtud de la honestidad, la honestidad de aceptar que por más mayoría que se sea en una circunstancia política determinada, esa condición es en último término solamente temporal, porque no hay cosa más relativa que la de existir como mayoría, o la de recibir respaldo mayoritario. Sin esa virtud el uso de

los resortes democráticos enferman al cuerpo social que, desnutrido de su energía política, resta legitimidad a los gobernantes.

No cuestiono que las mayorías gobiernen. Cuestiono que lo hagan con tan poca capacidad de escuchar. Es esencia del partido el **segmentarse** como condición de existencia y de subsistencia. De ahí que observe con optimismo el ensayo de experimentos que tiendan a menguar el **principio adversativo** de la política parlamentaria y a sustituirlo por el **principio contributivo**, una de cuyas formas es la organización del trabajo en unidades u órganos parlamentarios inferiores a los partidos, a las que llamamos grupos parlamentarios.

Si hay que definir un **dogma** político, ese debe ser que el **poder debe difundirse y compartirse**, y si debe aplicarse éste de alguna manera en el parlamento, es mediante la sanción moral de los partidos desde dentro de ellos mismos, o experimentando formas externas de **difusión controlada de poder a las minorías** para canalizar su contribución al gobierno y la legislación, y así también, la mejor recepción de los insumos que lleva al parlamento la **dinámica social**.

Los trabajos parlamentarios en las sesiones y

en las Comisiones serán oportunidades ganadas o enterradas según como ejerzan su liderazgo los partidos con presencia en el parlamento. Ese liderazgo se canaliza a través de los miembros de cada partido; los mismos al actuar en el parlamento no pierden su identidad como asociados del partido.

Es una manera de sincerar la vida parlamentaria del presente siglo.

El individualismo parlamentario es una característica de los parlamentos o países en los que no hay partidos. Fue hasta el siglo pasado o comienzos del siglo XX cuando los parlamentarios eran las mínimas unidades de expresión y formación de la voluntad parlamentaria. Fue la época en que el culto a los notables y a las artes retóricas se justificaban en la ausencia relativa de conciencia y participación democrática. El desarrollo de esta conciencia y participación crea los partidos.

Los partidos actúan con identidad y presencia propias en el parlamento a través de los **grupos parlamentarios**. Estos son una **figura autónoma**, sin embargo, porque los partidos como tales no son titulares de ningún derecho parlamentario. Y a la vez que son una figura autónoma no dejan de tener

dependencia o filiación como una suerte de **órgano de cada partido**.

Con cada vez más fuerza ha venido adquiriendo reconocimiento propio esta figura, a la que se denomina grupo parlamentario. El propósito en virtud del cual se origina y crece es para constituir una **mínima unidad organizativa** en las Cámaras. Detrás de esta pretensión queda el ánimo de ordenar los procesos de debate y toma de decisiones mediante un **órgano del parlamento** distinto de los individuos que lo componen.

Los Reglamentos de las Cámaras reconocen el rol formativo de la voluntad política que tienen los grupos parlamentarios. Con el fin de garantizar el principio democrático de que “al mayor número le corresponde la mayor razón”, sin embargo, no se ve sino con vergonzoso asomo que la **participación** de las minorías se restringe, y que la **dirección** de los trabajos le es esquiva, cuando de lo que se trata es de formular **consensualmente** la voluntad de la corporación.

No teniendo presencia destacable casi en la **gestión** de los productos organizacionales, y ninguna en su **dirección**, cabe exigir de la minoría que asuma su rol en los procesos de **consenso** y



**Legitimación en el parlamento.** Ella no menos que la mayoría tienen la obligación de aportar su cuota en el producto social de esta institución. Es una necesidad democrática la participación de una y otra.

Claro que alguien puede leer en mi última afirmación el aparente despropósito de hacer de las minorías gobierno, y de las mayorías meros convidados de piedra. No me propongo sugerirlo. Sí me propongo advertir que en las condiciones actuales, que se sustentan en la reafirmación de las mayorías en la dirección de las Cámaras, se viene perdiendo de vista que los avances globales son más grandes cuanto más se esté dispuesto a conceder a cambio de colaboración. Y esto tiene que ver más con el aprendizaje de nuevos hábitos de política que con el destronamiento de las mayorías parlamentarias.

Entre los métodos o procedimientos para conseguir el respeto a los derechos de las minorías en el parlamento los más notables son:(1) la definición del estatuto de los grupos parlamentarios; y,(2) el reconocimiento de la Junta de Portavoces como órgano para tomar decisiones consensuadas y establecer compromisos y convenios entre los grupos parlamentarios

## **11.1 Los Grupos Parlamentarios**

### **a) El paradigma de participación de las minorías parlamentarias**

Existen dos niveles básicos de **participación** en el parlamento. Son los niveles **deliberativo** y **administrativo**. Estos niveles tienen que ver con las distintas esferas en las que se dividen las **actividades de la Cámara**. Por ejemplo las actividades de control político y de legislación, así como las de la organización de la participación de los grupos en esas dos actividades son parte del nivel **deliberativo** de la Cámara; y las actividades administrativas, de asignación de escaños, ambientes para oficinas o personal, para los grupos parlamentarios, son parte del nivel **administrativo** de distribución de recursos de la Cámara.

Presentados los niveles del modo antedicho puede ilustrarse esa división de acuerdo al cuadro sinóptico siguiente:

PARADIGMA	NIVELES	ACTIVIDADES
PARTICIPACION	Deliberativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Régimen de debates y votación en las Sesiones</li> <li>*Régimen del sistema de Comisiones</li> <li>*Régimen de la Junta de Portavoces de Grupos Parlamentar.</li> </ul>
	Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Representación ante la Comisión Directiva</li> <li>*Apoyo de Asesores y personal</li> <li>*Asignación de recursos</li> </ul>

He pensado en catorce casos, y pueden haber más, con los cuales cabe una mayor participación de los grupos políticos. Todos estos casos no son sino proposiciones que pretenden ampliar la oferta de alternativas de consumo o inversión, para aplicar el **principio contributivo** en el trabajo parlamentario, sustituyendo con él el **principio adversativo**. Uno y otro se sustentan en raíces hondamente humanas, el principio del conflicto o **pólemos**, y el principio de la solidaridad o **eros**, como motores de la sociedad.

Los casos que dejo a consideración no son sino alternativas de dinámica parlamentaria ensayadas en otras latitudes, que no las he creado yo ni las he imaginado, sino que sólo las transporto a este texto para su consumo. Son parte de lo que podríamos llamar el experimento moderno de formas de **difusión controlada del poder entre las minorías** con el fin de anchar el espacio donde quepa la buena fe negociada, la buena disposición de las mayorías, su confianza y desprendimiento, de una parte, y el uso eficiente y no abusivo de la apertura por las minorías u oposición, de otra parte.

Debe “invertirse la carga de la prueba”, esto es, en vez de presumirse la mala fe de la minoría, su buen propósito. La humanización en vez del canibalismo político. Creo que **no hay modo de conseguir logros duraderos en materia de educación política, a menos que se busquen en libertad.** A mayor libertad de elegir entre el mal y el bien, mayor también la madurez y aceptación plena de las propias condiciones e inclinaciones.

El **quid** del asunto está en decidirse al experimento, y en ser enérgicos para que se mantengan firmes los compromisos asumidos y el acuerdo. Sin disciplina tampoco hay madurez ni crecimiento

¿Para qué educarnos en libertad en el hogar y la escuela si no hay quien sepa valorarla lo suficiente en la edad adulta? ¿Para qué producir lo que luego no se quiere consumir? Ello sería una imperdonable e insana pérdida de tiempo.

Paso revista en seguida a catorce actividades con las cuales puede intentarse el progresivo avance hacia una comunidad parlamentaria más consensuada, legítima y libre. Dejo en claro que tengo conciencia plena que las alternativas no suponen Cámaras exentas de experiencias y hábitos previos. Los cambios que propongo no son asumidos como la reprogramación de una mente en blanco.

Divido las catorce alternativas según el modelo de niveles previamente utilizado.

#### **b) El nivel deliberativo**

Naturalmente que las alternativas que consigno deben verse todas como un conjunto integral. Sin embargo, nada impide que se opte por algunas de ellas de forma aislada. La distancia entre lo deseable y lo posible nos impone la adopción de esto último, bajo pena de que lo deseable se

perennice en un texto normativo ineficaz o derogado por el desuso.

**Régimen de debates y votación en las sesiones.-** Encuentro 5 propuestas para modificar el régimen de debates, y 2 para el de votaciones.

Una alternativa primera y relativamente sencilla es la de asegurar la **distribución diaria del Acta** a todos los grupos.

La distribución del Acta tiene como ventaja que con ello no tiene por qué leerse durante la sesión. En veces la lectura del Acta comprende hasta 30 minutos, y el promedio dura alrededor de 10. Al no tener por qué leerse, además del ahorro de tiempo, se exhibe, para conocimiento de todos, cómo quedaron tramitados los asuntos del día anterior y cómo los acuerdos adoptados.

Con la distribución del Acta se subsana también la omisión de los asuntos tramitados que no se consignaron en Agenda por haber sido presentados directamente a la Mesa Directiva. El trámite de observación del Acta también cambia, porque en vez de realizarse oralmente se efectúa por escrito ante la oficina que la produce, la misma que consigna las aclaraciones también por escrito en el

Acta inmediata posterior. Los puntos contenidos en el Acta que no fueran observados en el término de las 24 horas ulteriores a su distribución queden firmes.

La segunda alternativa es que el debate en Orden del Día se produzca por medio de portavoces de cada grupo. Este punto es indesligable del sistema que expongo en relación con el régimen de la Junta de Portavoces. Quede sencillamente referido en este espacio, con cargo de volver sobre él.

Con la tercera alternativa, se inicia el paquete de propuestas más ambiciosas, relacionadas todas con la racionalización del proceso parlamentario. Esa tercera alternativa es la **calendarización**. Tiene que ver con el programa de políticas legislativas del gobierno, la mayoría y la oposición. Supone que a inicios de cada año se produzcan reuniones destinadas específicamente a la definición del plan anual para el debate y votación de proyectos de ley. En dicho plan se conjugan las opciones programáticas de cada grupo, a cada uno de los cuales debe corresponder una dosis proporcional de espacio y tiempo en el plan anual. Hasta hoy no ha existido reflexión y debate sobre la planificación del tiempo, y su distribución, para implementar políticas legislativas. Ese espacio debe ganarse,

debe gestionarse y debe usarse teniendo como objetivo el bien y salud de la comunidad de electores, y no sólo las opciones herméticas, catatónicas a veces, de los partidos.

Se trata de **políticas públicas** con mayúsculas, y no de los proyectos de alcance local o gremial que deben tratarse como segunda y no primera opción. Esta es una vía concreta para superar la improvisación de nuestras políticas parlamentarias, y una demostración de que, cediendo, las mayorías y las minorías pueden alcanzar, cumplir todas, parte del mandato legislativo que el pueblo les confió.

Creo que nuestros partidos políticos han actuado en el parlamento con una óptica ideológicamente **maximalista** aunque **pragmáticamente minimalista**, esto es, han buscado de hacer prevalecer todo lo ideológicamente suyo, ignorando los aportes de todos y no estuviesen de acuerdo con ese standard máximo.

Por supuesto que nunca han alcanzado los máximos. Pero tampoco han permitido que la población participe del poder a través de las minorías y sus respectivas opciones. Por eso propongo la planificación de los programas legislativos anuales



con una inspiración fundamentalmente pragmática. Hay casos cuando el minimalismo ideológico resulta más sabio que el maximalismo ineficiente, intransigente e intolerante, en vista del producto institucional final.

La cuarta alternativa, vinculada a las propuestas anteriores, es la de la anticipación semanal de los puntos más importantes a tratarse en la semana por venir. Si con la calendarización de los programas se obtiene un plan de principios prioritarios para el año, con la programación semanal se concretan los avances.

En la Cámara de Diputados se utilizó este procedimiento con éxito general durante la legislatura de julio a diciembre de 1991. Luego de las sesiones de la Junta de Portavoces que presidía el Presidente de la Cámara cada lunes, se elaboraba el menú de los asuntos cuyo debate y votación se programaba para esa semana. El menú consistía en una reseña compendiada de las materias pronosticadas para la discusión, además de la historia de su procedimiento hasta llegar al último estado en el procedimiento parlamentario.

Esta labor también exige participación de las minorías. Por eso, así, los legisladores deben dejar

de concebir sus funciones públicas sólo en relación con su circunscripción electoral, o con los dirigentes de sus partidos. La institución les exige importante inversión de tiempo para coordinar con las fuerzas políticas concurrentes en la propia Cámara.

Porque no ha habido comunicación entre los partidos del parlamento no ha sido posible obtener mayor provecho de las ventajas que está llamado a ofrecer y está potenciado para viabilizar. Todo depende de los actores del juego y los líderes de la conducción del proceso parlamentario. Enterados los grupos políticos de las actividades de la semana venidera pueden organizar y preparar a sus especialistas para alcanzar los acuerdos que mejor favorezcan, no al partido frente a elecciones, sino al país.

La quinta alternativa, también referida al planeamiento y programación del proceso parlamentario es el establecimiento de acuerdos previos entre los grupos para someter los temas a debatir, estudiar y decidir a un preciso número de días y horas a cada uno de ellos para cumplir con las etapas de los procedimientos legislativos.

Un proyecto podría ser asignado, por ejem-

plo, con 20 días de estudio en Comisiones, y no más de 3 días de debate en la Cámara. Durante el debate en la Cámara, a su vez, cada fracción parlamentaria recibiría una **cuota máxima de oradores**, para que, dentro de las unidades de tiempo acordado, expongan sus correspondientes puntos de vista, se intercambien argumentos en favor y en contra, y finalmente, se proceda a la votación ya de la totalidad del proyecto, o de las partes en que se acuerde dividirlo.

Dentro siempre de esta perspectiva **mutualista** de la relación entre mayorías y minorías, las votaciones pueden beneficiarse con un sistema de acuerdos para mantener el nivel proporcional entre ambas. Es a lo que se denomina el **pairing**, o **pareo**, que homologa, mediante el acuerdo entre caballeros donde los voceros de cada grupo actúan como intermediarios. De esta forma se flexibiliza la exigencia de las fracciones para que sus puntos de vista triunfen en las votaciones.

Y la séptima alternativa dentro de este régimen en las sesiones de la Cámara, tiene que hacer con la **diafanidad**, **transparencia** y **honestidad** de los parlamentarios, a la vez que con la **responsabilidad** por el uso de los recursos de que dispone, y que no puede dispendiar la Cámara ni las fraccio-

nes. Me refiero a la **votación electrónica**.

Ya van a ser 10 años que la Cámara de Diputados adquirió un sistema electrónico de votación. No hay que comprarlo. Se adquirió en 1982, durante la presidencia de Luis Percovich Roca. Llegó a instalarse incluso. Pero nunca se usó. Las Comisiones Directivas se han mantenido reacias. Es parte de nuestro patrimonio tecnológico.

Pero parece que éste es un caso en el que **tecnología y política no se compadecen**. Son antagónicos. ¿Hasta cuándo? Un incendio reciente dejó en escombros el tablero de votación, pero el sistema quedó intacto.

El Senado ha adquirido en 1991 un sistema de votación electrónica, el mismo que no ha sido aún tampoco puesto en uso.

Si tenemos mayorías mal coordinadas o mal disciplinadas para la actividad política, ¿por qué ocultárselo al mandante, al comitente, al poderdante, que es el pueblo que los eligió? Una de dos, o se reconceptúa el fin moral del parlamento, o se mantiene, pero se guarda lealtad al principio político-moral para el que existe.

¿Por qué exigir mayorías que, luego, no se las juzga tan necesarias como para perder una votación por atender lo que vale más que la materia sobre qué se vota? Y si no hay absolutamente nada que ocultar, ¿por qué no se usa un sistema tan rápido? La responsabilidad de cada fracción parlamentaria está en juego y tiene un reto que hace 10 años ha debido aceptar.

**‘Régimen del sistema de Comisiones.-** Puedo referir tres propuestas capitales que deben considerar las fracciones o grupos parlamentarios para interactuar más eficientemente.

Primera. También vinculada a la **calendrarización**. Si existiese un plan de políticas legislativas establecido consensualmente, es coherente que las Comisiones Ordinarias concuerden sus energías y recursos, y se concentren en la atención al programa anual acordado. Para ello se precisa de la coordinación entre las Comisiones. Hoy esa coordinación es inexistente, y es imperativo que se adopte su implementación.

Como no existe un programa predefinido de políticas o proposiciones legislativas a considerar cada año, tampoco puede verse la necesidad del trabajo de conjunto entre las Comisiones a las que

se remiten los proyectos. Y esa es una de las formas como se tangibiliza el dispendio. Mi segunda propuesta es la institucionalización de la **coordinación y responsabilidad solidaria, de todas las Comisiones a las que se asignan los proyectos.**

La práctica corriente hoy día, como ya ha quedado referido en el capítulo sobre las Comisiones legislativas, es que las Comisiones se desentendan unas respecto del trabajo de las otras. Con lo cual la Cámara es pródiga en dictámenes que proponen lo mismo, o en que proponen lo opuesto por no saber cómo la Comisión codictaminadora iría a proceder.

Este desentendimiento cerval ocasiona también debates innecesarios en el Plenario sobre aspectos procedimentales que debieron ser atendidos en una instancia inferior. El temperamento que ha primado ha sido el facilismo holgachón. Se ha huido de la esencial tarea de intercambiar opiniones para adoptar una acción que convenga a todos quienes conversan.

Para que la primera y segunda alternativas funcionen y tomen cuerpo, es preciso que se dé vida a un órgano en el que, bajo la Presidencia de un Diputado en representación de la Comisión

Directiva, con presencia de voceros *ad hoc* de cada fracción parlamentaria, y compuesto fundamentalmente por los Presidentes de cada Comisión Ordinaria, propicie la discusión sobre la organización e inconvenientes del trabajo de dictamen priorizado de los proyectos programados. Ese órgano puede ser la **Conferencia de Presidentes**.

El propósito es crear un ente diverso de la Cámara y de las Comisiones donde se organicen y administren las iniciativas a dictaminar y se establezcan formas de cooperación entre las Comisiones, sus comisarios y sus recursos materiales y potencial humano. Hasta hoy los asesores de Comisiones han tratado de crear nexos internos de cooperación entre ellos, pero sin amparo ninguno en una decisión de un ente superior que oriente y defina prioridades. Los esfuerzos son varios y debe insistirse en ese sentido.

### **c) El nivel administrativo**

Los puntos actualmente no previstos en nuestro ordenamiento reglamentario en este nivel, aparecen en tres órdenes, ambos de alta sensibilidad en cuanto a la difusión y distribución del poder se refiere.

**Representación ante la Comisión Directiva.-** De lo que se trata es de la integración de la Comisión Directiva con representantes de los grupos parlamentarios, en proporciones análogas a la de su representación en la Cámara.

Ha sido tradicional que las Comisiones Directivas sean integradas exclusivamente por las mayorías o por las alianzas o coaliciones mayoritarias. Fue recién en 1990, con la inexistencia de mayorías suficientes en ningún grupo parlamentario, que en el Senado se incorporó a miembros de cada grupo en la Junta de Portavoces.

En la Cámara de Diputados el primer intento se produce en julio de 1991, con la Directiva presidida por Roberto Ramirez del Villar, aunque en ella estuvieron ausentes la Célula Parlamentaria Aprista y los integrantes de Cambio 90.

**Asesores.-** El concepto de grupo parlamentario tiene un impacto decisivo en la organización de las Cámaras, y uno de sus efectos es el apoyo que debe darse a estos órganos para que lleven a la práctica el rol organizador que se les encomienda. Si se pretende que ellos dirijan los procesos de planeamiento, iniciativa, debate y decisorios del parlamento, es necesario que cuenten con el apoyo



asesorial e informativo.

El cambio de concepto radica en que el énfasis en el apoyo a los parlamentarios ya no debiera producirse a nivel individual sino grupal. Conforme se verá en el capítulo sobre organización y personal, a julio de 1991 todos los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados no contaban sino con un total de 30 empleados en conjunto, en tanto que los Diputados tenían 778 empleados, entre nombrados y contratados.

La propuesta es que se invierta la figura, y que sean en todo caso 778 entre asesores y asistentes para los grupos, no para los Diputados concebidos en sentido individual. Son los partidos los que comprometen a sus cuadros ante los electores, y ellos los que deben velar porque sus programas políticos sean suficientemente diseñados y sustentados.

**Asignación de recursos.**- Mal puede declararse todo tipo de propuestas de participación en la mecánica de toma de decisiones, en la participación integral de la organización del trabajo parlamentario, en la denominada difusión controlada del poder a las minorías, ni en la sustitución del principio adversativo por el contributivo, si no se

asigna un presupuesto justo para que cada grupo pueda actuar. Las mayorías tampoco pueden hegemónizar ni monopolizar los bienes del Estado. La participación de bienes muebles e inmuebles, de personal, y en general el abastecimiento de recursos y útiles debe distribuirse proporcionalmente.

#### **d) Los elementos del Estatuto de los Grupos Parlamentarios**

De manera que las alternativas mencionadas queden articuladas formalmente en el ordenamiento interior de las Cámaras, es preciso que queden consignadas en los Reglamentos.

Entre los aspectos cuya formalización es imprescindible para que los grupos parlamentarios sirvan a su propósito, puede considerarse los siguientes:

**Requisitos de constitución y finalidad.**- comprende entre otros aspectos el Acta de Constitución; el plazo de constitución; su denominación; la designación de su Directiva; y, su Reglamento de Organización y Responsabilidades.

Los grupos parlamentarios, de raíz partidaria,

pero no partidarizados, deben contar con un Estatuto que contenga las obligaciones y derechos de sus integrantes, así como sus principios y fórmulas para adoptar y exigir el cumplimiento de sus acuerdos internos.

**Requisito numérico.**- en los países que adoptan la figura de los grupos parlamentarios como unidad mínima organizativa no existe criterio uniforme sobre el número básico de representantes que lo constituyan. Tampoco existe un porcentaje mínimo idéntico para todos esos países.

En Francia se fija los mínimos según el número de representantes elegidos, el mismo que, a diferencia del Perú, no es fijo. En 1983 por ejemplo el número legal era de 492 Diputados en la Asamblea Nacional, y en 1990 ese número ascendió a 577. En 1983 se fijó que el número mínimo para constituir grupo era de 30 Diputados, y en 1990 de 20.

En Portugal el número mínimo se calcula con el porcentaje del 10% del número legal. Como este último oscila entre 240 y 250 representantes, ningún grupo podría formarse con menos de 24 ó 25 miembros.

En Italia el Reglamento establece un número fijo, que es de 20 Diputados, el mismo que representa el 1/31 de los 630 representantes de que se compone legalmente esa Cámara.

En España se establece que el número mínimo es de 15 Diputados. Esta cifra representa aproximadamente entre el 1/20 ó el 1/26 del total de la Cámara, que va de entre 300 a 400 Diputados. El Senado español fija en 10% del total legal para constituir grupo.

En el Senado del Perú dice su Reglamento que el número mínimo para que se lo cree es de 3 Senadores. La Cámara de Diputados no ha regulado este aspecto, aún cuando sí existe un importante proyecto, presentado por los Diputados García Belaunde por Acción Popular y Flores Nano por el Partido Popular Cristiano, sobre este instituto, en el que además del tema del requisito numérico se contempla otros aspectos estructurales indispensables.

**Atribuciones generales de los grupos.-** debe consignarse cuáles son las principales actividades en las que se los reconoce como unidades mínimas organizativas. Esto es, por ejemplo, a nivel deliberativo, que el principio de todo debate es que el

derecho de la palabra se reconoce en función del grupo al que se pertenece, y no por la individualidad, y que se ejercita a través de los voceros o portavoces que por cada discusión acredite cada grupo según el número máximo de oradores o cantidad máxima de tiempo que le correspondiera según su proporción.

A nivel del régimen de Comisiones, que cada grupo tiene el derecho de estudiar las iniciativas antes de su discusión por las Comisiones, y a proponer y sustituir a los miembros de éstas que crea necesario, siempre dentro de los límites de proporcionalidad que le corresponda.

Y a nivel administrativo que es facultad de cada grupo designar o elegir a sus delegados ante la Comisión Directiva, de acuerdo al número o puesto que le toque; o que el personal y recursos cuyo sufragio solventarán las Cámaras será el de los grupos.

## **11.2 La Junta de Portavoces**

Cada grupo parlamentario tiene un portavoz o vocero, quien habla en nombre de, y obliga, a su correspondiente grupo parlamentario. Al conjunto

de los portavoces o voceros se los denomina **Junta de Portavoces**.

La ausencia actual de objetivos reglados para la Junta de Portavoces determina que no esté claro qué puede y qué no puede llegar a hacer, a alcanzar organizacionalmente, ese cuerpo. Cualquier cosa y ninguna, puede serlo lo suficiente para relevarse como “tarea inherente a conseguir el buen desenvolvimiento de la labor parlamentaria”.

Si es a la Junta de Portavoces, en coordinación con la Comisión Directiva y los Presidentes de Comisión, a quienes se debiera encomendar el objetivo del planeamiento, programación, y calendarización de los trabajos parlamentarios, tendremos mayor dinámica y mayor participación de las minorías, en “el desenvolvimiento de la labor parlamentaria”.

La misión de la Junta de Portavoces es garantizar que las actividades corporativas hayan sido acordadas pluralmente, de forma que todos los grupos conozcan y convengan en el orden, oportunidad y extensión de las discusiones o estudios sobre las iniciativas, así como sobre la oportunidad en que éstas sean sometidas a votación. Su objetivo central es actuar como eje de coordinación y

compromiso de los trabajos parlamentarios de carácter eminentemente corporativo o institucional.

La composición de la Junta de Portavoces supone una integración plural también con los voceros que los grupos parlamentarios reconocidos acrediten ante la propia Junta o la Presidencia de las Cámaras. El propósito de asegurar la pluralidad no es por supuesto que los acuerdos se tomen por mayoría, sino **por consenso** y acuerdo de todos los grupos. Sólo como excepción debiera recurrirse a votación, manteniéndose como principio el acuerdo consensuado.

Los acuerdos a que se llegue con concurrencia y participación de los grupos parlamentarios sí deben tener **fuerza obligatoria para la Cámara o las Comisiones**, cuando la decisión comprenda esos niveles. De esa forma no se mezquina los trabajos y el esfuerzo desplegados para conciliar la tendencia a la dispersión de energías entre parlamentarios. Este extremo debe incluirse imperativamente en el Reglamento de las Cámaras, de forma que los acuerdos no sean susceptibles de impugnabilidad.

Entre las principales **tareas** deben constar que le corresponde a la Junta de Portavoces establecer

el programa semanal de asuntos a debatir por el Plenario; definir las materias prioritarias del debate en el Orden del Día; prever la extensión máxima del debate según tema; determinar el número de oradores que corresponda por grupo o el tiempo máximo que cada grupo pueda dividir entre los oradores que seleccione; coordinar la participación de los grupos parlamentarios en las Comisiones de las Cámaras; y canalizar las necesidades administrativas (oficina, asesores, asistentes, recursos, etc.) de los grupos.



\*\*\*\*\*

**V. STAFF Y  
PRESUPUESTO**

\*\*\*\*\*

Toda institución con alguna continuidad necesita contar con un órgano que dirija o presida con autoridad todas sus actividades, a la vez que un mínimo de personal de apoyo estable y permanente. Existen parlamentarios que, desde una posición directiva, tienen a su cargo la supervisión general del servicio. Asimismo las tareas de los parlamentarios y del parlamento son apoyadas por un conjunto de personas asignadas permanentemente al servicio parlamentario y otras, denominadas personal de confianza, cuya relación de apoyo se extingue según lo solicite un parlamentario o venza el período constitucional.

En esta quinta parte describo, además de los aspectos organizacionales, el aspecto de los recursos de los que disponen las Cámaras, a nivel presupuestal, para el cumplimiento de sus fines.

## 12. LAS COMISIONES DIRECTIVAS

Merece referencia dentro de esta sección las Comisiones Directivas, porque aun cuando están compuestas íntegramente por Miembros del Parlamento, ha sido entendida como suya la responsabilidad de manejar directamente las acciones de las dependencias clave en la organización de la Cámara.

Probablemente entre los problemas administrativos cruciales de las Cámaras el de la **superposición** de roles o autoridades administrativas sea el más importante. Es práctica de los parlamentarios que ocupan un puesto en las Comisiones Directivas, el distribuirse como tareas, durante su mandato anual, la supervisión del funcionamiento de algunas de la áreas de su Cámara.

La Comisión Directiva nace básicamente como un grupo de parlamentarios con responsabilidad frente al plenario y ante las Comisiones. Nace para organizar mejor el despacho de las sesiones, los documentos parlamentarios, los debates.

Los cargos iniciales fueron los de Presidente

y Secretarios, correspondiendo al conjunto de directivos las responsabilidades de tesorería.

Al presente las Comisiones Directivas, a las que se elige cada año antes de la instalación de las legislaturas ordinarias, están compuestas de 9 miembros, ellos son:

- 1.- Un presidente y dos vicepresidentes;
- 2.- Dos secretarios y dos prosecretarios, uno de los cuales tiene como función específica la supervisión de las bibliotecas;
- 3.- Un tesorero y un protesorero.

Todos ellos forman el órgano al que llamamos Comisión Directiva, y que se distingue de la **Mesa Directiva**. La Mesa sólo la integran quienes desde el rostrum o estrado dirigen el Plenario; generalmente la componen el Presidente y sus dos secretarios, quienes pueden ser reemplazados por los vicepresidentes, los prosecretarios, o los accesorios de unos y otros.

Como cuerpo la Comisión Directiva no tiene responsabilidad en el manejo de los asuntos parlamentarios en sentido estricto. Su rol es fundamentalmente el de la coordinación de las necesidades

de naturaleza básicamente administrativa y organizacional de la Cámara.

El origen de las Comisiones Directivas es lo que en los inicios se llamó la **Comisión de Policía, o de Gobierno Interior**, la que proveía de las necesidades de cuidado de los edificios, presupuestos de sueldos, gastos y aseo, en particular durante los recesos entre legislaturas.

En época de legislatura la función que se le reconocía principalmente era la del otorgamiento de permisos y licencias a los representantes que debían ausentarse.

Entre las responsabilidades administrativas que hoy se le reconoce además de las anteriores, se encuentran:

- 1.- Dictar las políticas y directivas para el adecuado funcionamiento de los órganos administrativos;
- 2.- Revisar los balances contables del movimiento económico de las Cámaras;
- 3.- Revisar el avance de la ejecución del presupuesto;

- 4.- Dictar los reglamentos y normas sobre personal u oficinas;
- 5.- Nombrar, contratar, ascender, premiar o sancionar o cesar al personal;
- 6.- Reconocer servicios al personal y a quienes desempeñan la función parlamentaria; y,
- 7.- Supervigilar los servicios de la Cámara.

Se trata, como se ve, de un órgano básicamente administrativo, y en ello debe vérselo como un órgano de jerarquía inferior, desde el punto de vista parlamentario, que la Mesa Directiva y que la Presidencia.

Una cosa que ha caracterizado secularmente a las Comisiones Directivas es el que han sido integradas solamente por los grupos de la mayoría. Es recién desde 1990 en el Senado y 1991 en Diputados, que estas Comisiones han recogido la participación plural de las minorías, propiciando así una importante herramienta de conciliación y consenso institucional .

En la actualidad debe redefinirse y reencontrarse su nuevo rol, a la luz del reconocimiento de la **Junta de Portavoces** como órgano de coordinación política, al que no le son ajenos por com-

pleto los asuntos administrativos que conciernen a los grupos parlamentarios.

## 12.1 El Presidente

Las funciones de supervisión administrativa que hoy se le atribuyen a quien detenta la más alta posición de autoridad en nuestras Cámaras, son más bien antiguas.

La tradición y la práctica histórica de nuestro parlamento ha concebido como prioritario el rol de Presidente, sin embargo, dentro del contexto de sus responsabilidades parlamentarias, no las administrativas. Desde el primer Reglamento que reguló la existencia de las Asambleas en las que nuestro pueblo estuvo representado, las funciones suyas han sido virtualmente las mismas.

Así lo consideraron los constituyentes de Cádiz de 1810, repitiendo, por lo demás, la fuente de la que tomaron el primer Reglamento, que data del 24 de Noviembre de 1810. Esa fuente, el Reglamento de la Asamblea Constituyente de Francia del 29 de Julio de 1789, señalaba las siguientes como las funciones del Presidente:

- 1.- Mantener el orden de la Asamblea;
- 2.- Hacer observar el Reglamento;
- 3.- Conceder la palabra a los oradores;
- 4.- Anunciar las cuestiones en debate en la Asamblea;
- 5.- Anunciar el resultado de los sufragios;
- 6.- Proclamar las decisiones de la Asamblea; y
- 7.- Representar a la Asamblea y expresarse en su nombre.

Todas estas funciones permanecen invariables en nuestra vida parlamentaria. Absolutamente nada ha variado.

Como lo tengo señalado, la función administrativa no le correspondió exclusivamente al Presidente desde el origen. “Todos los subalternos y dependientes de las Cortes estarán bajo las órdenes de esta Comisión”, decía el Reglamento de las Cortes de 1813, refiriéndose a la Comisión Directiva, y añadía que “las órdenes se comunicarán a los dependientes y subalternos por el Presidente”.

Los Reglamentos vigentes de ambas Cámaras contienen, con precisión, la responsabilidad y atribución administrativa del Presidente. El de la Cá-



mara de Diputados de 1988, por ejemplo, dice que “el Presidente es la máxima autoridad administrativa” (artículo 186), y el del Senado señala que es atribución y deber del Presidente “la dirección general del Senado” (artículo 36, inciso 1).

De ahí el rictus de sorpresa profesional, asombro intelectual, cuando no de irreverente incomprensión, o hasta de desdén, de quienes, sin ninguna experiencia ni cultura parlamentaria, están acostumbrados a los usos del ejecutivo en los que la **burocracia de verdad** sustituye al gobernante o representante del pueblo en la toma de decisiones.

En mi corta experiencia en el parlamento del Perú, numerosas veces he debido guardar respetuosa comprensión para con quienes, acostumbrados a “mandar” y “dirigir” desde los ministerios o agencias del ejecutivo, ocupaban improvisadamente puestos administrativos en alguna de las Cámaras. Hubo quien a tal grado llegó su falta de ubicación dentro de la institución parlamentaria, que desconociendo la inabdicada potestad administrativa de un directivo le espetó en alguna ocasión hinchado de orgullo, que él era “un profesional, no un mayordomo”.

Claro queda entonces que a la responsabilidad del Presidente corresponde no sólo la dirección de las Asambleas de representantes sino también de los organismos del servicio parlamentario. El nexo, sin embargo, entre el Presidente y el servicio se produce a través del **Oficial Mayor**, quien según el Reglamento de Diputados es “el primer funcionario” y el del Senado “el primer empleado”, y al que corresponde la supervisión del “personal de funcionarios y empleados, así como la organización y funcionamiento de las distintas oficinas administrativas” (Diputados) y “tiene a su cargo la jefatura de la administración de la Cámara y la supervigilancia del personal de trabajadores” (Senado).

El presidente es reemplazado en caso de ausencia o impedimento por los Vicepresidentes. La significación propia de los Vicepresidentes no está suficientemente aprovechada. Ellos no sólo son un reemplazo.

En realidad los Vicepresidentes deben cooperar activamente en la coordinación de las actividades de la Cámara, en particular de las Comisiones, como se entendió durante alguna época (1980-1987, y 1989). Alguien tiene que garantizar el óptimo enlace entre los acuerdos de la Junta de Portavo-

ces, sus planes y prioridades de legislación e investigación, y las Presidencias de las Comisiones. Estas últimas carecen de alguna suerte de dirección central en el nivel de los parlamentarios. Sin esta dirección los esfuerzos de las Comisiones aparecen como intentos más bien anárquicos y desordenados de una producción sin plan, metas, ni objetivos institucionales.

A los Vicepresidentes o a uno de ellos, puede reconocérseles, como lo ha sido en la práctica de la época referida, el enlace entre los planes y objetivos de la Junta de Portavoces y las prioridades y organización de los recursos, de las Comisiones de las Cámaras, así como la supervisión de la ejecución de los planes y actividades en los períodos previstos.

Queda por llenar también la coordinación de otra área cada vez más importante para nuestro parlamento, en esta era de **avances y desarrollo tecnológico**. La atención de las necesidades de soporte técnico para los grupos parlamentarios, y la de las necesidades de información que ellos requieren para legislar o para controlar al ejecutivo.

Esta tarea puede también correr a cargo de

uno de los Vicepresidentes, ya que los excesivos contactos del Presidente no lo permitirán desempeñar estos nuevos requerimientos funcionales.

## **12.2 Los Secretarios**

Tradicionalmente los Secretarios no han tenido una responsabilidad administrativa. Entre las funciones a ellos asignadas clásicamente, se encontraba:

- 1.- Dar cuenta del Despacho durante las sesiones;
- 2.- Preparar el Acta con relación de los asuntos tratados, documentos presentados y acuerdos adoptados;
- 3.- Comunicar los acuerdos a su destinatario; y
- 4.- Dar fe de la aprobación que de las Actas haga el Plenario.

A ellas se ha ido añadiendo, a título de precisión de sus facultades, la inscripción de los representantes que piden el uso de la palabra, la verificación del resultado de las votaciones, y el registro de los precedentes establecidos como práctica del Reglamento.

En la actualidad, sin embargo, la Cámara de Diputados y el Senado divergen en lo que respecta a las **atribuciones administrativas** de los Secretarios. En tanto que en Diputados no se les reconoce reglamentariamente tales atribuciones, en el Senado dice su Reglamento que “los Secretarios tienen a su cargo la supervisión del eficaz funcionamiento de las dependencias administrativas y del mejor desempeño de las labores del personal del Senado.

Los Secretarios de la Cámara de Diputados no tienen esa responsabilidad administrativa reconocida.

Quedan dentro de este grupo también los Prosecretarios. El puesto de Prosecretario se creó por Ley No. 2502, en 1917, y el de Prosecretario Bibliotecario por la Ley No. 10621, desde 1946.

### **12.3 El Tesorero**

El Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes del 4 de setiembre de 1813 puntualizaba que “habrá una Tesorería de Cortes a cargo de un Tesorero nombrado por las mismas, en la que entrarán todos los caudales que libren las provincias para las dietas de los Diputados” y que “entrarán

igualmente los caudales que decreten las Cortes anualmente como presupuesto necesario para los sueldos de los subalternos de las oficinas, y gastos de su edificio y demás que se ofrezca”.

El primer Reglamento de nuestro parlamento bicameral, en 1828, simplemente disponía que “habrá también un Tesorero nombrado entre los individuos de cada Cámara”. Idéntica regla contenía el Reglamento de 1853 que vigió para el Senado hasta 1946, y para Diputados hasta 1988, permaneciendo en vigor para el Congreso hasta nuestros días.

Cuando en 1921 Victor E. Ayarza, Oficial Mayor del Senado, explicaba el rol y tareas del Tesorero en su **Reseña Histórica del Senado**, decía que a él correspondía “la recaudación de los fondos que el presupuesto general asigna a cada Cámara, y el pago de los gastos con cargo a las partidas del respectivo presupuesto”. Añadía que también le corresponde “formular el presupuesto de dietas y leguajes de los representantes y pasarlo a la Comisión de Policía para que ésta a su vez lo someta a la deliberación de la Cámara”. Como su obligación también consignaba que “rinde anualmente cuenta ante la Comisión de Policía, la que previo dictamen la somete a la resolución de la

Cámara.’’

El Reglamento de 1813 no tuvo como fuente el derecho ni la práctica francesas. En ninguno de los primeros seis Reglamentos de las Asambleas francesas, que comprenden desde junio de 1789 a enero de 1799 (Nivoso del año VIII) se prevé un puesto como el de Tesorero. Significativo resulta que los actuales Reglamentos de las Cortes Españolas ya hayan abandonado ese cargo dentro de su organización.

Uno de los primeros intentos de prescindir de los parlamentarios Tesoreros en nuestra historia parlamentaria se produce con el proyecto de Reglamento que la Comisión Mixta Legislativa presenta al Senado en 1911, y cuyo texto fue remitido a Diputados para su revisión en 1916.

Decía ese proyecto de Reglamento Interior de las Cámaras que “en cada una de las Cámaras habrá un Contador Cajero, afianzado, que se encargará de llevar la cuenta por partida doble de las sumas que se recaudan y de los gastos que se verifiquen”, y añadía que “dichos empleados se sujetarán en sus procedimientos al Reglamento especial que se dicte por la Comisión de Vigilancia y Contabilidad la que los someterá, previamente, a

la Resolución de la Cámara.

Desde entonces no ha habido otra postulación de su reemplazo por profesionales empleados de las Cámaras hasta la ocasión del debate sobre el proyecto de Reglamento de la Cámara de Diputados en 1986 y 1987, por el Diputado por Arequipa Ramírez del Villar. Este mismo representante reiteró su propuesta desde la Presidencia de la Cámara de Diputados, cuando lo mencionó expresamente en su discurso de acceso al cargo el 26 de Julio de 1991.

Paralelamente a la tendencia por la desaparición del cargo de Tesorero también ha persistido más bien la de su consolidación. Uno de estos casos es el que se produjo con la derogación del Reglamento de 1853 para el Senado, en 1946.

El primer Reglamento del Senado en 1946 señalaba que “el Tesorero, con el visto bueno del Presidente, es el encargado de la aplicación del Presupuesto del Senado y del manejo de los fondos, que de conformidad con dicho Presupuesto, reciba de la Caja Fiscal”. El mismo Reglamento disponía que “el Tesorero no podrá ordenar por sí ningún pago que corresponda a Partidos Globales del Presupuesto, sin autorización previa de la Co-



misión Directiva o del Presidente”.

Los actuales Reglamentos de ambas Cámaras han desarrollado las atribuciones y acentuado la participación del Tesorero en la línea del Reglamento de 1946 del Senado. En tanto que el Reglamento de la Cámara de Diputados precisa que el Tesorero formula los proyectos de Presupuesto y que presenta a la Comisión Directiva balances trimestrales del movimiento económico de la Cámara, así como que “supervisa el Inventario y el margesí de bienes de la Cámara”, el Reglamento del Senado ha sido todavía más puntual.

Dice del Tesorero esta última norma que “conserva, mantiene y renueva el local, equipos, muebles y bienes del Senado”. Pero el alcance es aún mayor cuando continúa indicando que “las adquisiciones de bienes de Capital y de Servicios que se pagan, constituyen patrimonio del Senado y están exentas de todo impuesto”.

Parece que la gravitación del Tesorero dentro de la organización del parlamento no es poca, especialmente en el Senado, donde se ha afirmado, afianzado y consolidado su ascendiente y poder.

Los argumentos del Diputado Ramirez del

Villar son dignos de detenida consideración sin embargo. En su opinión “una Cámara moderna como son los parlamentos, otros países no pueden seguir contando, con Diputados dedicados a la Tesorería, o dedicados a la Biblioteca. Esas son funciones que deben ser desempeñadas por funcionarios públicos de carrera, responsables de ello, y no los diputados estar en este tipo de funciones “(Sesión del 26 de Julio de 1991).

El principio detrás de su punto de vista es que quien tiene por misión esencial representar al soberano y a las distintas circunscripciones de país, no puede distraer el tiempo que debe dedicar a sus mandatarios en funciones tan absorbentes como alejadas del mandato que recibe.

La pregunta que uno puede hacerse es, en tanto el parlamentario Tesorero se ocupa en tantos afanes, ¿quién atiende a sus electores, quién se ocupa en legislar y controlar? ¿Nos dejaría satisfechos que nos respondiera que lo hacen sus asistentes? ¿O es que durante su ocupación, como Tesorero deberá llamarse al Suplente para que el pueblo no quede minusvalidado? Existe una ley irremontable: tanto tiempo más se ocupa un representante en la administración, más tiempo descuida él a sus representados.

Consecuencia: **desnaturalización** de la voluntad del pueblo que lo eligió, y **desviación** de la función en virtud de la cual se obligó ante sus electores para representarlos.

Creo que vale bien la pena evaluar las ventajas de que un parlamentario se ocupe directamente de gestionar el puntual giro de los fondos, conseguir las autorizaciones de pago, escoger las agencias de viaje más cómodas, realizar compras de papel, cemento, madera, alambres, llantas y toner, o supervisar el movimiento diario de bienes entre las oficinas de la Cámara. No fue para eso que lo eligió el pueblo.

Son tantos los menesteres de que tiene que ocuparse un Tesorero que convierten en una fantasía la posibilidad de que, a la vez, pueda cumplir con atender satisfactoriamente su mandato. Ramirez del Villar sugería el reemplazo del Pro-secretario Bibliotecario, el Tesorero y el Pro-tesorero, por más Vice-presidentes, o por Fiscales llamados también Cuestores en el parlamento francés. Tiene sentido. Dada la cantidad de horas de sesión de la Cámara no es mala la alternativa de contar con mayor número de sustitutos del Presidente en la conducción de los debates. O de los llamados Fiscales, que no deben atender una ocupación tan

continua y exigente como la administración de las cuentas, adquisiciones y pagos que bien lo pueden hacer los empleados.

## **12.4 Tendencias en el rol de las Comisiones Directivas**

Según las tareas que se le encomiendan a este órgano y las funciones específicas de sus integrantes, es posible apreciar algunas líneas de desarrollo y desenvolvimiento.

Entre ellas cabe distinguir:

- 1.- Que uno de los aspectos de mayor fortaleza de este órgano es el rol positivo que puede cumplir cuando está compuesto **pluralmente** por representantes de los distintos grupos parlamentarios, distribuidos proporcionalmente;
- 2.- Que existe divorcio entre las tareas **básicamente parlamentarias** que deben cumplir algunos de sus integrantes y las de carácter **exclusivamente administrativo** que toca a otros. En tanto que la Presidencia (Presidente y Vicepresidentes) y la Secretaría (Secretarios y Prosecretarios) tienen un objetivo claro

frente a la Asamblea, la conducción de los debates y la coordinación de las prioridades del debate, la Tesorería (Tesorero y Profesorero) y el Prosecretario Bibliotecario desempeñan tareas sola e inconfundiblemente administrativas;

- 3.- Que el **mandato** de los integrantes de la Comisión Directiva es decididamente **corto e insuficiente** en atención a las tareas residuales que a cada miembro le pudiera corresponder en el campo netamente administrativo, en razón de lo cual parecería conveniente hacer una de dos cosas: **desembarazarlos** por completo de funciones ejecutivas en el ámbito administrativo, o **extender** los términos de su mandato para que la precariedad del plazo anual no dañe la estabilidad y continuidad de las funciones y organización administrativa del servicio;
- 4.- También se advierte que en la medida que la Junta de Portavoces adquiera mayor cuerpo, significación y ascendiente en la organización del trabajo político, cada vez resultará más difícil justificar el desempeño de las **residuales tareas de carácter administrativo** de la Comisión Directiva;

- 5.- Que existe la evidencia de que algunas de las tareas administrativas asignadas a los miembros de la Comisión Directiva **duplican**, si no hacen innecesaria, la función y el rol que corresponde al personal de funcionarios, lo cual trae como consecuencia que tal duplicidad y paralelismo de atribuciones y responsabilidades **simplificará** los canales existentes hasta la extinción de uno u otro, con la presunción de que la posición de mayor poder de decisión tiene más posibilidades de sobrevivencia que la de quien carezca del mismo grado de poder;
  
- 6.- Que uno de los puntos más débiles en el desempeño de las Comisiones Directivas es la **inexperiencia** de sus integrantes para cumplir con los cargos que le corresponde. Generalmente conocen con alguna suficiencia las responsabilidades del cargo no antes del tercer mes de ejercicio efectivo, si no más según la posición que se ocupe en la Comisión. Esta **inexperiencia** afecta la eficacia tanto política, institucional como administrativa del parlamento. Razón más para reconsiderar, en este particular, el **amateurismo** de las Directivas, y la ampliación del período de sus mandatos para mejorar la conducción y estabilidad institucional.

## **13. Organización y Personal**

### **13.1 Planeamiento**

La mejor manera de conseguir rendimientos óptimos en cualquier suerte de empresa, es que los empresarios y sus colaboradores determinen y establezcan la misión y objetivos que se proponen cumplir, y que luego toda su organización se ordene en vistas del logro de ese resultado.

Si existe una **misión y objetivos** claramente identificados, priorizados y aceptados por todos los **protagonistas** de los procesos decisorios, también la organización y personal conocerá de antemano cuál es el comportamiento que se espera de ellos para alcanzarlos. En otras palabras, si los actores principales de la empresa tienen sus objetivos identificados, también existe identidad colectiva y mayor factibilidad para su consecución.

Una institución sin objetivos colectivamente diseñados no puede medir con confiabilidad su desempeño ni puede organizar de la forma más económica los recursos que se dispone. Esto es, la definición del objetivo institucional, su comprensión, difusión y aceptación, es el mínimo orga-

nizacional para que las estrategias de rendimiento tengan éxito.

Los objetivos no se presumen ni se imponen. No se encuentran escritos en el fondo de la naturaleza de cada quien. No existe una suerte de conocimiento natural común a todos. Qué se busca, qué se quiere, desde el punto de vista **institucional**, no es lo mismo que lo que cada uno **individualmente** quiere. No hay esa especie de sintonía automática de mentes y voluntades. Sin ser nuestras mentes la **tábula rasa** cartesiana, no es suficiente asumir que lo que el parlamento deba hacer organizacionalmente está ya escrito, y que sólo debemos leerlo en la Constitución.

### **13.2 La organización**

Es mi opinión que los sucesivos intentos de organización y reorganización de las Cámaras no han dado resultados satisfactorios debido a la omisión del planeamiento como primer y más importante paso administrativo.

Me podrá alguien reprochar que **asuma** que los resultados no hayan sido satisfactorios. Sin embargo no hago sino deducir que, si prácticamen-



te un año sí y otro no todas las Comisiones Directivas han dispuesto la adopción de medidas orientadas a la reorganización del servicio, debe ser porque los parlamentarios a quienes el servicio apoya en su gestión política no quedan satisfechos.

Refiero, por ejemplo, los intentos de las Presidencias de los diputados Percovich Roca (1981-1982), Laínez Vodanovic (1983-1984), Mendoza Habersperger (1984-1985), durante el régimen 1980-1985; los de los diputados Negreiros Criado (1985-1986), Alva Castro (1987-1988), Vargas Haya (1988-1989) y León de Vivero (1989) en el período 1985-1990; así como los de los Diputados Paredes Guerra (1990-1991) y Ramírez del Villar (1991-1992).

Se trata de nueve sucesivos intentos de reorganización del servicio parlamentario en 10 años y 20 meses desde la vigencia de la Constitución de 1979. Y de todos esos intentos el único en que se intentó definir objetivos con el aporte de los protagonistas principales de la labor parlamentaria y sus colaboradores fue el que dispuso el Diputado Paredes Guerra que, no obstante contar incluso con el apoyo y asesoría de un experto internacional, no concluyó nunca por insuficiente capacidad de decisión y ausencia de la convicción necesaria para llevar a la práctica el planeamiento.

Todos los demás intentos, sin excepción, se han llevado a cabo con la más ubérrima de las voluntades, pero de espaldas a los presupuestos administrativos básicos para que una organización tenga suceso.

Organizar o reorganizar, es más que el diseño y simétrica disposición de cuadraditos en un organigrama, y la imaginación de sesudos Manuales y Reglamentos de Organización y Funciones, o la asignación de supuestas distribuciones de mandos y funciones entre el personal, sea o no calificado para el puesto.

La respuesta más socorrida ha sido siempre que no se cuenta con el tiempo suficiente para organizar óptimamente el servicio, y a la vez demostrar resultados durante el ejercicio de las funciones directivas. Lamentablemente no tomar con la debida serenidad y gravedad la necesidad real de organizar, sólo permite conjeturar que, de esa manera, los resultados seguirán siendo insatisfactorios, y que seguirá la serie incontenible de intentos de organización, estructuración, reorganización y reordenamiento año a año, régimen tras régimen, ya sea uno constitucional o uno de facto.

Esta observación permite constatar una vez

más que en tanto sean las Comisiones Directivas a las que corresponda la dirección efectiva del servicio y las oficinas, no habrá posibilidad de cambio positivo alguno, hasta que no se prolongue los plazos de su mandato durante el término suficiente para que todas las organizaciones o reorganizaciones queden implementadas y estabilizadas.

El conocimiento de la cortedad del período de mandato de los directivos genera la **incesante acumulación de expectativas y de insatisfacción**, entre el personal que no obtuvo un período, lo que el anterior le reconoció y a la inversa, o el que espera que el próximo le reconozca lo que aún nadie lo hizo.

Se llega a i al caso en que la organización se convierte solamente en un juguete, en un artificio. Los titulares de las oficinas carecen de autoridad reconocida, y se consolida una **organización informal paralela** mediante la cual pueden conseguirse iguales o mejores resultados (y beneficios) que con la organización oficial pero siempre irremediabilmente provisional, transitoria, temporal.

La insatisfacción por los resultados organizacionales persistirá hasta que no se cese de imponer modelos diseñados en el gabinete de los "pla-

neadores profesionales''. La organización es algo a lo que se llega mediante la **participación** de quienes la ejecutarán, la llevarán a la práctica y hacen marchar las dependencias. De ningún modo es el resultado del **fiat** de los encantadores de serpientes.

De modo que exista un marco mínimo de referencias sobre requerimientos sobre las que quepa discutir la organización formal de las Cámaras, propongo seguidamente las áreas o líneas mínimas dentro de las que en mi concepto debe operar el servicio parlamentario. Su formulación puede deducirse de las propias necesidades que tiene que cubrir el parlamento en una sociedad moderna:

- 1.- **Información.**- En el parlamento deben tomarse decisiones que van a afectar la vida, economía, educación, trabajo, etc., de todo el país. Es una falla capital que se tome decisiones en ignorancia de la **mejor y más actualizada** información y datos en las áreas sobre qué se legisla o controla, de los **más recientes avances** científicos o tecnológicos, y menos aún del **impacto** que las medidas legislativas traerán consigo en la sociedad y la economía.

Este hecho exige que se prevea la gestión de

la generación, adquisición, selección, distribución y difusión de la información y evaluarse si el modelo de información al que se aspira se conseguirá con un esquema descentralizado, o si resultará preferible especializar a un solo órgano para que cumpla con este objetivo.

**2.- Evaluación.-** Vinculado al aspecto anterior de alguna manera, la evaluación en el parlamento comprende dos distintas áreas: la evaluación continua del desarrollo del país y las tendencias observables a través de los principales indicadores y estadísticas; y la evaluación periódica de los logros institucionales de las dependencias administrativas, como resultado de la aplicación y ejecución de los planes organizacionales.

Estos requerimientos exigirían que se cuente no sólo con el reconocimiento formal de estas responsabilidades, sino, y principalmente, personal profesional suficientemente entrenado para enjuiciar acertadamente la información acopiada o comparada, y para saber comunicarla al principal usuario: los grupos parlamentarios, las Comisiones y la Presidencia de la Cámara.

En la actualidad una y otra funciones son

inexistentes en el parlamento, y si acaso se ejecutan, ello ocurre por iniciativa aislada de algún representante, no porque esté prevista institucionalmente.

**3.- Unidad de conducción definida.-** Junto con los puntos anteriores es un punto neurálgico en la eficacia y efectividad del apoyo que presta el servicio parlamentario. Ha podido verse cómo los Reglamentos de las Cámaras definen al Presidente como “la máxima autoridad administrativa” (Diputados) o como el titular de “la dirección general del Senado” (Senado).

Si es así que esos son los roles que los Presidentes deben cumplir, queda por saber cuál es la posibilidad real que tienen los funcionarios de planta de actuar en capacidad y roles análogos. ¿Cómo pueden tener responsabilidad real sobre la supervisión del personal o la organización de las oficinas y tener realmente bajo su cargo la jefatura de la administración de las Cámaras los Oficiales Mayores, cuando el Presidente es reconocido como el titular de la dirección general?

Se trata de un híbrido que se ha ido reproduciendo a través de decenas de años, cuya eficacia

ha sido siempre muy difícil de comprender. ¿Qué jefatura puede tener quien, por ejemplo, no tiene gobierno sobre el reclutamiento y selección del personal? ¿Qué tipo de relación que no sea la de compartir el mismo lugar de trabajo puede en realidad tener el Oficial Mayor con el Director de Administración, cuando éste último depende, según lo ha demostrado la práctica, del Tesorero de la Cámara?

Obviamente que el Perú no es el único país en que estas ambigüedades se producen. En todas partes las burocracias han ido afirmando sus posiciones a despecho de los de quienes son designados para gobernar o representar al pueblo. Se trata de una suerte de **cohabitación** en la que ambas partes deben llegar a un entendimiento.

El empleado debe tener la suficiente sensibilidad y delicadeza para no invadir, arrebatarse, ni menos usurpar, las tareas que quiere cumplir personalmente un parlamentario, pero saber mostrar también la iniciativa y acomedimiento necesarios para afirmar o corregir las disposiciones de ellos cuando su criterio le indique que se le da lugar para proceder de ese modo.

De otro lado, el propio empleado debe recu-

rrir a la indulgencia y modestia de que disponga para aceptar como ajenos los aciertos que él consiguió, y para no dar importancia a las incomodidades que se siente cuando se le hace a un lado sin escuchar ni pedir su opinión. Son como se dice, gajes del oficio, que se tolera dentro de los límites que el honor y la moral lo permiten, y límites también dentro de los que se aprende a vivir y a conocer cada vez más nuestra humanidad.

La unidad de conducción, en consecuencia, es una **aspiración a la que se debe tender con el mínimo perjuicio a los resultados que la institución necesita de quienes en ella interactúan.**

**4.- Especialistas y apoyo en el procedimiento parlamentario.-** Parece obvio que todo parlamentario cuente con un depósito de recursos humanos dotado de **apoliticidad** cuya **especialización y memoria institucional** puedan valerse las Cámaras para tramitar todos los asuntos sobre los que conoce, debate y acuerde la Asamblea.

Tan obvio parece, que siempre se ha dado por descontado que todos los días los Portavoces de los grupos parlamentarios tendrán la **Agenda** de la sesión en sus manos; que antes del despacho de



cada sesión se tendrá lista y leerá el Acta de la sesión anterior; que se podrá preguntar por el estado en el que se encuentra uno de los 3 mil proyectos y se obtendrá una respuesta pronta y confiable; o en fin, que la propia Presidencia de la Cámara tendrá lista la fórmula con la que pondrá en debate cualquiera y cada uno de los proyectos pendientes en Orden del Día, sin necesidad de tomar tiempo alguno para examinar el expediente y formar su criterio sobre el estado en que quedó la cuestión.

No por obvio es un ápice menos importante. Todo lo contrario, la razón vital, sentido y justificación del parlamento es despachar y resolver todas las iniciativas que presentan los parlamentarios para atender las necesidades de la comunidad. Quien lleva el registro y control de todas esas iniciativas es el personal de apoyo de la Cámara.

De igual forma, son quienes han aprendido el trámite reglamentario, las interpretaciones vigentes, la práctica y los precedentes de las normas que gobiernan las Asambleas, los que con su experiencia ofrecen alternativas y salidas a los parlamentarios, de manera imparcial, para enfrentar las dificultades del procedimiento.

Probablemente una de las áreas de las que menos reproches o quejas se escuche es de las dependencias en las que se asiste al parlamentario en todas las tareas que debe cumplir en el Plenario. Ellas responden por la impresión de los documentos sobre qué debatirá la Cámara, la edición de los Diarios de Debates del Pleno, por la comunicación oficial de los acuerdos de las Cámaras al ejecutivo, y por la memoria institucional y sus precedentes en el archivo.

Si existe algún propósito serio y genuino de organización del servicio parlamentario es toda esta área la que debe recibir el **mayor peso y más elevada prioridad**. De ella depende el buen fin de todo el producto organizacional. Por la conexión esencial que tiene con la razón de ser y sentido del parlamento se considera a todas las dependencias de esta área como “órganos de línea”, esto es, como los órganos en virtud de los cuales la institución cumple con su meta institucional.

**5.- Presupuesto.-** Ya que este tópico voy a tocarlo en el próximo capítulo, baste aquí señalar que el modelo institucional que se planea hará agua si no se cuenta con el respaldo financiero y el compromiso sostenido de mantener la organización diseñada. No hay modo de dejar

a nuestro parlamento a la altura de la hora tecnológica actual si no se invierte en la compra y mantenimiento de los recursos que se aplicarán en la mayor efectividad y desarrollo institucional.

Ello supone generar los mecanismos y arribar a los acuerdos que garantizarán que el Tesoro Público no pondrá trabas en la modernización que se emprenda.

**6.- Tecnología.-** La experiencia enseña que ésta es otra de esas delicadas áreas en las que debe irse con sumo cuidado, y en la que es imprescindible la participación de quienes estarán involucrados en su utilización.

Cuando la Comisión Directiva presidida por el Diputado Alva Castro se empeñó en dar el salto a la modernización, sustituyendo **la pluma de ganso por la computadora**, se realizó una significativa inversión que superó los 900 mil dólares en la adquisición de **hardware y software** con los que la Cámara pudiera iniciar la automatización de todos los procesos legislativos y administrativos.

De 1987 a 1992 se constata que el uso que se dio a ese equipo no justificó la inversión ejecuta-

da. Las consultas sobre procedimiento legislativo nunca llegaron a funcionar satisfactoriamente; y el sistema diseñado para Comisiones, siendo eficiente, no puede ser usado sino por un limitado número de oficinas, y cuando se lo usa es preciso confirmar que la información recibida esté actualizada a la fecha de la consulta debido a que no está conectado en red (la actualización se realiza con periodicidad quincenal o mensual mediante el cargado manual de datos con diskettes).

En general se advierte la necesidad de generalizar el uso de las computadoras personales, redes y paquetes de procesadores de textos, en vez de *main frames* como el que se adquirió que casi al año ya quedara obsoleto.

Pero la tecnología es más que computadoras. Se deja sentir la necesidad de invertir en equipo de comunicaciones de forma que los procedimientos parlamentarios puedan llegar en directo a los televisores de los hogares, a las oficinas de los parlamentarios y a cuanta institución se vale de la información política como insumo.

Otra área retrasada en tecnología es la vinculada a la impresión. Mediante la inversión en equipo para una imprenta adecuada puede a la vez que

imprimirse el Diario de los Debates, producirse folletos en que se divulgue la actividad del parlamento. Mucho de lo que se critica al parlamento es porque no se conoce lo suficiente que hace, y qué impacto social producen las medidas adoptadas.

### 13.3 Lógica de la estructura orgánica

Este es uno de los temas preferidos por quienes observan la irracionalidad administrativa del parlamento. En general quienes se pronuncian sobre el tema no tienen otro marco de referencia para juzgar o calificar la estructura de las dependencias, y la cantidad (o calidad) del personal a ellas asignado, que su propia intuición, o la percepción inmediata de algún caso que lo ha afectado o que se le ha referido.

Definir qué estructura orgánica es la mejor para nuestro parlamento no es fácil. Por el contrario, es difícil encontrar un mecanismo de organización perfecto para cualquier parlamento del mundo. Quien recibe su diploma en administración o quien tenga vasta experiencia en el manejo de negocios, empresas, entidades públicas o ministerios, no tiene las herramientas suficientes para obtener de la organización de una asamblea parla-

mentaría los resultados que puede producir en cualquier otro tipo de organización.

A título de ilustración sirva de ejemplo lo que ocurriría si nos encontramos ante una empresa donde hay 240 ó 90 dueños, para el caso es lo mismo, donde todos son, a la vez, miembros del Directorio (o por lo menos cada uno siente que sus derechos no son inferiores, ni tienen menos título que los Directores, porque sus acciones tienen tanto valor como las de cualquiera).

El ejemplo no queda ahí. También debe considerarse que cada uno de ellos, cualquiera, tiene derecho, o cree que lo tiene, para actuar como Gerente. Además de lo indicado, como si ya no fuese suficiente para que colapse todo el aparato e instrumental que conocen por estudios o experiencia los administradores, debes imaginar que en esa hipotética empresa cada uno de los dueños-directores-gerentes existe reconocido el derecho a la desobediencia legítima de cualquier procedimiento interno que impide a uno de ellos cumplir con sus objetivos gerenciales o de dirección.

Existe la posibilidad que en el mismo momento todas las alternativas se cumplan, que los 240 gerentes quieran en algún lugar ejercitar esta

atribución y disponer de recursos, personal, tecnología, etc. O que en algún lugar se deje de aplicar un procedimiento administrativo por disposición de un gerente, o para atender a un gerente.

Algo parecido ocurre en el parlamento, pero no sólo en el nuestro: puede ocurrir casi en cualquier parlamento del mundo, en mayor o menor frecuencia, pero puede ocurrir. De tal manera que la complicación que ya advertimos cuando percibimos la ambigüedad de roles administrativos entre los parlamentarios miembros de las Comisiones Directivas y la planta permanente de funcionarios, aumenta y se agudiza si en el mismo plano administrativo los procedimientos deben ser pospuestos para que una dependencia dé un resultado a un Diputado.

Como se ve, se superponen las reglas y las órdenes. Las reglas que no ayudan a producir un resultado no se cumplen. A la larga la organización se gobierna según principios de **discrecionalidad**. Es una forma de simplificar la administración, cierto. Pero también de quitar sentido a cualquier regla.

Una forma de definir la organización que se configura con un esquema como el que con alguna exageración describo, es que se trata de una insti-

tución en la que existe tanto orden como el que permite **obtención de resultados** a un Miembro del Parlamento. Se trata de entender que los procedimientos y normas administrativas no se siguen ni cumplen en mérito y atención a ellos mismos, sino en cuanto son útiles para que los gerentes cumplan su misión y mandato.

Este es el terreno en el que se desempeñan quienes laboran en el parlamento. Esta es la atmósfera que se respira. Quien tenga aversión o intolerancia por la flexibilidad la pasará difícil. Y quien observe superficialmente el tipo de organización así configurado sólo podrá ver el desorden más ininteligible.

De lo que se trate es que hay desorden en la superficie, pero orden en la sustancia. **Hay desorden formal.** Pero existe **racionalidad y orden material.** Ese es el tipo de lógica administrativa y organizacional que rige en el parlamento. Probablemente sea también esa la razón por la que las sucesivas organizaciones han resultado infructuosas.

Creo, ser una tarea sólo poco menos que imposible el pretender la racionalización formal del aparato administrativo del parlamento. Todos los



procedimientos manuales o reglamentos en los que se recoja el patrón de carácter formal sobre atribuciones, procedimientos y métodos tiene sellado su fracaso.

Esa pretensión desconoce que la formalización tiene sólo carácter marginal o residual. Sólo donde los parlamentarios no aprecian perjuicio para el ejercicio de su mandato se respetan los procedimientos formalmente establecidos.

Más bien, el éxito de la mejor organización administrativa del parlamento se producirá cuando en vez de remedar patrones normales para empresas o ministerios, se reconozca el **tipo y naturaleza de la lógica y orden materiales** que gobiernan las relaciones administrativas de una asamblea. Y eso no lo enseñan las instituciones de enseñanza superior, ni lo garantizan los diplomas de doctor en nada; se aprende el único catedrático con autoridad para sentenciar y dirimir: la experiencia de la vida parlamentaria.

### **13.4 Las oficinas**

En general puede distinguirse tres grandes áreas en la organización de las Cámaras. Un área

vinculada al procedimiento parlamentario, otra al apoyo netamente administrativo, y un área de servicios especiales,

- (a) El área de **procedimiento parlamentario** comprende a todas las dependencias con responsabilidad directa sobre las actividades de los órganos de cada Cámara compuestos por parlamentarios. Son las oficinas que apoyan de modo inmediato el desempeño del Pleno, la Mesa Directiva y las Comisiones parlamentarias (Ordinarias, Investigadoras, Especiales y Mixtas).

Las dependencias vinculadas al Pleno, Mesa y Comisiones tienen por misión **protocolizar** los asuntos que se debaten, tramitan y acuerdan o aprueban en ellos. La labor de **protocolización** consiste en elaborar los documentos con los que se formaliza la acción de los parlamentarios en tanto tales, o como cuerpo (Pleno, Mesa o Comisión).

Comprenden la sección de apoyo al Pleno las Direcciones de Agenda, Acta, Relatoría, Trámite y Control Documentario, Diario de Debates, Despacho y Archivo. En ellas se preparan, registran, clasifican o archivan los documentos que se tramitan en el Pleno, y en los que se deja contancia de

las decisiones adoptadas en cada etapa del procedimiento.

Agenda, por ejemplo elabora la relación de los asuntos que, presentados o llegados a Trámite Documentario, están listos para el conocimiento, debate o acuerdo por la Cámara, y se encarga de proyectar el texto de las fórmulas correspondientes para poner en debate o consultar la votación de las iniciativas por la presidencia.

Acta, deja constancia de los acontecimientos de cada sesión, del sentido de las intervenciones de los representantes, de las disposiciones de la Presidencia, de los acuerdos adoptados y de las votaciones efectuadas, para la aprobación por el Pleno al inicio de cada sesión antes de darse cuenta del Despacho.

La oficina de Despacho, se encarga de elaborar toda la documentación con la que la Presidencia o los Secretarios, comunican a la legisladora, al ejecutivo u otras altas autoridades, los acuerdos o provisiones adoptadas por las Cámaras sobre cada iniciativa sometida a su conocimiento.

Diario de Debates, produce la edición de las intervenciones y documentos grabados y mecano-

grafiados durante las sesiones del Pleno. El Relator, lee los documentos para conocimiento de las representantes, según las instrucciones de la Presidencia. Y Archivo guarda la memoria histórica y corriente de los acontecimientos registrados en los documentos escritos, que forman parte de la historia nacional.

A estas siete dependencias apoyan de modo directo las Direcciones de Impresiones y Copias, de Transcripciones Mecanográficas, y de Amplificación y Grabaciones.

Impresiones y Copias, reproduce y distribuye copia mimeográfica o fotostática de los documentos sometidos a debate. Transcripciones Mecanográficas, como su nombre lo indica, traduce por escrito los registros magnetofónicos de los debates, acuerdos y documentos leídos; antes esta labor fue desarrollada por taquígrafos, pero desde 1978 se usa solamente la grabación magnetofónica. Y la Oficina de Amplificación y Grabaciones es responsable por la calidad del sonido de las intervenciones de los representantes, así como por su reproducción y archivo magnetofónico.

De alguna forma cabe calificar a todas estas dependencias como clásicas en una organización

parlamentaria. Probablemente sean las únicas dependencias de nuestro parlamento con una dependencia inmediata de la **Oficialía Mayor**, denominada **Secretaría General** en la mayoría de parlamentos del mundo.

La Oficialía Mayor de las Cámaras, entre otras tareas de las que se hace cargo, es directamente responsable ante la Mesa por la oportuna, confiable, suficiente y eficaz atención a la conducción de las sesiones plenarias, encargándose en este particular caso de garantizar que las decisiones sobre cuya conveniencia le consulte el Presidente sean ceñidas a las prácticas reglamentarias y costumbres de la Cámara. Este es el valor agregado de este rol y cargo que, para confusión de muchos, **no es un cargo político sino de carrera.**

El personal que labora en estas dependencias adquiere su entrenamiento en la práctica, como ocurre en cualquier parlamento del mundo. De ahí que, en este particular, debido a que no existe otro modo de transmisión del conocimiento, la experiencia acumulada es el mejor criterio de valía y calidad del personal. Y de ahí también que sea el área que mejor uso podría dar a un número de servidores calificados dos veces más grande que el de que regularmente se le asigna.

Generalmente ha ocurrido que quienes se desempeñan en el área de procedimiento o protocolización parlamentaria no tienen instrucción o entrenamiento universitario, o éstos son formalmente incompletos. Ello es debido a que no existe como tal una escuela ni cátedra en que se prepare a técnicos o especialistas en procedimiento parlamentario, pero a la vez porque quienes laboran en estas dependencias, por su relativamente reducido número, no puedan trabajar en turnos.

Lo cual significa que el horario al que deben someterse es no sólo espartano, sino en casos hasta inhumano. Y si no, encuéntrese otro lugar en que la gente trabaje desde las nueve y treinta de la mañana, hasta que concluyan las sesiones entre las diez y doce de la noche, sin otro descanso que la hora de refrigerio, y con el agravante de que no se les reconoce tolerancia ni están exonerados de sanción si se atrasan a la hora de ingreso. El dinero que se les abone, en estos casos no es tan valioso como la ausencia de tiempo para uno mismo y para nuestras familias.

Como lo he dicho, cualquier parlamento se vale de estas dependencias como unidades organizacionales mínimas. Puede darse el caso que las agrupe en unidades superiores según los casos.

como ocurre en el Senado con la Dirección Técnica Legislativa, pero el principio es que de ellas, como oficinas ejecutoras, no se puede prescindir, bajo condición que, de ignorarlas, Mesa y Pleno, queden menoscabados en su rendimiento.

Pero he mencionado igualmente que las Comisiones de las Cámaras reciben apoyo respecto de procedimiento parlamentario, o la protocolización de sus actos. La dependencia encargada de ese apoyo es la Dirección de Comisiones, de la que depende el personal que labora en las Comisiones Ordinarias, las Comisiones Investigadoras, Especiales y Mixtas, y la oficina de Trámite y Estadísticas de Comisiones.

El área de Comisiones es un caso con una problemática típicamente parlamentaria. Si bien el personal es ordenado o agrupado en una Dirección, la misma que se supone debe tener control de las acciones, procedimientos, calidad y disciplina, no es menos cierto que **ese servicio se presta directamente a los parlamentarios**. Aquí se advierte claramente la **superposición** de roles administrativos, porque mientras que, de un lado, la Dirección de Comisiones procura el cumplimiento de patrones mínimos de calidad, de disciplina laboral y la adhesión a procedimientos uniformes para todas

las Comisiones, de otro lado cada Comisión es dueña de sus propios requerimientos y soberana de sus propios acuerdos y decisiones.

Dentro de la **lógica y la racionalidad material** del concepto organizacional del parlamento, todos los procedimientos deben enderezarse al cumplimiento de los resultados de los parlamentarios y, en este caso, de sus Comisiones. Un procedimiento o norma que colisione con los resultados de una Comisión no es útil. Podrá ser formalmente bueno y hasta excelente según la doctrina y esquemas de los expertos, pero no es útil

De ahí que exista también una dualidad de responsabilidades en el personal que labora en Comisiones: a la vez que son responsables por el cumplimiento de los procedimientos standard aprobados por la Comisión Directiva, la Oficialía Mayor, o la propia Dirección de Comisiones, no son un ápice menos responsables por obtener los resultados que cada Comisión exige.

De alguna forma cabría entender que la organización de este servicio a Comisiones subsiste bajo las tensiones superficiales entre la **tendencia anárquica y descentralizante** de las Comisiones y los parlamentarios miembros de ellas, por un lado,



y por la **misión uniformadora y centralizante** de la Dirección de Comisiones. En cualquier caso se aprecia, nuevamente, que la flexibilidad y la indulgencia son las mejores reglas para avanzar en las direcciones y sentidos a que se dirigen las tendencias de unos y la misión de la otra.

También vinculadas al área de procedimiento parlamentario se encuentran otras oficinas cuya creación es comparativamente reciente. Son las vinculadas al apoyo asesorial, la provisión de datos, y el desarrollo técnico de los especialistas en procedimiento parlamentario.

Las oficinas que cabe comprender dentro de esta categoría son las de Iniciativas Parlamentarias; Investigaciones y Estudios Legislativos; Compilación Legislativa; Biblioteca Legislativa; y Capacitación y Perfeccionamiento Parlamentario.

Se ocupan de formular los proyectos u otros documentos parlamentarios y opinar sobre el sentido o antecedentes de las normas parlamentarias (Iniciativas Parlamentarias), de acopiar, seleccionar y estudiar la información sobre el desenvolvimiento y orientación de la actividad del parlamento (Investigaciones y Estudios Legislativos), de proveer la legislación y normas relevantes sobre

materias determinadas, así como sus concordancias (Compilación Legislativa), y de preparar la ejecución y dictado de cursos sobre institutos y procedimiento (Capacitación y Perfeccionamiento Parlamentario).

Estas dependencias se orientan al apoyo en la optimización de la calidad de las propuestas parlamentarias, o del personal que debe servir a las Cámaras, dentro del área de procedimiento. Se pretende con ellas reducir el mínimo posible los riesgos de una inpropia concepción de normas o conceptos, así como robustecer la conciencia sobre el parlamento y la afirmación plena de su poder dentro de los márgenes y umbral de nuestra Constitución y nuestro régimen político.

(b) En cuanto al área de **apoyo administrativo**, está comprendida por las oficinas que proveen de recursos e insumos que son utilizados ya sea por las dependencias protocolizadoras o de procedimiento parlamentario, o por los propios parlamentarios. Son las oficinas que se dedican a proveer recursos económicos y financieros que se encargan de la disciplina, control y escalafón del personal; y las que se relacionan con el abastecimiento de bienes, los transportes y el mantenimiento de mue-

bles e inmuebles de propiedad de las Cámaras.

Ha existido la reciente tendencia a **hinchar** los requerimientos de personal de esta área. Ello es resultado entre otros de dos factores.

El primero, la crasa ignorancia parlamentaria de quienes susurran requerimientos artificiales, justificados probablemente en cualquier otra dependencia pública, que no son indispensables en un parlamento.

El segundo, que la hinchazón sirve de costal para la asignación de personal no calificado ni necesitado en áreas legislativas (la clientela, el parentesco, los recomendados, la argolla).

Uno y otro factores ofrecen su cuota a la inflación mastodóntica de un área que en ningún parlamento eficiente cuenta con tanto y tan innecesario personal.

(c) Hay adicionalmente una tercera área a la que podría denominarse de **servicios especiales** porque incluye a las dependencias cuyo rol no es tradicional en cualquier organismo parlamentario. Se las conoce en administración

parlamentaria, con el apelativo de **nuevas divisiones funcionales**.

Comprende áreas como Informática; Servicios Culturales (Biblioteca y Museo); Prensa; Relaciones Públicas; Protocolo Parlamentario; y las oficinas de Asesoría Jurídica, y de Auditoría Interna; así como los Servicios del Departamento Médico y la Cuna Materno-Infantil.

Como se ve, se trata de dependencias sin un denominador común. Atienden requerimientos de tecnología (como la oficina de Informática) proyección y promoción cultural a la comunidad (Servicios Culturales), presencia institucional (Prensa y Relaciones Públicas) apoyo ceremonial y adhesión a las precedencias protocolares (Protocolo), asesoría jurídica, control del manejo contable y administrativo, y el apoyo a la salud, su prevención y tratamiento de primeros auxilios y emergencia, así como el apoyo también a los padres con hijos en edad insuficiente aun para asistir a las escuelas o colegios.

En otros parlamentos estas **nuevas divisiones funcionales** comprenden las dependencias encargadas de estudios e investigaciones especiales, al margen de las Comisiones, y sobre materia ajena al

procedimiento o el derecho parlamentario. De este tipo por ejemplo son los servicios que en los organismos del área anglosajona son ofrecidos por las Bibliotecas, las mismas que no se ciñen a ofrecer la atención clásica proporcionando bibliografía o libros de consulta, sino que cuentan con expertos en diversos campos del conocimiento, cuya misión es la **evaluación** del desarrollo y tendencias nacionales a nivel social, económico, cultural o legal en el país y en el mundo, en áreas desde el derecho constitucional, las ciencias del medio ambiente, hasta la biogenética, la energía nuclear, demoscopía, etc.

### **13.5 El personal**

De modo que pueda percibirse la tendencia de la distribución cuantitativa del personal de empleados del parlamento, voy a valirme del caso de la Cámara de Diputados. Debe entenderse que en el Senado se observan tendencias similares.

El asunto del personal de las Cámaras es otra de las mascotas de la prensa, junto con el de los emolumentos de los parlamentarios, y por lo menos en el caso del volumen del personal de las Cámaras parecería que tuvieran razón.

En el cuadro que sigue aparece la cantidad de personal con que contaba la Cámara de Diputados al 25 de julio de 1991, luego que entre mayo y junio del mismo año un grupo de servidores se acogiera al programa de incentivos otorgado por la Comisión Directiva presidida por el ingeniero Victor Paredes Guerra.

**DISTRIBUCION DEL PERSONAL POR AREAS(\*)**  
**Cámara de Diputados. 25 Julio 1991**

	Nombrados	Contratados	Total
Comisión Directiva	24	35	59
Oficinas Diputados	281	497	778
Grupos Parlamentarios	18	12	30
Area (1) Parlamentaria	369	129 (2)	498
Area Administrativa	585 (3)	5	590
Servic. Especiales	162	19	181
Total	1439	697	2136

**Fuente:** Oficina de Personal

(\*) La distribución por áreas corresponde el concepto expresado en este trabajo. No es oficial.

(1) Incluye 56 nombrados y 39 contratados de la Comisión Bicameral de Presupuesto.

(2) Comprende 90 empleados contratados para Comisiones a nombre de sus Presidentes además de los 39 de la Comisión Bicameral de Presupuesto.

(3) Se incluye en este número a 201 empleados de las oficinas de Conserjería y Vigilancia (Seguridad).

Como puede apreciarse, la cifra total es bastante alta. Son 2136 empleados, de los cuales 867 servían directamente a los Diputados o a los Grupos Parlamentarios.

Probablemente merezca darse especial atención al modo cómo se distribuye el personal que labora para los Diputados y los grupos. Parece que el énfasis se da a la necesidad **individual** de cada Miembro, y no a los grupos parlamentarios a que pertenecen. En tanto que los Diputados cuentan con 778 empleados, los grupos parlamentarios cuentan con 30. La diferencia y la proporción es, por lo menos, asombrosa.

A mi juicio ello es consecuencia del concepto de democracia, que proviene de la Constitución, en el sentido de que la nuestra no es una democracia directa, semi-directa, ni popular (en el sentido rousseauiano que expuse en el capítulo sobre **Protección contra las Minorías**), sino la democracia representativa.

Porque se entiende que la nuestra es una democracia representativa y que el soberano de ella no somos cada uno de nosotros, el pueblo, sino esa entidad abstracta de cuya identidad real dudamos muchos como es la **nación**, los parlamentarios no

están sujetos a la imperatividad del mandato y no están obligados sino ante su moral y su conciencia. No cuenta quiénes les otorgaron su mandato o representación.

Cada Diputado entonces se presume **representante de la nación entera**, y como tal tiene derechos en virtud de su sola persona, no por su pertenencia a un partido político. Esa ausencia de ligamen o de obligación real a los grupos parlamentarios ocasiona que los recursos sean asignados y distribuidos al individuo, no al grupo. De esa forma creo que se pierde de vista el beneficio y mejor aprovechamiento que traería consigo el reclutamiento y asignación de personal por grupo.

En efecto, si el personal de confianza se entiende asignado por grupo, quienes laboren para éste pueden ofrecer una perspectiva más de acuerdo con **programas** por los que postularon a sus candidatos en cada distrito electoral. Conforme lo señalé en el capítulo **Protección contra las Mayorías**, con la atomización de recursos se presenta asimismo la disociación de las **alternativas políticas**. Las posibilidades de alcanzar acuerdos corporativos también se reducen.

Otro análisis importante es el de la propor-



ción que existe al interior del área de procedimiento parlamentario. De los 498 empleados de que se compone el área de procedimiento parlamentario, 348 son personal asignado a Comisiones, y solamente 111 se encargan del apoyo directo al Pleno y la Mesa.

Los restantes 39 laboran para las oficinas de Iniciativas (14), Biblioteca Legislativa (8), Compilación Legislativa (11), Capacitación y Perfeccionamiento (6). Repárese asimismo que de los 111 empleados que apoyan directamente a la Mesa y al Pleno se consideran a 30 de la oficina de Amplificación y Grabaciones, la cual atiende igualmente los servicios de telefonía de los 5 edificios de la Cámara de Diputados.

En términos de la cantidad líquida de personal que apoya al Pleno y la Mesa, en consecuencia, debe hablarse de sólo 81 personas.

Proporcionalmente entonces cabe constatar que del 100 por ciento del personal de la Cámara de Diputados, solamente el **3.79%** atiende las tareas de protocolización y procedimiento parlamentario, y este mismo porcentaje de gente es el que mayor número promedio de horas anuales labora y al que, por lo demás, no se reconoce horas extraor-

dinarias ni compensación horaria. De ahí que no signifique tampoco aliciente para quienes con formación universitaria opten por laborar en esta área del parlamento: los profesionales, escasos en número, generalmente son asignados a dependencias con horarios comparativamente más generosos, lo cual, además de reeditarles una mejor paga por hora efectivamente trabajada, les permite atender quehaceres de su oficio, o simplemente disfrutar del tiempo de descanso que la Constitución garantiza a todos.

Merece reflexionarse sobre la cantidad de personal que labora para las **oficinas administrativas**. La cifra consignada en el cuadro dice que son 585 empleados nombrados y 5 contratados. De esos 585 hay 201 servidores que trabajan o como conserjes o como vigilantes, 67 que laboran en la Dirección de Transporte Vehicular, 61 en la de Mantenimiento y 35 en el área de Control de Personal. Si deducimos el personal que labora para los Diputados o los grupos parlamentarios, esos 585 empleados equivalen al 44.4% de la planta, frente al 37% del personal asignado al área de procedimiento parlamentario.

Frente a estas dos áreas tradicionales sorprende que las oficinas que ofrecen **servicios especia-**

les comprendan a 181 empleados. Las dependencias, según su población, son Informática (37), Servicios Culturales (63), Relaciones Públicas (38), Departamento Médico y Servicio Social (22), Prensa (16) y Cuna Materno-Infantil (5). Pareciera ser otra área que por los resultados efectivos de su rendimiento tuviera también un número desproporcionadamente abundante de personal.

¿Cómo determinar si la cantidad de empleados es exagerada o si es insuficiente? Podemos comparar la cantidad existente al 25 de julio de 1991 con la que quedó del régimen 1985-1990. Al 26 de julio de 1990 el personal de la Cámara llegaba a alrededor de 1600 empleados. A su turno esta cifra representaba cerca de 700 empleados más que los que dejó el régimen 1980-1985. Y respecto de la cantidad de empleados dejados por la Asamblea Constituyente, el régimen 1980-1985 aumentó, de los cerca de 180 que dejó Haya de la Torre en 1978, a los 700 señalados.

Al parecer se juzgó que 180 empleados serían insuficientes para atender las necesidades mínimas de la Cámara de Diputados del régimen 80-85. La pregunta es ¿cuál era la cifra correcta?

Hacia 1968, cuando dio su golpe de estado el

general Velasco, la Cámara de Diputados tenía alrededor de 500 empleados. Comparemos esa cantidad con la que, en esos años, contaban otros parlamentos del mundo. El cuadro que sigue contiene el registro que compendió para la Unión Interparlamentaria Mundial D.W.S., Lidderdale, Sub-Secretario General de entonces en la Cámara de los Comunes Británica. Se trata del informe que el señor Lidderdale presentó a la Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos, y que recibiera la aprobación de ésta en su reunión de septiembre de 1968.

### STAFF EMPLEADO POR PARLAMENTOS 1969

<b>Parlamento</b>	<b>Empleados</b>	<b>Miembros del Parlamento</b>
Austria (ambas Cámaras)	133	219
Brasil: Diputados	1127	409
Senado	1238	66
Bélgica: Diputados	259	212
Senado	207	179

<b>Parlamento</b>	<b>Empleados</b>	<b>Miembros del Parlamento</b>
Dinamarca	206	179
Finlandia	149	200
Francia (Asamblea)	884	487
Alemania Bundestag	863	518
Israel	159	120
Italia: Diputados	990	630
Senado	589	320
Japón: Representantes	1653	486
Consejeros	1211	250
EEUU: Representantes	6042	436
Senado	3400	100
Biblioteca	3781	
Arquitecto del Capitolio	2032	
Imprenta	7552	

Fuente: D. W. S. Lidderdale, "Relación de personal dentro de los parlamentos", Abril 1969.

Resalta en primer lugar la cantidad de empleados del Congreso de los Estados Unidos que, según la relación, alcanza los 22,800 servidores en total. Este total significa un promedio de más de 42 empleados por parlamentario. Los siguientes casos son del Japón y el de Brasil.

El total de ambas Cámaras en el Japón da 2,864 empleados y un promedio de casi 4 empleados por parlamentario. Y en Brasil son 2,365 empleados y un promedio de casi 5 servidores por parlamentario.

En un estudio posterior presentado en 1973 ante la propia Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos el señor Stjepan Funaric, Secretario General de la Asamblea Federal de Yugoslavia, reportaba que el porcentaje anual de crecimiento de la Cámara de Representantes del Japón era del 12.5%, en tanto que el de la Cámara de Consejeros, del 13%.

Como se ve, no es posible establecer un patrón único. Existe algunas Asambleas en las que había más Parlamentarios que empleados (Austria, Dinamarca e Israel), y otras en las que la proporción era casi dos a uno (Francia, Alemania). Cuando en el Perú teníamos 182 Diputados, el número

de empleados era de cerca de 500, esto es, una relación de casi 3 empleados por parlamentario.

Puede establecerse tres clases de parlamentos, unos en los que la relación empleados/parlamentarios es superior a 5/1; los segundos en los que la relación es de 2 a 4 empleados por cada parlamentario; y los últimos en los que la relación es igual o inferior a uno.

La Cámara de Diputados del Perú de 1968 se situaba en la segunda clase o categoría. Si los rangos y clases establecidos para 1968 todavía tuvieran validez hoy, la Cámara de Diputados del Perú se encontraría en la clase en que la relación sería superior a 5 sobre 1. En efecto podría hablarse de una relación de casi 12 empleados por cada Diputado.

Sin embargo debe señalarse también que la **cantidad nominal y formal** de empleados por parlamentario es de 5 a 1. Por lo menos así lo dispuso la Comisión Directiva del período 1991-1992, precisando que 3 de ellos podían ser contratados y 2 nombrados. No obstante, no todos los Diputados hicieron uso de los límites que les franqueaba la Directiva, unos por exceso, otros por defecto.

Aun en el caso del número nominal de empleados por Diputado, no puede decirse que nuestra Cámara de Diputados padezca el despoblamiento de su planta de personal. Y ello dejando de lado la cantidad de personal que cada Diputado pudiera contratar con cargo a la asignación que por concepto de **seguridad personal** percibía.

Uno de los caminos adoptados para reducir el personal fue el ofrecimiento de la Comisión Directiva presidida por el ingeniero Victor Paredes, de un programa de incentivos para quienes se acogieran voluntariamente a su cese en el servicio. Sin embargo, los resultados parecieron contraproducentes. Al 4 de junio de 1991 se acogieron al cese voluntario con incentivos, 196 trabajadores de los que entonces sumaban 2,333 empleados. De estos 196 un total de 96 era del grupo de funcionarios, 13 profesionales, 60 técnicos y 27 auxiliares.

Por otro lado, de estos mismos 196 cesantes, 70 pertenecían al régimen pensionario del Decreto Ley 19990, y 126 al régimen de pensión renovable denominado de **cédula viva**.

El balance previsible, como dije, era contraproducente. La Cámara perdió funcionarios, de los que cabe presumir que tenían mayor experiencia



en la Cámara, entre los cuales se contaba las más altas autoridades (Oficial y Sub-Oficial Mayor, el Director de Economía, el Director de la Oficina de Asesoría Jurídica, el Director de la Oficina de Administración, el Director de Prensa, la Directora de Racionalización, el Director de Auditoría, el de Informática, de Servicios Culturales, etc.). En buena cuenta la Cámara quedó virtualmente acéfala en una importante cantidad de dependencias.

Y se perdió también dinero. Como ya lo señalé, los 126 cesantes del régimen de la **cédula viva** son pensionistas a los que la Cámara debe abonarles sus pensiones, y no el Seguro Social. Con lo cual las listas pasivas contra el presupuesto institucional crecieron, sin que se cuente con nuevos ingresos. El objetivo había sido descongestionar las planillas con empleados que no más dependieran del tesoro público. Sin embargo, fueron casi el 65% los que pasaron a las listas pasivas. Y como si ello no fuera ya suficiente, entre funcionarios y profesionales se perdió a más del 55% de los que cesaron. No hubo ahorro y la Cámara se descapitalizó con su personal más calificado y de mayor experiencia.

Los datos referidos pueden creo servir de guía para futuras acciones que haya de tomarse, con el

fin de dejar las planillas de personal saneadas con quienes son realmente indispensables para rendir los resultados institucionales, y sin prescindir de la mano de obra más calificada.

## **14. ¿CUANTO CUESTA EL PARLAMENTO?**

Quizás tan importante como la pregunta de cuánto cuesta el parlamento sea esta otra, ¿qué factor determina hasta cuánto debe gastarse en el parlamento?. Esta pregunta a su turno nos trae una más, ¿quién debe decidir la base, criterio, principios o factores que determinen cuánto debe gastarse en él?

El asunto a la vez que espinoso en dificultades, es urticante en sus efectos. Sabido es que el parlamento no tiene ingresos propios con los cuales subvencionar sus gastos. Depende de la recaudación y financiamiento a cargo del ejecutivo del gobierno.

Es una entidad gastadora, como lo son otras; por ejemplo el Poder Judicial, y Ministerios como los de Relaciones Exteriores, Justicia, Salud, Edu-

cación, etc.

En este acápite voy a referir la cuestión de a cuánto asciende el costo de nuestro parlamento. Lo más natural parecería ser que quienes decidan sobre su presupuesto sean los propios parlamentarios. Después de todo a ellos toca juzgar, en toda honestidad, **cuánto realmente es lo que necesitan** para honrar el mandato de sus electores.

Sin embargo, alguien en una perspectiva opuesta podría referir no con poca razón que el asunto no es solamente cuestión de cuánto necesito, sino más bien **cuál es la disponibilidad** de liquidez. Las necesidades, como lo conocen los economistas, pueden ser ilimitadas y no es posible satisfacerlas todas.

De otra parte, entre la necesidad y la disponibilidad, diría un tercero, todo es cuestión de determinar cuáles son las **prioridades y objetivos** para seleccionar de entre todas las necesidades nacionales, a cuáles se va a aplicar los recursos disponibles. En fin de cuentas, la pregunta correcta parecería ser quién tiene competencia para establecer el orden o calendario de atención de las prioridades.

No hay manera de postular un gasto al margen de los planes, misión y objetivos de una institución. Quien quiera que puede definir el plan institucional y sus objetivos debe poder establecer el presupuesto para cumplir uno y otros. El planeamiento y definición de objetivos exige información previa respecto de los montos de gasto disponibles.

La información sobre la disponibilidad es un insumo en la formación de planes, objetivos, a la vez, y no menos, que puede servir para hacer de la mayor disponibilidad un objetivo institucional a alcanzar.

¿Quién define los objetivos institucionales de nuestro parlamento? En principio tal competencia no existe formalmente reconocida ni en la Constitución ni en los Reglamentos de las Cámaras, por lo cual debe presumirse que corresponde al Pleno.

Generalmente, de otra parte, la determinación de objetivos no es una actividad que corresponda a un grupo unilateral de integrantes de la institución. Corresponde más bien a un cuerpo de representantes de los principales actores de proceso político (grupos parlamentarios). Dentro de este

concepto y orden de ideas tal cuerpo de representantes no tiene esa competencia reconocida.

Lo más próximo podría ser o las Comisiones Directivas o las Juntas de Portavoces. Debido al mayor espectro cumplido por la Junta de Portavoces podría resultar el ente más plural, y en el que además podría participar abiertamente el ejecutivo a través de un miembro del gabinete que lo represente, de ser el caso.

La tendencia universal no es unívoca, sin embargo. En un reporte preparado en 1979 por Jean Priou para la Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos, refirió casos como el del **Nationalrat** y el **Bundesrat** de Austria en que quien prepara el presupuesto es la Dirección de Administración, de acuerdo a las instrucciones del Ministerio de Finanzas, para luego recibir la aprobación de la Presidencia del **Nationalrat** y el Presidente del **Bundesrat**.

En Egipto, señalaba el propio Priou, de igual forma que en Finlandia y en Holanda, a quien compete la responsabilidad de fijar el presupuesto es al equivalente de nuestra Comisión Directiva.

En Bélgica y en Francia el ente responsable

es el Colegio de Cuestores (Fiscales). En Canadá e Israel se encarga una Comisión que se aboque a su elaboración, y por último en el Reino Unido, Dinamarca, Grecia, la India y Yugoslavia, la responsabilidad corresponde al Secretario General, quien debe remitir el proyecto formulado a la Comisión Directiva para su conocimiento y aprobación.

Como ya se vio en el capítulo anterior es el Diputado o Senador Tesorero de cada Cámara quien presenta el proyecto que la Dirección de Administración prepara, a la Comisión Directiva. Aprobado por la Comisión Directiva, el proyecto es remitido al Plenario para su ratificación o posterior inclusión en el Presupuesto de la República. De eliminarse el puesto de Tesorero, la canalización se haría, luego de la formación por la Dirección de Administración, mediante Oficialías Mayores.

El concepto controvertible de la idoneidad de los Parlamentarios para fijar su propio presupuesto se elimina por la participación del ejecutivo en el proceso de deliberaciones en el seno de la Comisión Bicameral de Presupuesto, la misma que, por regla general, dialoga con el gobierno y coordina sus cifras con los datos que tiene éste a su disposición.

El presupuesto proyectado para el año 1992 fue de 123 millones 436 mil nuevos soles, de los cuales poco más del 32% correspondía al Senado y el 68% a la Cámara de Diputados (la cual corre por completo con los gastos de la Comisión Bicameral de Presupuesto). El presupuesto del parlamento equivalía al 2.02% del presupuesto público del año.

¿Es mucho este porcentaje? Esta pregunta no puede ser respondida de espaldas, otra vez, a los objetivos institucionales. Los gastos no se calculan sobre meras figuras numéricas. Las cifras obtienen su significado de las necesidades que tienen la democracia para los individuos de un país. No puede calificarse de pequeño o tremendo un presupuesto al margen de los valores democráticos que se dejaría de atender.

Una manera de formarse el criterio sobre cuánto puede gastarse en el parlamento del país es comparar. Y podemos comparar con nuestra propia experiencia parlamentaria, o con las realidades presupuestales de otras latitudes.

#### **14.1 Gasto Fiscal Parlamento/Defensa 1899-1968**

Veamos en primer término cómo se han com-

portado las generaciones de peruanos anteriores a la nuestra. La existencia del parlamento data en el Perú ya desde hace 170 años. Ha tenido y tiene logros, como ha tenido errores y desprestigios. En esta historia de sucesivos y tenaces intentos de construir, de crear nuestra democracia, a la que podemos recurrir para aprender qué es mucho y qué es poco para el parlamento y para la democracia en nuestro país.

Al recurrir al pasado es indispensable, sin embargo, reparar que nuestra sociedad y nuestra economía no han sido estáticas. El Perú ha ido descubriendo su identidad a través de estos 170 años. Esta cantidad de años es mucho para un hombre moderno, que en promedio no vive sino hasta los 70 u 80 años. Pero 170 años apenas es un suspiro en la historia de los pueblos.

Cuento con datos que van desde comienzos de siglo. Pero para presentar el caso con la perspectiva correcta, debe plantearse las cifras y cuadros que a continuación aparecen, dentro de las propias etapas de nuestra historia.

Y debe asimismo considerarse que las cantidades que se han tomado como base de análisis son las correspondientes a montos efectivamente gas-



tados, y no sólo que el presupuesto nominalmente se aprueba cada año. Además debe considerarse que las cifras toman como referencia el presupuesto ordinario, lo cual significa que no incluye las denominadas cuentas especiales ni las cuentas administrativas en las que se incluía gastos provenientes de tributos dirigidos (ear marked taxes), esto es, ingresos originados en tributos pero cuyo destino de gasto ya estaba preestablecido y no formaba parte del monto presupuestal global. Estas cuentas vigieron hasta 1980 inclusive.

### EGRESOS FISCALES EFECTIVOS DEL PRESUPUESTO ORDINARIO 1899-1968

#### Parlamento, Orden y Defensa

(Composición porcentual y miles de soles corrientes)

Períodos Históricos	Parlamento (Prom. Porc.)	Policía (Prom. Porc.)	Defensa <sup>(3)</sup> (Prom. Porc.)	Total Miles S/. (corrientes)
1899-1919	2.95	19.35	23.14	611,880
1919-1930	2.88	15.78	18.44	1'359,952
1930-1948 <sup>(1)</sup>	1.70	17.91	22.25	6'042,141
1950-1968 <sup>(2)</sup>	1.13	16.66	20.84	173'243,470
Promedio 1899-1968	2.16	17.42	21.16	-----

**Fuente:** Felipe Portocarrero, Arlette Beltrán y Alex Zimmerman, "Inversiones Públicas en el Perú (1900-1968)". CIUP, 1988

- (1) Se excluye de todo cálculo los porcentajes y montos de 1936 a 1939 y de 1948 a 1950 en que no hubo parlamento.
- (2) Se excluye del cálculo el período 1962-1963 en que el parlamento estuvo disuelto.
- (3) Hasta 1919 los gastos del Ministerio de Marina corrieron dentro del Ministerio de Guerra, y desde 1920 a 1941 el Ministerio de Marina incluía los gastos del Ministerio de Aeronáutica.

El período que se va de 1884 a 1919 es definido como la época de la **república aristocrática**, por los historiadores y científicos sociales. Las dos primeras décadas de este siglo significan la crisis de esta república y la etapa germinal de la formación de la clase media.

De 1899 a 1919 se sucedieron hasta 7 períodos parlamentarios. Como se ve en el cuadro, el gasto efectivamente ejecutado en el parlamento del período **aristocrático** ascendió en promedio al 2.95% del total del gasto. Casi 3% del gasto se afectó al parlamento. Préstese atención al promedio que durante este mismo período correspondió a las fuerzas del orden y la defensa. Entre la policía y el ejército se consumió nada menos que el 42% de los recursos públicos. Proporción ésta poco despreciable.

La siguiente etapa comprende básicamente todo

el oncenio de Leguía. Esto es, de 1919 a 1930, y supone la orientación de nuestros recursos hacia el mercado interno a la vez que la verificación de los primeros conflictos en que la masa se convierte en protagonista de los fenómenos socio-políticos.

Durante esta etapa el promedio de gasto en el parlamento desciende hasta el 2.88%, y el correspondiente a las fuerzas del orden y la defensa descendió hasta el 34.22%. Este último porcentaje se ha mantenido parejo hasta 1968, como se verá en seguida.

De 1930 a 1948 se produce el desarrollo del mercado interno, a la vez que se verificará la incorporación segmentaria de la población, aún cuando dentro del seno de un sistema político autoritario. De esta época data la auto-disolución del parlamento de 1936. La primera vez en este siglo en que el ejecutivo gobernaba sin el control del órgano parlamentario.

Esta convulsionada etapa registra un descenso obvio y notable en el gasto efectivo promedio del parlamento. El porcentaje disminuye al 1.70%. De otra parte, se observa que el orden y la defensa aumentaron la proporción del gasto promedio hasta el 40.16%, lo cual es explicable en parte por los

conflictos cartográficos que nos envolvieron con Colombia primero, en 1932 y 1933, y con el Ecuador después en 1941. Las guerras afirman el rol del militarismo, a la vez, inciden en la verticalización de la sociedad política de esta época.

A partir de 1948 se observa un proceso ascendente de cambio en las áreas económica, social y política se percibe la mayor incidencia en la participación del estado en la economía, a la vez que los partidos políticos compiten francamente para ganar para sí a las poblaciones tradicionalmente menos favorecidas, y cuya movilización social las iba convirtiendo en un factor cada vez más gravitante y decisivo en la escena política nacional. De esta época datan también el populismo autoritario de Odría (suprimió el parlamento de 1948 a 1950), la denominada convivencia o apoyo estratégico y recíproco que se prestaron el pradismo y el Apra, y el entrampamiento democrático del primer gobierno del arquitecto Belaunde.

En la medida que el Estado tomó mayor participación en programas de apoyo a los menos favorecidos en la economía peruana, decrece la proporción que de los dineros fiscales corresponde al parlamento. Conforme se ve del cuadro de egresos fiscales, el promedio de gastos ejecutados por el

parlamento para el período 1950-1968 (se excluye los dos años sin parlamento de 1948 a 1950) desciende a 1.13%. Por la misma razón se aprecia también un descenso relativo en el monto gastado en orden y defensa. Entre uno y otro sectores se consumió 37.5% del ingreso fiscal.

Como puede apreciarse, en tanto que la proporción del parlamento la tendencia es a disminuir y no recuperarse, la tendencia de gasto de orden y defensa no es igual, sino que por el contrario sí exhibe recuperación. En todo el lapso que corresponde esta reflexión, de 1899 a 1968 se produjeron tres guerras, una en el período 1899-1919 (con Ecuador en 1910), y dos en el período 1930-1948 (con Colombia en 1931- 1932, y con Ecuador otra vez en 1941). En uno y en otro casos el gasto en orden y defensa fue respectivamente del 42.49%, y del 40.16% del presupuesto público.

Pero en las etapas de 1919 a 1930 y de 1950 a 1968, no tuvimos conflicto bélico alguno. En el primer caso, el egreso por orden y defensa fue del 34.22%, y en el segundo caso del 37.50%. Lo cual revela que, en efecto, no obstante los mayores compromisos del Estado en otras áreas de la sociedad y la economía, y no obstante no existir conflictos bélicos que lo justifique, el porcentaje gastado

en el período 1950-1968 es tres puntos y fracción más alto que en el período 1919-1930 durante el oncenio de Leguía.

Obviamente de ello puede colegirse una presencia decisiva en el poder del Estado, y puede inferirse también, cuando menos en el plano de las hipótesis explicativas, que **nuestros organismos militares y policiales con una acertada capacidad de negociación para afirmar su presencia como un factor de poder en la definición de políticas nacionales.**

No puede decirse lo mismo respecto del parlamento dentro de este período, que a pesar del valor ético-político que representa en el terreno del control del ejercicio del poder por el ejecutivo y, por tanto, de la protección de nuestras libertades, descenden en las expectativas como en un **área ininteresante de inversión.**

## **14.2 Presupuesto Fiscal Parlamento/ Defensa 1980-1992**

El golpe militar del 3 de octubre de 1968 inauguró la etapa menos democrática en la historia política del Perú. El ejecutivo gobernó bajo la

aparente calma y orden que la hegemonía de las fuerzas armadas impuso en todo el proceso político.

De 1968 a 1980 se fue minando la endeble conciencia democrática del País, y se escondió del público al parlamento.

Luego de la efervescencia de muchos que aplaudieron el decisionismo militar, germinaría de sus cenizas el rebrote de ideales más civilizados de convivencia. Después del contragolpe de 1975 se inicia el gradual retorno a la constitucionalidad democrática.

Hacia 1978 la opinión pública, mudable, ingrata, desleal, impredecible y voluble como la luna, saluda con júbilo el reinicio del nuevo ciclo político del país. En 1980 casi no hay quien viva la euforia de la libertad política recuperada. Junto con el hedonismo y felicidad del éxito político se deja notar también en algunos lugares aislados los sentimientos de vendetta.

De análoga manera a como observamos el comportamiento financiero de nuestro país en el período 1899 a 1968 puede procederse respecto del período que inaugura la Constitución de 1979, en

1980. Sin embargo, con el propósito de determinar las tendencias correspondientes hasta el año 1992, en que se produce el autogolpe del ingeniero Fujimori, y debido a la imposibilidad física del contar con los instrumentos contables sobre la tendencia al gasto efectivamente ejecutado del presupuesto público, voy a valerme del instrumento normativo, la Ley de Presupuesto, que proyecta la aurtorización de gastos para cada año.

En el cuadro que sigue se aprecia las mismas áreas de nuestro ordenamiento económico-financiero. Se consigna el porcentaje del presupuesto asignado al parlamento (Diputados y Senadores), a la policía (Ministerio del Interior) y a la defensa (Ministerio de Defensa).

Como puede advertirse, los totales aparecen consignados en distintas unidades monetarias. El presupuesto se calcula en soles hasta 1985, de 1986 a 1991 en intis, y el de 1992 en nuevos soles. En todo caso los totales se anotan con propósitos solamente referenciales, del mismo modo que el objetivo que me propongo al presentar comparativamente la proporción presupuestal del parlamento respecto de la policía y la defensa es exclusivamente el de mostrar tendencias. La fuente consultada son las leyes de presupuesto de cada año fis-



cal, o los decretos legislativos correspondientes .

**TENDENCIAS DEL PRESUPUESTO  
PUBLICO 1981-1992**  
**Parlamento, Orden y Defensa**  
**(Composición porcentual en unidades  
monetarias corrientes)**

AÑO	PARLAMENTO %	POLICIA %	DEFENSA %	TOTAL (Unid. Corrientes)
1981	0.22	4.26	8.39	1°902,934'
1982	0.30	5.35	9.47	3°132,997'
1983	0.25	6.77	10.31	4°930,211'
1984	0.26	7.35	11.02	10°728,338'
1985	0.34	7.54	12.11	23°869,594'
1986	0.75	11.32	11.19	37°463,536'
1987	0.95	12.03	15.90	70°399,799'
1988	0.87	12.81	16.61	159°908,181'
1989	1.96	12.12	17.41	394°861,527'
1990	1.90	12.22	17.00	11°017,969"
1991	1.31	7.38	10.93	2,785°144,646'
1992	2.02	8.69	12.89	6,107°494,,288'
<b>Promedio</b>	<b>0.93</b>	<b>8.98</b>	<b>12.85</b>	-

**Fuente:** Leyes 23233 (1981); 23350 (1982); 23556 (1983); 23740 (1984); Decreto Legislativo 316 (1985); Ley 24422 (1986); Decreto Legislativo 398 (1987); Leyes 24767 (1988); 24977 (1989); Decreto Legislativo 556 (1990); Leyes 25303 (1991) y 25388 (1992).

Salta a la vista en primer término que los porcentajes presupuestados par el período completo 1980-1992 son bastante inferiores en su promedio global, frente a las proporciones globales observadas para el período 1899-1968. Para clasificar la variación veamos cómo cambian:

	<b>1899-1968</b>	<b>1980-1992</b>
	<b>Promedio</b>	<b>Promedio</b>
Parlamento	2.16	0.93
Policía	17.42	8.98
Defensa	21.16	12.85

Como lo he señalado, es obvio que estamos hablando de dos épocas diferentes. Ya eran diferentes entre sí el período 1899-1919 del período 1950-1968, pero desde 1980 podríamos encontrarlos ante fenómenos cualitativamente distintos.

Todo el período 1980-1992 representa alrededor del 43% de recursos presupuestales para el parlamento que durante el período 1899-1969, y representa el 56% de los correspondientes a orden público y defensa. Lo cual significa que, comparativamente, la policía y las fuerzas armadas no han recibido tan desventajosa participación de los recursos del tesoro como ha ocurrido con el parla-

mento. Estamos hablando de trece puntos porcentuales en favor del orden y la defensa.

Con ello pues se constata la mayor vigencia y poder de negociación relativo de la fuerza armada y la policía en los procesos de toma de decisiones políticas, y se constata la posición relativamente más débil del parlamento.

El cuadro de presupuestos 1980-1992 es también útil para constatar el progresivo mejoramiento del parlamento, desde que se salió de la dictadura del 68-80, y pudiera ser también útil para verificar una de las posibles razones para apoyar y respaldar el golpe del ingeniero Fujimori.

Respecto de esto último nótese el ascenso promedial entre los tres períodos constitucionales:

	<b>Parlamento</b>	<b>Policía</b>	<b>Defensa</b>
	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>
1980 - 1985	0.27	6.25	10.26
1985 - 1990	1.28	12.10	15.62
1990 - 1992	1.66	8.04	11.91

Más claro no puede quedar que mientras que el parlamento ha tendido a valerse de la aproba-

**ción del presupuesto como herramienta de negociación y de poder para incrementar su participación presupuestal, como hizo lo propio con los rubros de orden y defensa para mantener su vigencia hasta 1990.**

El período 1991-1992 fue drástico para estas áreas del estado. ¿Cabe la conjetura de que el **maltrato presupuestal** a las fuerzas armadas y la policía erosionó el entendimiento no escrito con el parlamento y que cooperó en la inclinación de los ánimos para dar el espaldarazo a Fujimori? ¿Y cabe a conjeturar asimismo que de no invertir y virar estas tendencias presupuestales le quitarán su respaldo tan pronto como no dudaron en entregárselo?

En el exclusivo plano de las conjeturas, porque aparte de los indicios referidos no tengo otra evidencia, mi impresión es que en efecto el **maltrato** fue una poderosa causa propiciatoria del respaldo.

De ser ciertas estas conjeturas, y elaborando en el mismo terreno, todo haría pensar que las fuerzas armadas y la policía son también un poder efectivo en el Perú, y que desconocer su coeficiente o peso específico de las ecuaciones de nuestra

política pueden precipitar su decisiva reacción, de la misma manera como quedó demostrado que puede ser determinante el peso del poder económico cuando se pretendió la estatización de la banca, en 1987, durante el gobierno de Alan García.

Naturalmente que los planteamientos que formulo tienen un carácter eminentemente provisional, dada la multiplicidad de variables adicionales que de hecho existen para explicar y hasta justificar una y otra tendencias.

Sin embargo, el mío es un propósito eminentemente didáctico. Pretendo mostrar dos hechos muy simples: (1) que así como es evidente que el desprestigio del parlamento es una realidad tangible, de la misma forma es tangible que el gasto en lo que podría llamarse la optimización del sistema político democrático (así sólo sea el representativo) ha venido a menos. En otras palabras y de una forma gráfica, mientras que se denosta al parlamento, no se hace mucho por darle los medios para que cumpla su misión en nuestro régimen político. Y (2) que el concepto de orden y defensa de nuestra sociedad, que no tiene el nivel de desprestigio en que tiene la opinión pública al parlamento, tiene un grado respetable de presencia en el Estado, ante el poder político, y una partici-

pación constante, por lo menos hasta 1968, en el tesoro público.

## **15. ¿LUJO O MINIMO VITAL?**

A partir de la Constitución de 1979 nuestro país ha insistido en el descubrimiento progresivo de su ser democrático. Probablemente el parlamento sea la institución nacional más perjudicada por el interregno autoritario de 1968 a 1980, y por ello también la que más carga pesada tenga sobre sí.

En efecto, los doce años de gobierno militar supusieron un período efectivo de ablandamiento de lo que quedaba de ética democrática hacia 1968. **Una de las evidencias que cosechó la sabiduría popular es que para mandar en el país no es necesario el parlamento.**

Cuando Velasco dio el golpe de 1968 su intención era acabar para siempre con el parlamento. Con él se institucionalizó la **paranocracia**, esa especie de demencia que caracteriza a quien alucina desde el poder que se siente perseguido y manifiesta el irreprimible impulso de culpar por todos los

males políticos a un sector aislado del sistema, con cuya eliminación quedamos redimidos y expiados.

Nunca sustituyó al parlamento con ninguna asamblea en la que los sectores que le preocupaba proteger tuvieran alguna presencia política. Nunca pretendió legitimar su acción en la representación.

En ello divirgió con métodos usados por algunos de los dictadores clásicos de este siglo. Benito Mussolini y Francisco Franco gobernaron con parlamento y cortes, respectivamente. De igual forma ningún golpe de estado del siglo pasado prescindió del parlamento. Odría fue el primero en disolverlo. El de Velasco fue, sin embargo, el primer intento de quebrar para siempre el espinazo del parlamento.

Y podemos constatar que tuvo gran parte de los logros en que se empeñó. Se trató de doce años en los que el pueblo adormecido nunca fue consultado democráticamente. Las Universidades y los colegios no reflexionaban sobre la libertad, la participación política, las elecciones.

Probablemente lo único que mantuvo el germen y la semilla de la moral y los valores demo-

cráticos, fue la tenacidad de los líderes de nuestros partidos políticos, quizá hasta de esos mismos líderes a quienes a la sombra y bajo la protección de la fuerza de las armas hoy se demosta, vitupera y trata a la distancia como si contagiaran la peste o males peores.

Cuando se reinstaura la democracia parlamentaria en 1980 todos tuvimos que aprender qué era la democracia, qué hacía y cómo funcionaba en realidad el parlamento. Entre nosotros hubo quienes tuvieron distintas oportunidades de testimoniar lo que venía ocurriendo. Unos como parlamentarios, otros como empleados del parlamento, otros más lo hacían como periodistas, pero la mayoría de nosotros como extraños al quehacer directo e inmediato.

Y esto último es de primera importancia. Qué podríamos saber del sentido, límites y modos de ser del parlamento si para 1980 los mayores tenían que hacer profundos esfuerzos muy al fondo de su memoria para reeditar y desempolvar los recuerdos que de él guardaban, si los que fuimos estudiantes durante el gobierno militar nunca escuchamos respecto de su misión e importancia, y si los propios empleados públicos de los Ministerios, el INAP, y tantos otros organismos públicos hijos del ejecuti-



vo y la dictadura no tenían la más remota idea de qué correspondía hacer al parlamento dentro del "aparato" del Estado. ¿Sobre qué bases se recrearía y se reconstruiría los cimientos de la vida parlamentaria del Perú?

Se produjo un abismo generacional de colosales e insospechadas proporciones. Los partidos no contaban con cuadros preparados para asumir responsabilidades parlamentarias. El propio parlamento se había descapitalizado agudamente de sus recursos humanos, sus empleados, sus asesores. El periodismo despierta también después de esa etapa de hibernación democrática, sin contar con generaciones de profesionales educados dentro de normas democráticas y hábitos parlamentarios.

En suma en 1980 se ensayó la reconstrucción de la democracia y del parlamento. Todos teníamos que apurarnos por aprender y comprender. Y en este proceso improvisado de educación democrática todos pudimos, unos más que otros, ir conociendo que el ser y esencia del parlamento se iba gradualmente distanciando de la imagen o apariencia que de él daban los medios de información, y de la que consumía no sin mórbido interés la opinión pública.

Había incluso quienes lucraban con la venta de la imagen falsa del parlamento. Y entre ellos hubo quienes elevaban su perfil público agudizando su ya distorsionada imagen. Otros, movidos por el morboso apetito por escándalo obtuvieron su parte de ganancia al valerse de la distorsión para ganar con sus titulares alguna venta mayor de sus periódicos. En fin, el parlamento llegó a convertirse en mercancía y su valor político y moral vino a depreciarse a ritmos de riesgo crítico.

El parlamento era presa fácil. La democracia es una frágil e inocente criatura. Democracia y secreto no van juntos. Parlamento y verticalismo no son compatibles. Si todas nuestras mezquindades y miserias humanas se hicieran públicas no habría quién se nos acerque por temor al contagio. Lo mismo se fue haciendo del parlamento: se compró popularidad, ventas, rating, a costa del valor agregado de debilidades que todos los hombres tenemos, parlamentarios o no. Así se construyó, creó, auspició, difundió y consumió la **parlamentofobia**, ese síntoma de golpe y de traición a la democracia y a la república.

Lo que hace más valiosa a la democracia es también lo que en más débil la convierte. En ella todo se hace público. En ella privar de información

al pueblo es el más grande pecado. Y porque de ella todo se conoce, sus enemigos se saben cebar de sus debilidades para caricaturizarla en provecho propio. De ahí que tanta serenidad adicional requiramos para no actuar como turiferarios o acólitos de su sepultura prematura. De ahí que tengamos que hacer oídos sordos ante los cantos de sirena de quien, en provecho propio, halaga nuestro sentimiento democrático para alimentar con nuestra ingenuidad su demente apetito de poder.

La democracia no debe ir de la mano con la ingenuidad, ya hemos sido advertidos. Desprevenidos y sin actitud crítica nos convertimos en suicidas potenciales. No es gratis que se maltrata al parlamento.

El parlamento tiene un costo. Toda iglesia o religión, tiene un costo. El servicio diplomático, el sistema judicial y la educación de nuestra niñez y juventud también lo tienen.

¿Por qué no se duda en dar el peso presupuestal que hoy tiene y que ha tenido el orden y la defensa en el Perú? No digo que no se deba gastar en orden y defensa, digo que es un hecho evidente que no se ha dudado en gastar. Pero ¿por qué no se ha dudado? ¿No será que el miedo es más poderoso que

**el sentimiento de libertad en el Perú?**

De todas nuestras instituciones, probablemente las fuerzas armadas y la policía sean las menos democráticas. Pero también son las que mayor continuidad relativa tienen (pienso en las depuraciones que ocurrieron en la policía nacional como consecuencia de su reorganización, o en la sustitución de la línea de carrera por la designación imperial a dedo de los más altos cargos en las fuerzas armadas).

Quizá por su menor abolengo democrático sea que las fuerzas armadas tienen mejor perfil de eficacia. Su estructura es vertical. Hay quienes dicen que debe serlo. Su accionar es reservado y sus procesos de toma de decisiones no son transparentes. Sus integrantes no votan, y por ello tienen conciencia de la sociedad civil como una amenaza de caos y desorden cuyo desenvolvimiento debe paternalmente cautelarse.

En fin de cuentas, la clase militar y policial en el Perú tiene una condición marginal muy próxima a la de una casta de intocables. Nuestros militares y policías socializan e intiman sólo entre sí mismos. Necesitan concluir con su servicio o llegar al retiro para recién entonces sufrir y lamentar-

se de lo poco que se aprende a vivir democráticamente en las instituciones castrenses del Perú.

Es más, se dice que no son deliberantes, que no votan, pero es casi imposible que los más altos mandos no sean consultados en los asuntos de interés nacional. En otras palabras, hay quienes dentro de las fuerzas armadas y la policía sí intervienen y participan en el circuito de toma de decisiones y los procesos políticos de gobierno del país.

¿Cuál es la posición del parlamento en este contexto? ¿Qué puede hacerse desde el parlamento por afirmar su rol y para crear más y mejor democracia en el Perú?

En realidad el objetivo no es meramente presupuestal, como se podrá suponer. El parlamento no es una entelequia con voluntad propia. No tiene capacidad de autogenerarse. El parlamento, como institución política, no es otra cosa que lo que todos nosotros dejamos que llegue a ser, o lo que impidamos que sea.

El dilema es pluralidad y libertad, o monólogo y tiranía. ¿Qué es el parlamento para nosotros? ¿Es un accidente en nuestra historia política, o un punto de encuentro y acuerdo mínimo de nuestra

voluntad general? ¿Estamos decididos a respetar y defender el derecho ajeno a disentir de nuestro parecer, o preferimos los ecos sordos y monocordes de quienes repitan fonográficamente nuestras mismas ideas?

El pueblo peruano es por regla general un pueblo pacífico, no es belicoso. Ese es un rasgo de carácter que resulta positivo para la democracia. Pero también es un rasgo que puede tener en sí el origen de todos nuestros males cuando, por pusilaminidad, nuestro pacifismo se convierte en pasividad, esa otra actitud en virtud de la cual el temor a la lucha y al dolor nos inhibe de arrebatarse al usurpador lo que con insolencia reclama como derecho propio. Un pacifismo de esa calaña es indeseable e indigno de un hombre libre.

El nuestro no ha sido un pueblo que se haya caracterizado por su constante empeño por su libertad. Ni la independencia de España podemos reconocérsela. Fueron un argentino y un venezolano a quienes llamamos "libertadores". La mollicie de la vida cortesana y virreynal adormeció a muchos peruanos. Que no sea la indiferencia y la complacencia de un individualismo comodón la que acaben con nuestro honor y nuestro orgullo.

**La pregunta que tenemos delante es determinante de nuestro destino colectivo. Hasta dónde tenemos que llegar antes que la democracia y el parlamento sean para nosotros un lujo, antes que un mínimo vital.**

\*\*\*\*\*

**VI. ¿COMO ELEGIMOS  
EL CONGRESO  
CONSTITUYENTE  
DEMOCRATICO?**

\*\*\*\*\*



Los comicios electorales del 22 de noviembre de 1992 se plantearon como una salida a la anomalía constitucional instaurada el 5 de abril del mismo año. Para llegar a esta salida el gobierno auspició dos diálogos, uno al que llamó **Diálogo Nacional por la Paz y el Desarrollo**, y un segundo al que se conoció como **Diálogo Político con las Agrupaciones con Representación Parlamentaria**. El resultado de uno y otro conversatorios debía ser la formulación de las salidas a la crisis de Estado.

Conforme lo anunciaba hasta con solemne gravedad el Presidente del Consejo de Ministros, el propósito de dichos diálogos era definir **reglas de consenso** para retornar a la democracia. Si bien en un inicio sólo concurren al segundo de los diálogos un número minúsculo de agrupaciones políticas, casi al expirar el término de su vigencia se sumaron trece partidos de los considerados más importantes en la vida política nacional.

Por discrepancia con la impermeabilidad de una y otra posiciones, no se llegó a un acuerdo con los trece partidos que concurrieran en último término. Y las agrupaciones que concurrieron desde sus inicios (FIM, SODE, FRENATRACA, Convergencia Socialista, Cambio 90 y Confraternidad Parlamentaria) concluyeron en la creencia que los acuerdos a que llegaran se mantendrían a plenitud por el gobierno.

Las reglas para la elección del CCD se dictaron el 22 de agosto de 1992, y al día siguiente de su vigencia los propios representantes con presencia en el Diálogo expresaron su desazón por la violencia y abusos que se cometió contra los acuerdos aprobados con participación del Primer Ministro.

Así lo hicieron conocer en el programa televisivo **La Revista Dominical** el representante del SODE, Javier Silva Ruete, el 23 de agosto, y el representante de Convergencia Socialista, Edmundo Murrugarra Florián, en la entrevista de "El Comercio" del 24 de agosto. Ambos reclamaban la pronta corrección de los excesos del Ejecutivo.

Este último hecho revela un importante dato para evaluar el proceso político constituyente peruano de 1992: no se rige por el consenso, y se insiste en un concepto adversativo de la política. Esto es, se insiste en la imposición de reglas que

dicta la parte que usufructúa de la ventaja del poder político, en desatención a las expectativas de la oposición o de las minorías.

Las propias fuerzas concurrentes al diálogo para el retorno a la democracia expresaron su discrepancia frontal con el marco con que se delimitó el accionar del CCD. Se afirmaba que carecía de autonomía y soberanía suficiente.

Este es el punto de partida para juzgar la participación de las fuerzas políticas en los acontecimientos históricos que surgen en 1992. Uno de esos acontecimientos es el proceso electoral del 22 de noviembre.

El Congreso Constituyente se compone, según la norma aprobada el 20 de agosto de 1992, de 80 miembros, a los mismos que se elige con el fin de que se dicte “una nueva Constitución Política con sentido de futuro, que haga posible lograr la paz, su desarrollo integral y una auténtica democracia”. Declara también el Decreto Ley 25684 que “el Estado garantiza que el Congreso Constituyente Democrático actúe con soberanía y autonomía plenas, en sus funciones constituyentes, legislativas y fiscalizadoras”. Precisa su artículo 138 que su finalidad es:

- (a) elaborar y aprobar el texto de la nueva Constitución Política del Perú, definiendo la nueva

estructura, carácter y composición del futuro Poder Legislativo;

- (b) ejercer la función legislativa, con las atribuciones y facultades establecidas por la Constitución Política de 1979 para el Congreso de la República y las Cámaras Legislativas, **en cuanto sean aplicables y procedentes de acuerdo con la presente Ley; y,**
- (c) ejercer la labor de fiscalización.

Aun cuando es claro que la triple funcionalidad del Congreso Constituyente es reconocida por el gobierno del ingeniero Fujimori, no lo es menos que las reglas que regulan las relaciones parlamento-gobierno, hasta la vigencia de la próxima Constitución, no son necesariamente las de la Constitución de 1979. O, por lo menos, no lo son en todos aquellos casos en los que el denominado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional considera que la Constitución de 1979 no es aplicable.

En efecto, es incoherente con cualquier posición jurídicamente defendible que se condicione la vigencia de la Constitución y su aplicación al texto de una ley. De ahí que la acción del CCD quede sumida en el ambiguo, confuso e incierto terreno de la discrecionalidad, no menos que en el de la arbitrariedad gubernamental, que será quien en última instancia dirima sobre qué aspecto de la

Constitución es realmente aplicable y procedente.

Un marco como éste es inconfundiblemente de naturaleza autoritaria y dictatorial. El gobierno se reserva la potestad de hacer lo que crea conveniente, cualquiera que sea la circunstancia, cuando el CCD discrepe del Ejecutivo en materia legislativa.

Como muestra anticipada de la posición del gobierno de facto se advierte en el Decreto sobre las elecciones dos normas que definen la preeminencia del Ejecutivo. La primera es la Cuarta Disposición Complementaria, que limita la capacidad legislativa del CCD señalando que la modificación que éste acuerde de las normas dictadas por el “gobierno de emergencia y reconstrucción nacional” **no anulan los actos de gobierno de éste.** Esto es, el gobierno es soberano, y el CCD no puede controlar su potestad legislativa o de gobierno.

Una segunda fue la Quinta Disposición Complementaria, que dispone que si dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción, el CCD no sancionara los proyectos que remita a su seno con carácter prioritario el gobierno, éste los expide como Decretos Legislativos. Esto es, se establece una carga al CCD: si el CCD no sanciona la legislación presentada, se presume la habilitación de facultades legiferantes en su favor. Naturalmente

que el CCD es el órgano que asumirá la interpretación que habrá de darse a la Quinta Disposición referida, frente a la cual planteará ineficacia constitucional, ó la hará suya acogiendo la voluntad del gobierno de facto.

Como resultado de la frontal crítica que recibió la norma dictada por el Ejecutivo, el Decreto Ley 25686 modifica dicha Quinta Disposición Complementaria, eliminando la carga establecida. Más práctico pudo resultar dejar sin efecto simplemente tal disposición, porque el sentido que se le dejó ya estaba mejor contenido en el texto de la Constitución Política de 1979.

El incierto como errático destino del CCD se perfila, entonces, en medio de reglas difusas, las mismas cuyo perfil se moldea con la flexibilidad que exija la voluntad del gobernante. Como difusas son las reglas, igualmente impredecibles son sus resultados. En definitiva el factor que decide qué gobierno en realidad tenemos es la composición de las mayorías y minorías del CCD: si coincide con la voluntad presidencial se afirma la apariencia de institucionalidad democrática; si se opone a ella se acentúa el rompimiento, negando toda alternativa de compromiso y delatando la autocracia en su plenitud.

En ese contexto debe verse las normas electorales: son la opción para obtener finalmente las

mayorías parlamentarias de que careció, y son la herramienta con la que el parlamento puede develar, pacíficamente, los arrebatos dictatoriales de que crónicamente padecemos.

De modo que tengamos a la mano las reglas con las que se pretende dar salida democrática a la situación de autoritarismo creada por el ingeniero Alberto Fujimori, describo a continuación los principales componentes de la norma que regula el proceso electoral.

## **16. El sistema electoral del 22 de noviembre de 1992**

La manera de elegir a los constituyentes de 1992 se rige por el Decreto Ley 25684, Ley de Elecciones para el Congreso Constituyente Democrático, aprobado a los dos días de concluido el Diálogo Político con las Agrupaciones Políticas, y vigente desde su publicación, el día 22 de agosto de 1992; así como sus normas complementarias, la primera de las cuales se dicta el 24 de agosto con el número 25686.

¿Cuáles son los elementos del sistema electoral de 1992?

Los más importantes son:

1. las candidaturas

2. las inelegibilidades
3. las incompatibilidades
4. la inscripción
5. la campaña
6. el distrito nacional único
7. la lista cerrada
8. el doble voto preferencial y
9. la cifra repartidora

Paso a revisar cada uno de modo particular.

## **16.1 Las candidaturas**

El Decreto Ley 25684 recoge como requisitos para ser candidato al CCD los mismos que se repiten secularmente, como son, el ser peruano de nacimiento, ser ciudadano en ejercicio y estar inscrito en el Registro Electoral del Perú.

Pero, además, innovó en esta materia modificando un requisito tradicional. Era el relativo a la edad. La norma original establecía como requisito para postular el contar con 30 años cumplidos. Desde 1860 invariablemente la edad exigida para ser elegido miembro del Congreso (con exclusión del Senado) han sido los 25 años cumplidos.

La Constitución de 1856 requería 28 años para ser candidato a Diputado, y la última en prescribir los 30 años de edad, tal cual lo hace, no sin cierto sabor insólito, el Decreto Ley 25684, fue la



¿CÓMO DISHE  
JOVEN...?

**EXPERIENCIA**

Constitución conservadora de Huancayo de 1839.

Exigir 30 años de edad para ser candidato importaba una perspectiva marginadora de la energía juvenil. Pareció que se presumiera la inconveniencia de la composición juvenil para el CCD. Es cierto que a la juventud le falta experiencia. Pero no es menos cierto que sin entusiasmo las más sólidas convicciones pueden ser rémora y lastre.

El Decreto Ley 25686 modificó el 25684, estableciendo que el requisito de la edad se reducía a los 21 años de edad. Cifra ésta también sin precedentes en la historia constitucional. Queda la incógnita de la razón por la cual se fija en 21 años, y no en 18, que es la edad que fija la mayoría de edad en el país. ¿Y por qué no la cifra histórica que ha sido los 25 años de edad?

## 16.2 Las inelegibilidades

Ser inelegible equivale a decir quién no puede ser candidato.

El Decreto Ley 25684 señala que no pueden serlo, salvo que renunciaran antes del 8 de setiembre de 1992 (75 días antes de la elección):

- los Ministros, el Contralor General de la República, los Alcaldes, Prefectos, Subprefectos y Gobernadores;

- los miembros del Poder Judicial, del Ministerio Público y del Jurado Nacional de Elecciones;
- los Presidentes de los Consejos Transitorios de Administración Regional;
- los Jefes de los Organismos Públicos Descentralizados y los Directores de las Empresas del Estado; y,
- los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo.

Como condiciones complementarias, el propio Decreto Ley 25684 señala adicionalmente que no pueden tampoco ser candidatos, a menos que soliciten licencia sin goce de haber con antelación previa de 30 días antes de la fecha de elecciones (esto es, el 22 de octubre de 1992), los trabajadores y funcionarios públicos de las empresas y organismos de propiedad del Estado.

Tampoco tienen capacidad reconocida para ser candidatos al CCD los trabajadores públicos que en alguna ocasión hubieran sido cesados o destituidos como resultado de un proceso administrativo o disciplinario.

Aclara el Decreto Ley 25684 que las causales de inelegibilidad prescritas, no comprenden a quienes, hasta el 5 de abril de 1992, desempeñaran

mandato constitucional como Vicepresidentes de la República, Senadores o Diputados.

### **16.3 Las incompatibilidades**

Señala en el Artículo 144 el Decreto Ley 25684 que “los Congresistas no podrán ejercer labores distintas a las inherentes a su mandato, salvo la docente, dentro de los límites que establezca el Reglamento Interno”.

Se trata de una restricción genérica que tendrá que precisarse en el Reglamento del Congreso Constituyente. A primera vista pareciera que no se impide solamente el ejercicio de funciones públicas, sino que alcanza también a las privadas. Una lectura literal justificaría esta interpretación. Sin embargo, interpretaciones no literales como la teleológica podrían impugnarse por desvirtuar el texto expreso de la norma.

### **16.4 La inscripción**

Hay dos tipos de inscripción, la de los partidos o agrupaciones políticas, y la de los candidatos.

Todos los partidos, agrupaciones o alianzas de unos y otras que no se hayan inscrito previamente deben solicitar su inscripción ante el Jurado

Nacional de Elecciones. Los requisitos son los siguientes:

- solicitud ante el JNE indicando la denominación del partido, agrupación o alianza;
- acompañar la lista de adherentes en número no inferior a los 100,000, los cuales dejan fe de su adhesión con su firma y el número de su Libreta Electoral; y,
- presentar la solicitud de inscripción hasta dentro de los 45 días naturales anteriores a la fecha de los comicios (esto es, hasta el 8 de Octubre).

Y en cuanto a los individuos que se postulen como candidatos, éstos deben ser inscritos por un partido, agrupación independiente o alianza, y tal inscripción debe producirse también hasta dentro de los 45 días naturales anteriores a la fecha de las elecciones (8 de Octubre).

Precisa el Decreto Ley de elecciones que los candidatos no pueden integrar sino una sola lista, y que toda inscripción debe contar con el consentimiento de quienes se postulan como candidatos.

## **16.5 La campaña**

Con el fin de que los candidatos y las agrupa-

ciones políticas puedan difundir sus propuestas, el Decreto Ley 25684 prevé el acceso gratuito de todos los participantes a los medios de comunicación social de propiedad del Estado. Este acceso se produce de modo igualitario, esto es, sin privilegios ni discriminar a un candidato o lista sobre los demás.

La campaña electoral, que comprende la propaganda y difusión de las opciones a través de todo medio público, puede desarrollarse mediante la exhibición de letreros, carteles o avisos luminosos, altoparlantes (desde las 8 de la mañana hasta las 8 de la noche), o la publicidad radial, televisiva, o escrita (periódicos o revistas).

Está prohibido el uso de oficinas públicas para actos políticos de propaganda, conferencias, asambleas o reuniones electorales. En caso que una agrupación contara con autorización para fijar, pegar o dibujar carteles o avisos en predios de dominio público, se entiende que esa autorización alcanza igualitariamente a las demás agrupaciones.

La campaña puede durar hasta 24 horas antes del día de las elecciones en lo que se refiere a actos de propaganda, y esa restricción se extiende a 2 días antes de las elecciones para las manifestaciones públicas.

## **16.6 El distrito nacional único**

Dispone la norma sobre elecciones que el CCD será elegido en **distrito nacional único**. ¿Qué es distrito nacional?

Cuando se estudia la organización política del Perú aprendemos que está dividido en regiones, que éstas se dividen en provincias, y estas últimas en distritos. Cuando nos referimos a las elecciones y al “**distrito nacional**” no estamos hablando de la división política del Perú.

**Distrito nacional único** quiere decir que todos los cerca de 9 millones de electores votaremos por **una lista** de candidatos. Lo mismo el elector del distrito de Phara, Umachiri, San Juan de Miraflores, que el del Rímac, Magdalena, o el Salitral, votará por la misma relación de representantes.

Cuando las elecciones se realizan por distrito nacional único todos los candidatos postulan ante todo el país, ante todos los pueblos, villas y localidades. Ningún candidato postula como representante exclusivo de una circunscripción. Todos ellos candidatean por lo largo y ancho del territorio nacional.

Este es el modo como fue elegido el Senado

en las elecciones de 1980, 1985 y 1990. Los Senadores eran también elegidos en distrito nacional único. La Cámara de Diputados se elegía según distritos electorales departamentales; esto quiere decir que los representantes postulaban ante una unidad de territorio más pequeña, y que cada una de esas unidades de territorio tenía un máximo de representantes según su densidad poblacional (por ejemplo, la provincia de Lima elegía a 40 Diputados, el resto del Departamento de Lima a 9, los Departamentos de La Libertad y Piura a 11, Cajamarca y Junín a 10, y así sucesivamente hasta llegar a los Departamentos con menos densidad, como Madre de Dios, Moquegua y Tumbes, que elegían a 1 Diputado).

Antes de llegar a esta norma el ingeniero Fujimori había expresado su preferencia por distritos electorales menores. Incluso se hablaba de que como el número total de electores que participaría en las elecciones era de 9 millones, la fórmula para determinar el número de congresistas y de distritos electorales debía ser la de un representante por cada 100 mil electores. Lo cual significaba que el CCD estaría compuesto por 90 congresistas, los mismos que serían elegidos a razón de uno por cada 100 mil electores.

Esta alternativa, que no fue acordada en el Diálogo con las Agrupaciones Políticas, ni aprobada por el ingeniero Fujimori, habría exigido que



todo el país se constituyera en 90 distritos electorales, integrados cada uno por 100 mil electores aproximadamente, cada uno de los cuales elegiría a sólo un congresista en representación de cada distrito electoral.

La virtud de la fórmula desechada era que el pueblo podía controlar más cercanamente a su representante. En vez, la opción que recoge la Ley de Elecciones diluye el grado de control y de representatividad. Se separa la vinculación entre mandante -el pueblo- y mandatario -el congresista-

## **16.7 Voto por lista cerrada**

Votar por lista significa que no es posible elegir a los 80 representantes según nuestro libre albedrío.

Si son 80 los constituyentes, cada agrupación postula a sus 80 candidatos, y en el acto de sufragio nosotros no podemos elaborar una lista de 80 representantes según nuestra preferencia. El nuestro es un voto en bloque, sin que quepa sustituirnos a los partidos o agrupaciones. Esta última afirmación debe conciliarse, sin embargo, con el siguiente componente del sistema, el doble voto preferencial, que permite cierta personalización del voto, aunque siempre dentro de una sola lista.

Cuando se discutía sobre la forma de candida-

tura, en atención a la óptima representatividad del elector, se barajaba entre los círculos interiores del Presidente Fujimori, la posibilidad de recurrir a la llamada **lista incompleta**. Esta opción permite al elector que diseñe su propio CCD, intercambiando candidatos de una y otra listas en el orden de su preferencia.

Sin embargo, optar por la lista incompleta significaba un problema mayúsculo para no perjudicar el voto de los analfabetos. Este sector de la población tendría dificultades para expresar su preferencia. De modo tal que se decidió sacrificar la maximalización de la libertad de voto, antes que la discriminación por razón de la competencia o capacidad lingüística de parte de la población.

Votar por **lista cerrada** quiere decir, en consecuencia, que nuestra elección no admite otro camino que la intermediación a través de los candidatos propuestos por los partidos o agrupaciones. Curiosamente, un punto más en el cual el ingeniero Fujimori claudicó: luego de negar el camino del partidismo como vehículo de intermediación y participación política, él mismo repite fórmulas que elevaron al poder a los partidos, negando otras formas de participación menos indirectas.

## **16.8 Doble voto preferencial**

El procedimiento de votación se flexibiliza

con la alternativa del elector para alterar el orden de la lista por la cual vota.

Si bien no puede votar sino por una lista, el elector puede determinar, dentro de esa misma lista, cuáles sean los dos candidatos que ocupen un lugar prevalente dentro de la propuesta del partido o agrupación.

De esta manera se relativiza la de otro modo, posición hegemónica de los partidos en el proceso electoral. De lo que se trata en realidad es de morigerar la posición dominante de los partidos en el proceso político peruano.

Pero la atenuación de la posición y poder de los partidos trae consigo, igualmente, la dilución de su responsabilidad. En efecto, los partidos siempre podrán señalar que la responsabilidad última por la composición del CCD no les será íntegramente atribuible. Si el elector modifica el cuadro propuesto por el partido o agrupación, el partido pierde capacidad de manejo de los representantes con los que acude a la asamblea.

Es debido al espejismo populista que el voto preferencial propicia que se cree que es el elector quien decide la composición real del CCD. Y ello es un error. No es él quien lo define, puesto que su voto se produce por lista cerrada. Y tampoco lo decide el partido, porque las prioridades de sus

cuadros son alteradas por terceros.

Este sistema híbrido, lo repito, diluye la responsabilidad política, y desvirtúa, a la vez, el poder de los partidos y la capacidad electoral de los electores. Ello me lleva a postular la necesidad de que se robustezca nuestro régimen político a través del reconocimiento pleno del rol de los protagonistas de los procesos electorales. Para ello es mi parecer que es conveniente, **eliminar el voto preferencial, o permitir la formulación de listas mediante el sistema de lista incompleta.**

## **16.9 La cifra repartidora**

La denominada cifra repartidora es un método que permite la distribución de escaños entre los candidatos que han obtenido las más altas votaciones y preferencias de los electores.

Mediante la cifra repartidora se transforman los totales de votos obtenidos por cada lista en curules. Se trata del cálculo preparado por el matemático belga D'Hondt, en virtud del cual debe encontrarse un divisor que permita establecer cuántos candidatos de cada lista integran una asamblea, en función del máximo de votos alcanzados por cada agrupación política.

Para saber cuántos representantes de cada lis-

ta llegan al CCD, y quiénes son ellos, es indispensable que conozcamos, además del número de vacantes disponibles (80 escaños), cuántos electores votan, cuántas listas participan, y cuál es el total de votos de cada agrupación política.

Con fines estrictamente didácticos simplifiquemos los alcances de las elecciones. Imaginemos que en lugar de 80 escaños sean sólo 4 los que haya que cubrir; que en lugar de 9 millones, sólo seamos 8 millones y medio de electores; que el número de agrupaciones participantes sea solamente de 4 y que cada una de ellas haya obtenido, respectivamente, la siguiente cantidad de sufragios:

Partido A	:	2'700,000	votos;
Partido B	:	2'300,000	votos;
Partido C	:	1'500,000	votos; y,
Partido D	:	760,000	votos

A los cuales debe sumarse 240 mil votos no válidos (nulos o blancos), y un millón de electores que no concurren a votar. Luego de despejados los votos no válidos, nos quedamos con la cantidad líquida de 7 millones 260 mil sufragios.

El primer paso para atribuir los 4 escaños disponibles entre las 4 agrupaciones políticas, es dividir el total de votos de cada agrupación entre tantos números como escaños haya que repartir. De esta forma obtenemos un cuadro como el si-

guiente:

En el caso del Partido A, que consigue 2'700,000 votos, debemos dividir sucesivamente ese total entre 1, 2, 3 y 4, con lo cual obtenemos como resultado:

- 2'700,000 entre 1 = 2'700,000
- 2'700,000 entre 2 = 1'350,000
- 2'700,000 entre 3 = 900,000
- 2'700,000 entre 4 = 675,000

De idéntico modo procedemos con el Partido B, que tiene 2'300,000 votos:

- 2'300,000 entre 1 = 2'300,000
- 2'300,000 entre 2 = 1'115,000
- 2'300,000 entre 3 = 766,666
- 2'300,000 entre 4 = 575,000

Igual mecanismo seguimos con el Partido C, por el que votaron 1'500,000 sufragantes:

- 1'500,000 entre 1 = 1'500,000
- 1'500,000 entre 2 = 750,000
- 1'500,000 entre 3 = 500,000
- 1'500,000 entre 4 = 375,000

Y por el Partido D votaron 760,000 electores, con lo cual las cifras son las siguientes:

- 760,000	entre 1 =	760,000
- 760,000	entre 2 =	380,000
- 760,000	entre 3 =	253,333
- 760,000	entre 4 =	190,000

El segundo paso es ordenar, en orden decreciente, los resultados de cada división en tantos lugares como escaños haya de repartirse hasta llegar al cuarto número más alto, sin considerar, a este propósito, el partido al que corresponde cada guarismo. Ese ordenamiento nos ofrece el siguiente aspecto:

- (1) 2'700,000 (Partido A);
- (2) 2'300,000 (Partido B);
- (3) 1'500,000 (Partido C); y,
- (4) 1'350,000 (Partido A)

Este último número, 1'350,000, es el común divisor, también llamado cifra repartidora, el que nos permitirá definir exactamente cuántos curules o escaños se entregará a cada agrupación.

El tercer paso en consecuencia es dividir el total de votos de cada agrupación política entre el común divisor o cifra repartidora. De esta forma, obtenemos como resultado que cada agrupación consigue el siguiente número de escaños:

- \*Partido A =  $2'700,000/1'350,000 = 2$  escaños;
- \*Partido B =  $2'350,000/1'350,000 = 1$  escaño; y,
- \*Partido C =  $1'500,000/1'350,000 = 1$  escaño

Con lo cual quedan distribuidas las 4 vacantes disponibles, sin que le corresponda escaño alguno al Partido D, porque el cociente de la operación es inferior a la unidad.

Habiendo cumplido con determinar cuántos escaños le toca a cada partido, queda por saber qué candidatos son los que ocuparán las vacantes. Y esa respuesta nos la da el procedimiento de votación del **doble voto preferencial**. Esto es, son elegidos-a ocupar las vacantes los representantes que mayor número de votos preferenciales haya alcanzado en las elecciones.

Los favorecidos con el voto preferencial son **proclamados** por el Jurado Nacional de Elecciones. La **credencial** que este organismo les otorga les sirve para acreditarse ante la Oficialía Mayor del Congreso. Luego, en las Juntas Preparatorias son formalmente **incorporados**.

El CCD se instala el 30 de diciembre de 1992, y desde entonces sus integrantes tienen la misión de decidir el nuevo tipo de equilibrio entre ambos poderes, y de proponer a ratificación del pueblo el texto constitucional que, esperamos, tenga duración suficiente como para alcanzar por lo menos los 60 años de vigencia que tuvo nuestra Constitución decana, la de 1860, que un tirano desconoció para apoltronarse once años en el poder.



# APENDICE

## REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE 1919

**Artículo 1°** La Asamblea adopta el Reglamento de las Cámaras Legislativas en todo cuanto no sea opuesto a la naturaleza de sus funciones.

**Artículo 2°** Las sesiones se abrirán todos los días útiles, con la mitad más uno de la totalidad de los Senadores y Diputados.

Por impedimento del Presidente de la Asamblea, presidirá la sesión el señor Presidente de la Cámara de Diputados y alternativamente los Vicepresidentes de las Cámaras.

**Artículo 3°** Las votaciones requieren mayoría absoluta de los Representantes que concurren, pero esa mayoría deberá contener, por lo menos, un tercio del total de Senadores y un tercio del total de Diputados.

**Artículo 4°** Las Comisiones nombradas son la iniciativa y sólo subsidiariamente de informe, en los casos que determine la Asamblea.

En esta virtud presentarán siempre proyectos de ley.

**Artículo 5°** Las Comisiones funcionarán en la mañana de todos los días útiles, a la hora que designe su Presidente.

Las Comisiones tienen derecho a citar a sus sesiones a cualquier funcionario de la República, y pedir directamente a los Ministros todos los informes que necesiten.

Los Presidentes de las Comisiones entregarán sus dictámenes al Oficial Mayor adscrito, para que sean impresos y repartidos a

los señores Representantes, antes de ponerse en debate.

El debate en la Asamblea se iniciará, ya sea por el Presidente de la Comisión o por uno de sus miembros, haciendo informe verbal a la asamblea sobre el punto que se le somete.

Para todo debate puede pedirse la palabra al Presidente de la Asamblea antes de la sesión.

**Artículo 6°** El Oficial Mayor del Senado correrá con el despacho de las Comisiones, y el Oficial Mayor de la Cámara de Diputados correrá con el despacho de la Asamblea y de la Presidencia.

**Artículo 7°** Cada Comisión tendrá adscrito a uno de los empleados exclusivamente a su servicio, con el número de amanuenses requeridos.

**Artículo 8°** Los Representantes pueden entregar directamente sus iniciativas a los Presidentes de las Comisiones. Estos darán inmediatamente copia de ellas en la Secretaría de la Asamblea para que se dé cuenta en la sesión inmediata.

**Artículo 9°** Las proposiciones que se sometan a la Asamblea serán pasadas a la Comisión respectiva, sin someterse al voto de la Asamblea.

Para que una proposición sea discutida sin dictamen, se requiere que así se solicite, demostrando su urgencia. En este caso, someterá previamente el voto de urgencia a la decisión de la Asamblea.

**Artículo 10°** Cualquier Representante puede solicitar en sesión de la Asamblea que se adscriba a la Comisión que desee. Una vez adscrito, formará parte de la Comisión que ha solicitado, sin perder su cargo en la Comisión que tenía.

**Artículo 11°** La Comisión de Plebiscito deberá proponer las ampliaciones que se deriven de los artículos constitucionales aprobados por los pueblos.

**Artículo 12°** La Comisión de Leyes Orgánicas, propondrá la Ley del Consejo de Estado, la Ley de Ministros, y si fuere necesario, la ampliación del decreto que reglamenta los Congresos Regionales.

La Comisión de Guerra presentará una ley sobre organización del Ejército y otra de situación militar.

La Comisión de Gobierno, que debe crearse, presentará una ley sobre funcionarios públicos y otra sobre municipalidades.

La Comisión Diplomática propondrá una ley que contenga las condiciones esenciales del servicio diplomático y consular.

**Artículo 13°** El Presidente podrá someter a la Asamblea los proyectos ya aprobados por cualquiera de las dos Cámaras en Legislaturas anteriores.

**Artículo 14°** No podrá hacerse pedidos sino en sesión, y éstos serán puestos en debate y sometidos al voto de la Asamblea. Podrá también hacerse pedidos fuera de sesión y se tramitarán de acuerdo con el Presidente.

**Artículo 15°** Las Comisiones presentarán, después de aprobados los proyectos, la redacción de ellos para que sea sometida a la Asamblea.

**Artículo 16°** Después de aprobadas las reformas constitucionales y su redacción, el Presidente nombrará una Comisión Especial para que revise la redacción en conjunto

**Artículo 17°** La votación de artículos de la Constitución será siempre nominal, y será también nominal la votación cuando así lo resuelva la Asamblea, o lo proponga el Presidente.

## REGLAMENTO DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931

**Artículo 1°** El Congreso Constituyente de 1931, de acuerdo con el mandato especial que le han otorgado los pueblos, tiene como finalidad primaria la de expedir la nueva Carta Política, que en sustitución de la vigente debe regir la República del Perú.

**Artículo 2°** El Congreso Constituyente ejerce en toda su plenitud las funciones que la actual Constitución otorga al Congreso y a cada una de las Cámaras como componentes del Poder Legislativo, pero sólo ejercerá dichas funciones en los casos de urgencia previamente declarada por el propio Congreso.

**Artículo 3°** Quedan derogadas las disposiciones de carácter formal de la Constitución vigente cuya aplicación sea incompatible con la organización unicameral del actual Congreso Constituyente.

**Artículo 4°** Las sesiones del Congreso Constituyente se abrirán a las 4 de la tarde y su duración no será menor de tres horas, salvo que no hubiese asuntos expeditos para su discusión.

Se dividirán en tres partes: Despacho, Pedidos y Orden del Día.

A la Orden del Día se pasará, indefectiblemente, una hora después de abierta la sesión, quedando pendiente para la sesión posterior, el asunto que, en ese momento, se estuviera tramitando o ventilando.

**Artículo 5°** El quorum para la apertura de las sesiones será de la tercera parte del total de los Representantes incorporados. Para pasar a la Orden del Día se necesitará la mitad más uno del total de los Representantes incorporados.

**Artículo 6°** Se pasará lista, precisamente, a las 4 de la tarde. Si de ella resultara no haber quorum, se pasará lista diez minutos después, y si aún no se hubiera completado el quorum se aplazará la sesión para el día siguiente y se mandará publicar la relación de los inasistentes.

**Artículo 7°** Si uno o más Representantes dejasen de concurrir, sin causa justificada, a más de tres convocatorias consecutivas y su ausencia dejara al Congreso sin quorum, la Mesa los requerirá, por oficio, para que asistan a la sesión del día inmediato siguiente. Si a pesar de este requerimiento persistieran en su inasistencia, la Mesa, previa consulta a los Representantes presentes les requerirá por segunda vez, bajo apercibimiento de cesación del cargo. Si a pesar de este apercibimiento los Representantes persistiesen en su actitud, serán suspendidos en el ejercicio de sus funciones por el término de 30 días con supresión de sus emolumentos.

Para este efecto el quorum no se computará con los Representantes suspendidos.

La pena contenida en este artículo será prorrogable mientras el Representante continúa en falta.

**Artículo 8°** Los Representantes que no pudiesen asistir por enfermedad u otro motivo justificado, lo avisarán por escrito a la Presidencia, pero si la ausencia durase más de cinco días, la justificarán ante el Congreso por sí o por tercera persona, con la exposición de las causales en que se funda.

**Artículo 9°** Los Representantes que sin causa justificada no se incorporasen o dejasen de asistir a 20 sesiones consecutivas quedarán comprendidos en la disposición que establece el artículo sétimo.

**Artículo 10°** Los Representantes gozarán de todas las inmu-

nidades que las leyes preexistentes acuerdan a los Senadores y a los Diputados.

**Artículo 11°** No habrá sesión los días domingos y días feriados, a no ser que, por exigirlo algún motivo de carácter excepcionalmente urgente, se acuerde lo contrario. En este caso, la sesión se concretará al asunto que la motiva.

**Artículo 12°** El Congreso Constituyente no podrá ocuparse de asuntos de carácter personal o particular.

**Artículo 13°** Los acuerdos se tomarán por la mayoría de los votos de los Representantes presentes en el momento de la votación.

**Artículo 14°** Las votaciones se harán en la forma ordinaria, poniéndose de pie; en secreto, por cédulas y por balotas; y nominalmente.

Las votaciones que afecten, de algún modo, la soberanía nacional o la Hacienda Pública, como, igualmente, las que recaigan sobre la resolución de hacer la guerra o sobre el requerimiento para la celebración de la paz y los pactos internacionales, se votarán, también, nominalmente.

**Artículo 15°** Los Representantes que no hubieran asistido a la discusión de un asunto no tendrán voto en su resolución.

**Artículo 16°** En todo género de votaciones es absolutamente prohibido salvar su voto.

**Artículo 17°** El Presidente no tendrá voto sino en caso de empate, y siempre lo dará de palabra diciendo: sí o no.

**Artículo 18°** Sólo con el acuerdo de la mayoría absoluta del Congreso, podrá decretarse una sesión permanente, esto es, la

discusión y resolución de un asunto, sin que entre tanto pueda tomarse en consideración algún otro.

**Artículo 19°** Será indispensable un previo acuerdo de la mayoría para resolver que un asunto ha de iniciarse, proseguirse y concluirse sin interrupción, ni suspensión alguna, es decir, en sesión permanente y continua.

**Artículo 20°** Los pedidos que se formulen en las sesiones, serán discutidos y resueltos por el Congreso, salvo el caso de que se trate de solicitar informes o recomendaciones, que se tramitarán por la Mesa o, de acuerdo con ésta, fuera de sesión si el asunto es muy sencillo, dando cuenta al Congreso en la sesión siguiente para que se haga constar en el Acta respectiva.

**Artículo 21°** Las proposiciones que se sometan al Congreso Constituyente, después de ser admitidas a debate, se tramitarán por la Mesa en la sesión en que se dé cuenta de ellas, pasándolas al estudio de las Comisiones.

**Artículo 22°** No podrá discutirse proposición alguna sin el trámite de Comisión, salvo el caso de que se solicitara su dispensa. Igualmente, previo acuerdo del Congreso, podrá concederse preferencia en el debate.

**Artículo 23°** En todo debate se llevará, por la Mesa, una lista de los Representantes que pidan la palabra, en el orden que la soliciten.

**Artículo 24°** Los miembros de las Comisiones cuyos dictámenes se discutan y los autores de proposiciones, podrán intervenir en el debate de los mismos tantas veces como juzguen necesario. Los demás Representantes sólo podrán intervenir dos veces y otra para hacer rectificaciones.

**Artículo 25°** Los discursos no podrán durar más de 45 minutos, y las rectificaciones más de 20 minutos.

**Artículo 26°** No se podrá interrumpir al que hable, bajo pretexto alguno, a no ser para reclamar de la Presidencia que imponga orden.

**Artículo 27°** A solicitud de la Mesa o de un Representante, habiéndose pronunciado tres oradores en un solo sentido, previa consulta, puede darse por suficientemente discutido el punto, siempre que estos tres oradores no fueran de una misma agrupación.

**Artículo 28°** Las adiciones o modificaciones a los artículos aprobados, se presentarán cuando esté total y definitivamente votado el proyecto y pueden ser fundamentadas por sus autores. En seguida, se consultará la admisión a debate y, si son aceptadas, se pasarán a Comisión, salvo el caso que se solicite la dispensa del trámite. Si la dispensa no fuere otorgada, la Comisión presentará dictamen en el término de 24 horas.

**Artículo 29°** La reconsideración de un asunto resuelto sólo podrá pedirse en la sesión siguiente de la votación en que haya sido aprobado o desechado, y para resolver en ella, después de admitida a debate, serán necesarios los votos de los dos tercios de los Representantes.

**Artículo 30°** Si transcurriesen 8 días sin que las Comisiones se pronuncien acerca de los asuntos que les sean sometidos, el Congreso podrá acordar su discusión, con prescindencia del dictamen. En este término no se contará el tiempo que los Ministros demoren el remitir los informes o antecedentes que se les solicite.

**Artículo 31°** Las Comisiones constarán de 5 miembros, con representación proporcional de la mayoría y de las minorías; excepto la de Presupuesto que se compondrá de 15 miembros; la de



Constitución de 25, que será presidida por el Primer Vicepresidente del Congreso; la de Legislación del Trabajo que se compondrá de 10; y la Principal de Hacienda de 7.

El primero de los designados para cada Comisión será el Presidente y, el último, el Secretario.

**Artículo 32°** Para la aprobación de los artículos constitucionales se requiere el voto de la mitad más uno del número total de Representantes en funciones.

**Artículo 33°** Después de dos sesiones de iniciado un debate, podrá pedirse, por medio de una proposición firmada cuando menos por tres Representantes, que se dé el punto por discutido. Esta proposición será puesta al voto inmediatamente después de presentada, sin admitirse observación ni dilación de ningún género. Si ella fuere rechazada, podrá reiterarse a la siguiente sesión con la firma de cinco o más Representantes y sin más trámite será igual e inmediatamente puesta al voto.

**Artículo 34°** Cualquier Representante puede pedir que un asunto se vote en forma nominal.

**Artículo 35°** Ningún Representante podrá fundar su voto verbalmente. Los fundamentos de voto se presentarán por escrito, en Secretaría, dentro del término conveniente para que sean agregados al Acta, antes de su lectura y aprobación.

**Artículo 36°** Todos los miembros de las Comisiones están obligados a informar dentro del término señalado.

Cuando un dictamen sea entregado a despacho, con las firmas incompletas, quedará en Mesa hasta la sesión inmediata siguiente, a fin de que, el miembro o miembros omisos lo firmen o presenten dictamen por separado. Vencido el término, se considerará a los omisos como adherentes al dictamen. Si hubiese dos o más dictá-

menes de la misma Comisión, se considerará a los omisos como adherentes al de mayoría.

**Artículo 37°** Todas las cuestiones de orden o peticiones incidentales que, a juicio de la Presidencia, sean sencillas, se consultarán sin abrir debate. Si la cuestión promovida merece dilucidarse, el Presidente la pondrá en debate, pero, en cualquier momento, podrá consultar al Congreso si se da el punto por discutido para someterlo en seguida a votación.

**Artículo 38°** Si durante la discusión se profiriese alguna expresión injuriosa para algún Representante u otra persona o corporación, el Presidente llamará al orden del orador pidiendo el retiro de la frase ofensiva, sin permitirle hacer uso de la palabra en otro sentido; si el orador no atendiera esta recomendación el Presidente suspenderá la sesión por breves minutos. Reabierta la sesión el Presidente le invitará de nuevo a retirar la ofensa, dada la cual se dará por terminado el incidente. Si se negara a dar la explicación pedida e insistiera en su actitud, se levantará la sesión. Si hasta la siguiente sesión el incidente no ha sido solucionado, el Congreso, en sesión secreta, deliberará y a propuesta de la Comisión de Policía acordará su suspensión por un término no mayor de 15 días, según la naturaleza de la ofensa.

**Artículo 39°** Los Ministros de Estado, pueden concurrir a los debates y se retirarán antes de la votación.

**Artículo 40°** Las interpelaciones que se hagan a los Ministros de Estado se sujetarán a las siguientes reglas:

- 1a. Se formularán por escrito;
- 2a. Serán aprobadas por la quinta parte del total de Representantes;
- 3a. Se remitirán, en copia autorizada por el Secretario del Congreso, al Ministro o Ministros a quienes sean dirigidas;

- 4a. Se señalará por el Presidente del Congreso, con aprobación de éste, el día en que deben concurrir a ser absueltas;
- 5a. Por regla general ese día, será cuando menos el siguiente a aquel en que el pliego de las interpelaciones fue propuesto por el Congreso, y cuando más al quinto día de su presentación;
- 6a. En caso de urgencia, declarada por la mayoría del Congreso, los Ministros deberán contestar a las interpelaciones en el mismo día y aun en la misma sesión en que hubiesen sido presentadas;
- 7a. Los Ministros no podrán excusarse de dar respuesta a las preguntas que les formulen los Representantes verbalmente, sobre puntos o materias conexas o referentes a las que sean materia de la interpelación escrita.  
Se exceptúa de la disposición anterior a los señores Ministros de Relaciones Exteriores, de Guerra, y de Marina, quienes deberán responder cuando así lo acuerde el Congreso; y,
- 8a. Las interpelaciones podrán ser contestadas por escrito, cuando la naturaleza del caso no exija debate.

*Artículo 41°* En la discusión de las interpelaciones se observará el mismo procedimiento que en el debate de los demás asuntos sometidos al conocimiento del Congreso.

*Artículo 42°* La entrada a las galerías y a la barra será por tarjetas expedidas por los Secretarios del Congreso en número igual a cada uno de los Representantes.

*Artículo 43°* Para la regularidad en las labores, los empleados del Senado prestarán sus servicios al Congreso en las distintas oficinas y Comisiones junto con los empleados de la Cámara de Diputados. El Oficial Mayor de esta Cámara, que lo es también del Congreso, tendrá a su cargo el despacho de la Asamblea y de la Presidencia; y el Oficial Mayor del Senado actuará como Secretario de la Comisión de Constitución, encargada de formular la

nueva Constitución de la República.

**Artículo 44°** El Reglamento vigente de las Cámaras Legislativas será adoptado por el Congreso Constituyente en cuanto no se oponga a la naturaleza de sus funciones y a las disposiciones de este Reglamento.

## **REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1978**

### ***CAPITULO I: DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE***

**Artículo 1°** La Asamblea Constituyente está integrada por los 100 Representantes elegidos el 18 de junio de 1978, proclamados por el Jurado Nacional de Elecciones e incorporados de acuerdo con el artículo 21 de la Constitución del Estado.

**Artículo 2°** En los casos en que durante el funcionamiento de la Asamblea, falleciere o quedare inhabilitado alguno de sus miembros, el Jurado Nacional de Elecciones lo reemplazará con el candidato que le haya seguido con mayor votación preferencial en su respectiva lista, previa declaración de la vacancia o inhabilitación por la Asamblea, declaración que será aprobada por el 70 por ciento del número legal de sus miembros.

La Asamblea sólo admitirá como causal de vacancia o inhabilitación las siguientes:

- a) Por muerte;
- b) Por incapacidad física absoluta;
- c) Por los casos previstos en los artículos 101, 102, y 106 de la Constitución de 1933;
- d) Por los artículos 10 y 11 del presente Reglamento.

De ninguna manera admitirá causales consistentes en la militancia partidaria y político-social de los Representantes.

**Artículo 3°** La Asamblea Constituyente, como expresión de la voluntad popular, es libre, autónoma y soberana.

Sus finalidades son: aprobar primordialmente una nueva Constitución Política del Estado, dictar las normas que la complementen y adoptar las decisiones de interés nacional que juzgue necesario.

**Artículo 4°** La Asamblea Constituyente, funcionará regularmente en el Palacio Legislativo y, si el Plenario lo acuerda, podrá sesionar en cualquier lugar del territorio de la República, el cual comprende las 200 millas de su mar territorial.

**Artículo 5°** La Asamblea Constituyente no podrá ocuparse de asuntos privados de carácter personal o particular.

**Artículo 6°** Para los efectos de su organización y economía, la Asamblea se regirá por lo dispuesto en el Artículo 115 de la Constitución del Estado.

Los empleados, los recursos y las instalaciones de las Cámaras Legislativas están a disposición y bajo administración de la Asamblea Constituyente.

## **CAPITULO II : DE LOS REPRESENTANTES**

**Artículo 7°** Los Representantes gozan de las inmunidades y están sujetos a las incompatibilidades y prohibiciones que la Constitución y las leyes establecen para los miembros del Poder Legislativo.

La función constituyente no es incompatible con el ejercicio de la docencia, de conformidad con el artículo 18 de la Constitución, ni con el de las actividades sindicales, institucionales, profesionales o de otro género distintas de las comprendidas en la primera parte de este artículo.

Los Miembros de la Asamblea no podrán ser Ministros de Estado.

La Asamblea Constituyente garantiza los derechos de sus miembros en el ejercicio de sus funciones. Las autoridades y funcionarios que afecten tales derechos incurrirán en responsabilidad. En tales casos la Asamblea ejercerá las acciones legales

pertinentes y requerirá la restitución de los derechos respectivos, en caso de que éstos continúen afectados.

**Artículo 8°** Los Representantes a la Asamblea no están sujetos a mandato imperativo.

**Artículo 9°** El derecho de iniciativa corresponde exclusivamente a los Representantes de la Asamblea.

El derecho de petición a la Asamblea, puede ejercerse individual o colectivamente, por cualquier persona natural o jurídica.

**Artículo 10°** Los Representantes a la Asamblea Constituyente están comprendidos en la prohibición contenida en el artículo 18° de la Constitución. Quienes estén percibiendo actualmente emolumentos, sueldos o pensiones del Estado, deberán optar entre éstos y los emolumentos de la función constituyente, de conformidad con el citado artículo constitucional, esto es salvo por razones de enseñanza.

**Artículo 11°** Hay incompatibilidad entre la función constituyente y los cargos de Director, Gerente, Apoderado, Representante Legal, Gestor, o Abogado de empresas extranjeras o nacionales que tengan contratos con el Estado, exploten fuentes nacionales de producción o administren rentas o servicios públicos, o de instituciones en que intervenga directa o indirectamente el Poder Ejecutivo.

Están comprendidos dentro de esta incompatibilidad quienes al día siguiente de ser aprobado este Reglamento no hubiesen renunciado notarialmente a los cargos mencionados.

Cualquier persona natural o jurídica tiene derecho a denunciar los casos de personas incursoas en esta incompatibilidad.

**Artículo 12°** Los miembros de la Asamblea Constituyente harán declaración de bienes y rentas con firma legalizada o por

escritura pública, que deberán entregar al Oficial Mayor dentro de los 15 días después de aprobado este Reglamento.

Al cesar el mandato, se hará nueva declaración.

El pago de los emolumentos quedará en suspenso, en caso de incumplimiento.

### **CAPITULO III : DE LAS COMISIONES**

**Artículo 13°** La Asamblea Constituyente tiene las siguientes Comisiones:

- \* Comisión Directiva;
- \* Comisión Principal de Constitución;
- \* Comisiones Especiales de Constitución;
- \* Comisiones Ordinarias;
- \* Comisiones de Investigación: una sobre la crisis económica que afecta al país y sus causas, y otra multipartidaria sobre violación de los derechos humanos y enriquecimiento ilícito durante los últimos 10 años.

**Artículo 14°** La Comisión Directiva está conformada de acuerdo con las elecciones realizadas el 27 de Julio de 1978.

**Artículo 15°** La Comisión Principal de Constitución está integrada por 25 Representantes designados en cuanto sea posible en proporción al número de Representantes con que cuenta cada Partido. Los Miembros de la Asamblea podrán constituir grupos para este caso.

**Artículo 16°** Habrá, por lo menos, las siguientes Comisiones Especiales de Constitución:

- 1.- Preámbulo y Reforma de la Constitución;
- 2.- Estado, Territorio, Nacionalidad e Integración;
- 3.- Derechos y Deberes fundamentales. Garantías;



- 4.- Recursos Naturales;
- 5.- Poderes del Estado-Legislativo y Ejecutivo;
- 6.- Poder del Estado-Judicial;
- 7.- Ciudadanía y Sufragio;
- 8.- Régimen Económico y Financiero (Sistema de propiedad. Entes paraestatales);
- 9.- Descentralización-Gobierno y Desarrollo;
- 10.- Régimen Agrario;
- 11.- Educación y Cultura-Culturas Nativas y Folklore;
- 12.- Trabajo y Derecho Sindical;
- 13.- Salud, Seguridad y Bienestar Social;
- 14.- Fuerza Pública y Defensa Nacional.

La Comisión Principal podrá variar la denominación o razón del tema que corresponda a cada Comisión Especial, a pedido de la respectiva Comisión.

La creación de una nueva Comisión Especial, o la fusión de 2 ó más, se acordará por el Plenario de la Asamblea, a pedido o previo dictamen de la Comisión Principal.

**Artículo 17°** Habrá por lo menos las siguientes Comisiones Ordinarias:

- 1.- Comisión de Relaciones Internacionales "A";
- 2.- Comisión de Relaciones Internacionales "B";
- 3.- Comisión de Asuntos Económicos y Financieros;
- 4.- Comisión de Asuntos Educativos, Sociales y Laborales;
- 5.- Comisión de Redacción;
- 6.- Comisión de Reglamento;
- 7.- Comisión Revisora de Cuentas de la Asamblea.

**Artículo 18°** Todas las Comisiones, con excepción de la Principal de Constitución, la de Reglamento que tendrá 19 Representantes y las de Investigación, se compondrán de 5 miembros como mínimo y de 10 como máximo, cuidando en lo posible la represen-

tación proporcional de todos los grupos políticos.

**Artículo 19°** Cada Representante, directamente o por medio del grupo político al que pertenezca, comunicará, por escrito, a la Mesa a qué Comisión o comisiones desea incorporarse, pero no podrá integrar más de 3, salvo los miembros de las Comisiones Directiva, Principal de Constitución y de Reglamento, quienes podrán formar parte hasta de 4. Cuando el número total de postulantes a una Comisión fuese excesivo, a juicio de la Mesa, ésta podrá limitar el número de Representantes de cada grupo político.

Las Comisiones serán presididas por el Representante designado en primer lugar. Cada Comisión elegirá de su seno un Relator y un Secretario encargado de llevar las respectivas Actas. Las Comisiones sesionarán todos los días hábiles, salvo cuando haya sesión Plenaria. El quorum estará constituido por los Representantes que concurran. Las sesiones de las Comisiones serán reservadas.

Cualquier Representante podrá asistir, como observador con voz pero sin voto, a las sesiones de cualquiera de las Comisiones que no integre. También podrá pedir que se le cite oportunamente por la Secretaría de cualquier Comisión, con indicación del tema, día, hora, y lugar de las sesiones.

Los miembros de las Comisiones serán propuestos por el Presidente de la Asamblea, para su aprobación por el Plenario de ésta.

**Artículo 20°** La Comisión Principal elaborará el proyecto de Constitución con las iniciativas de sus miembros y las ponencias de las Comisiones Especiales, por mayoría y minoría si fuere el caso. Estas ponencias se darán a publicidad.

Cuando la Comisión Principal concluya la elaboración de los proyectos de Constitución en mayoría y minoría a que haya lugar

serán publicados, y se dará un plazo prudencial para que se puedan presentar enmiendas o formular pedidos concretos, sobre los textos publicados, según el caso.

Vencido el plazo, la Comisión Principal preparará el o los proyectos y sus dictámenes para su debate en el Plenario.

*Artículo 21°* Las Comisiones podrán designar de su seno las sub-Comisiones que juzguen necesarias para el mejor desarrollo de su trabajo.

#### **CAPITULO IV : DE LAS SESIONES**

*Artículo 22°* La Asamblea Constituyente desarrollará sus labores en sesiones Plenarias y de Comisiones.

*Artículo 23°* Las sesiones Plenarias de la Asamblea Constituyente serán convocadas por su Presidente, o cuando lo pidan no menos de 34 Representantes, indicando la causa que la motiva.

Se dividirán en cuatro partes: Despacho, Propositiones, Pedidos y Orden del Día. Al Orden del Día se pasará una hora después de abierta la sesión.

Quedará pendiente para la sesión posterior, el asunto que en ese momento se estuviere tramitando o ventilando.

*Artículo 24°* El quorum para la apertura de las sesiones Plenarias será de la tercera parte del total de los Representantes incorporados (34). Para pasar al Orden del Día se necesitará la mitad más uno del total de los Representantes incorporados (51).

*Artículo 25°* Se pasará lista a la hora señalada en la convocatoria. Si resultare no haber quorum, se pasará segunda lista 15 minutos después. Si aún no se hubiere completado el quorum, se aplazará la sesión para el día siguiente, y se mandará publicar la

relación de los inasistentes.

**Artículo 26°** Si uno o más Representantes dejaren de concurrir sin causa justificada, a más de tres convocatorias consecutivas y su inasistencia dejare a la Asamblea sin quorum, la Mesa los requerirá por oficio, para que asistan a la sesión Plenaria siguiente. Si, a pesar de este requerimiento, persistieren en su inasistencia, la Mesa lo requerirá por segunda vez, bajo apercibimiento de suspensión del cargo. Si a pesar de este apercibimiento, los Representantes persistieren en su actitud, serán suspendidos en el ejercicio de sus funciones por el término de 30 días, con supresión de sus emolumentos. Para estos efectos y en el caso de que el tercio o la mitad diese una fracción, se tomará como quorum el número entero inmediato superior.

La sanción contenida en este artículo será prorrogable mientras el Representante continúe en falta.

**Artículo 27°** Los Representantes que no pudieren asistir por enfermedad u otro motivo justificado, lo avisarán por escrito a la Presidencia.

**Artículo 28°** Los Representantes que sin causa justificada no se incorporaren o dejaren de asistir a 15 sesiones Plenarias o de Comisión consecutivas, quedarán comprendidos en la disposición que establece el artículo 26.

**Artículo 29°** Los pedidos que se formulen en las sesiones, serán discutidos y resueltos por la Asamblea, salvo el caso que se trate de solicitar informes o recomendaciones, que se tramitarán por la Mesa o, de acuerdo con esta, fuera de sesión, si el asunto es muy sencillo, dando cuenta a la Asamblea en la sesión siguiente, para que se haga constar en el Acta respectiva.

**Artículo 30°** Las proposiciones que se sometan a la Asam-

blea Constituyente, después de ser admitidas a debate, se tramitarán por la Mesa en la sesión en que se dé cuenta de ellas.

Cuando se trate de proposiciones referentes a cuestiones constitucionales, la Mesa las tramitará a las respectivas Comisiones, salvo que, unánimemente, la Asamblea acuerde su dispensa.

Las Mociones de Orden del Día se presentarán en la primera hora, serán suscritas por no menos de 6 Representantes o por un Partido o agrupación política inscritos en el Jurado Nacional de Elecciones y podrán ser fundamentadas por sus autores.

La admisión a debate requiere la mayoría de votos de los Representantes presentes.

Para su aprobación en el Orden del Día se requiere la mayoría absoluta del número legal de los miembros de la Asamblea.

**Artículo 31°** No podrá discutirse proposición alguna sin el trámite de Comisión, salvo que se aprobare su dispensa.

Sólo por acuerdo de la mayoría absoluta de la Asamblea, se podrá acordar la preferencia de un asunto en el debate.

En casos de suma urgencia y con el voto favorable de no menos del 70 por ciento de los Representantes hábiles, se podrá dar prioridad en la discusión de un asunto distinto que se esté tratando con preferencia.

**Artículo 32°** El debate se iniciará con la lectura del dictamen o los dictámenes, cuyo texto deberá haberse distribuido a todos los señores Representantes con una anticipación no menor de 3 días útiles, cuando se trate de asuntos constitucionales, y de un día cuando no lo sean.

**Artículo 33°** Los miembros de las Comisiones cuyos dictámenes se discutan y los autores de propósitos podrán intervenir en el debate de los mismos tantas veces como juzguen necesario.

Los demás Representantes sólo podrán intervenir dos veces y otra para hacer rectificaciones.

**Artículo 34°** En todo debate se llevará, por la Mesa, una lista de los Representantes que pidan la palabra, en el orden que la soliciten.

Los miembros de la Asamblea podrán informarse por Secretaría, en cualquier momento, de la lista de oradores inscritos.

**Artículo 35°** Las intervenciones no podrán durar más de 40 minutos y las rectificaciones más de 15 minutos.

Si el orador se aparta del asunto en debate, el Presidente le llamará al orden hasta por dos veces, y si persiste en su actitud le retirará el uso de la palabra.

**Artículo 36°** No se podrá interrumpir al Asambleísta que tenga el uso de la palabra, salvo que éste lo consienta y con la venia de la Presidencia.

**Artículo 37°** A propuesta de la Mesa, o de por lo menos 10 Representantes, la Asamblea podrá dar cualquier punto por suficientemente debatido. En este caso, el Presidente pondrá al voto la cuestión discutida. Sin embargo, si entre los oradores inscritos figurasen Representantes de Partidos o agrupaciones políticas registrados en el Jurado Nacional de Elecciones que no hubieren hecho uso de la palabra, el Presidente otorgará la misma a un Representante por cada uno de ellos, siempre que no hubiere participado en el debate.

**Artículo 38°** Las adiciones o modificaciones a los artículos aprobados serán sometidas a debate, cuando esté total y definitivamente votado el proyecto. Pueden ser fundamentadas por sus autores, por no más de 10 minutos, para su admisión a debate y si son aceptadas, pasarán a Comisión, salvo dispensa de ese trámite.

Si la dispensa no fuere acordada, la Comisión presentará dictamen, dentro del término de 24 horas.

**Artículo 39°** La reconsideración de un asunto resuelto sólo podrá pedirse en la sesión siguiente de la votación en que haya sido aprobado o desechado, y para resolverla después de admitida a debate, serán necesarios los votos de los dos tercios de los Representantes hábiles.

**Artículo 40°** Si transcurriesen 8 días sin que las Comisiones se pronunciaren acerca de los asuntos que les sean sometidos, la Asamblea, a pedido de cualquier Representante, podrá acordar su discusión con prescindencia del dictamen, siempre que no se trate de asuntos constitucionales.

**Artículo 41°** Ningún Representante podrá fundamentar su voto verbalmente. Los fundamentos de voto se presentarán por escrito, en Secretaría, con la anticipación suficiente para que sean agregados al Acta respectiva, antes de la lectura y aprobación de ésta.

**Artículo 42°** Todos los miembros de las Comisiones están obligados a suscribir dictamen.

Cuando un dictamen sea entregado a despacho con las firmas incompletas, quedará en Mesa hasta el Plenario inmediato siguiente, a fin de que el miembro o miembros omisos lo firmen, o presenten dictamen por separado. Vencido el término, se considerará a los omisos como adherentes al dictamen. Si hubieren 2 ó más dictámenes de la misma Comisión, se considerará a los omisos como adherentes al de mayoría. Aprobado en sesión plenaria el dictamen en mayoría, ya no se discutirán los dictámenes en minoría.

Quedan excluidos de esta disposición los Representantes que

estén gozando de licencia de la Asamblea o que presenten certificado probatorio de su imposibilidad de asistir a la suscripción de los dictámenes respectivos.

**Artículo 43°** Todas las cuestiones de orden o peticiones incidentales, que a juicio de la Presidencia sean sencillas, se consultarán a la Asamblea, sin abrir debate. Si la cuestión promovida mereciere dilucidarse, el Presidente la pondrá en debate, pero, en cualquier momento, podrá consultar a la Asamblea si se da el punto por discutido, para someterlo en seguida a votación.

**Artículo 44°** Todo debate debe mantenerse dentro del orden, decoro y respeto que merecen la Asamblea y todos y cada uno de sus Miembros. Si durante la sesión se profiriera alguna expresión ofensiva contra la Asamblea, su Presidente, algún Representante, o terceros, el Presidente, tocando la campanilla, llamará al orden al ofensor y le pedirá el retiro de la frase cuestionada, sin permitirle hacer uso de la palabra en otro sentido. Si el asambleísta no atendiere esta recomendación, el Presidente suspenderá la sesión por algunos minutos. Reabierta la sesión, el Presidente invitará nuevamente al Representante a retirar la ofensa; si así lo hiciera, se dará por terminado el incidente; si se negare a dar la explicación pedida, la Asamblea pasará a sesión secreta para deliberar y, a propuesta de la Mesa o de cualquier Representante, podrá acordar, como medida disciplinaria, excluir del Hemiciclo al infractor por un término no mayor de 30 días, con supresión del pago de sus emolumentos por dicho término. Si la ofensa hubiere sido en agravio de la Asamblea o de su Presidente, la medida podrá ser de exclusión de toda clase de sesiones, por 60 días como máximo, con supresión de sus emolumentos por ese término.

En los debates de Comisiones se observarán estas mismas reglas, excepto en cuanto a la imposición de sanciones, para lo cual se dará cuenta a la Asamblea.



**Artículo 45°** Cuando uno o varios Representantes alteraren seriamente el orden de los debates, el Presidente les llamará la atención, y en caso de persistir la alteración, suspenderá la sesión por algunos minutos. Reabierta la sesión, la Asamblea podrá excluir a los infractores, de esa y la siguiente sesión.

En caso de reincidencia, la exclusión podrá ser de hasta 60 días, con supresión de sus emolumentos correspondientes.

### **CAPITULO V : DE LAS VOTACIONES**

**Artículo 46°** Para la aprobación de los artículos constitucionales se requiere, la mitad más uno del número legal de Miembros de la Asamblea. Los otros acuerdos se tomarán por la mayoría de los votos de los representantes presentes en el momento de la votación.

**Artículo 47°** El voto es obligatorio. Las votaciones se harán en la forma ordinaria o poniéndose de pie, si se pide rectificación. Si la votación es secreta, será por cédulas o por balotas. A pedido de cualquier Representante, la votación será nominal.

**Artículo 48°** El Presidente podrá abstenerse de votar, pero en caso de empate, deberá hacerlo como dirimente.

**Artículo 49°** Sólo con el voto aprobatorio de la mayoría absoluta de la Asamblea, podrá ésta declararse en sesión permanente.

El mismo requisito regirá para acordar una sesión permanente y continua.

### **CAPITULO VI : DISPOSICIONES FINALES**

**Artículo 50°** Si se presentare cualquiera de los casos previs-

tos en los artículos 121 y 122 de la Constitución de la República, la Comisión de reglamento desempeñará las funciones asignadas a la Cámara de Diputados por dichos dispositivos y por la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. La Asamblea ejercerá las funciones del Senado.

**Artículo 51°** El Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas vigente rige para la Asamblea Constituyente, en cuanto no se oponga a la naturaleza de sus funciones y a las disposiciones del presente Reglamento.

# BIBLIOGRAFIA

**AGUIRRE SALAS, Manuel Enrique; Las Comisiones Parlamentarias de Investigación, Tesis, Universidad de Lima, Lima, 1987.**

**ALAYZA PAZ SOLDAN, Toribio; Derecho Constitucional General y del Perú, Imprenta Cervantes, 1928**

**ALZAMORA SILVA, Lizardo; Derecho Constitucional General y del Perú, Imprenta Gil, Lima, 1942**

**AYARZA, Victor; Reseña histórica del Senado del Perú 1821-1921, Torres Aguirre, Lima, 1921**

**BARNECHEA, Alfredo; Un pacto contra la 'africanización', en 'Expreso', 7 de junio de 1992. P. A-4**

**BARTHELEMY, Joseph; Traité de Droit Constitutionnel, Dalloz, Paris, 1933**

**BAZAN, Mario; GUTIERREZ, Hilda; Los presupuestos de la república 1930-1980, Cedes, Lima, 1980**

**BENTHAM, Jeremy; Essay on political tactics, editado por M. Dumont, s/f, s/l.**

**BERNALES, Enrique; EGUIGUREN, Francisco, et al; La Constitución diez años después, Constitución y Sociedad, Lima, 1989**

- BERNALES BALLESTEROS, Enrique; Parlamento y Democracia, Constitución y Sociedad, Lima, 1990.**
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo; Derecho Constitucional, Tecnos, Madrid, 1973**
- BOK, Sissela; Lying. Moral choice in public and private life, Vintage, 1979**
- BRASART, Patrick; Paroles de la Révolution. Les Assemblées Parlementaires 1789-1794, Minerve, 1988**
- BRIDEL, Marcel; Précis de Droit Constitutionnel et public Suisse, Payot Lausanne, 1965**
- BURDEAU, George; La democracia, Ariel, Barcelona, 1970**
- BUSCH, Eckart; BERGER, Frithjof; Die parlamentarische Kontrolle. Institutionen und Funktionen des Deutschen Bundestages, Wirttemberg Verlag, Berglen, 1989**
- BUSCH, Eckart; Parlamentarische Kontrolle. Ausgestaltung und Wirkung, Decker, Heidelberg, 1983**
- BUSTAMANTE RABINEAU, Alejandro; Producción legislativa de la Cámara de Diputados y del Congreso del Perú 1980-1992, Estadísticas de la Dirección de Trámite Documentario, sin publicar, Lima, s/f.**
- CARDENAS QUIROS, Carlos; Mandato. Exposición de Motivos y Comentarios, en "Código Civil.**

Exposición de Motivos y Comentarios'', edición compilada por Delia Revoredo de Debakey, T. VI, pp. 481-520, Okura, Lima, 1985

CLARK, Kenneth; **El patetismo del poder**, F.C.E., Mexico, 1976

CORWIN, Edward; PELTASON, Jack; **Understanding the Constitution**, Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1970

COTLER, Julio (compilador); **Para afirmar la democracia**, IEP, Lima, 1987

COURTOT, Marilyn (reportera); **Methods of deciding the emoluments of Members of Parliament**, Unión Interparlamentaria, Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos, Información constitucional y parlamentaria N° 142, segundo trimestre de 1985. Pp. 27-94

CHARLESWORTH, James (editor); **Contemporary political analysis**, The Free Press, New York, 1967

CHIRINOS SOTO, Enrique; **La disolución del Congreso**, en "El Comercio", 18 de mayo de 1992. P. A-2

CHIRINOS SOTO, Enrique; **La pugna entre los poderes del estado**, en "El Comercio", 8 de junio de 1992. P. A-2

CHIRINOS SOTO, Enrique; **Cuestiones Constitucionales 1933-1990**, Fundación Bustamante de la Fuente, Cultural Cuzco, Lima, 1991

CHIRINOS SOTO, Enrique; **La nueva Constitución al alcance de todos**, Andina, Lima, 1980

DAVIDSON, Roger; OLESZEK, Walter; **Congress and its Members**, Congressional Quarterly Press, Washington D.C., 1981

DE TOCQUEVILLE, Alexis; **La democracia en América**, F.C.E., Mexico, 1957

DUCAT, Craig; CHASE, Harold; **Constitutional interpretation. Cases, essays, materials**. West Publishing, 1983.

DUGUIT, Léon; **Traité de Droit Constitutionnel**, Fontemoing & Cie., Paris, 1921

DYE, Thomas; ZEIGLER, Harmon; **The irony of democracy**, Duxbury Press, Massachusetts, 1978

EBENSTEIN, William; **El Totalitarismo**, Paidós, Buenos Aires, 1965

ECHEGARAY CORREA, Ismael; **La Cámara de Diputados y las Constituyentes del Perú 1822-1965**, Lima, 1966

EGUIGUREN PRAELI, Francisco; **La Constitución Política de 1979 y sus problemas de aplicación**, Cultural Cuzco, Lima, 1987

EINSTEIN, Albert; **Essays in humanism**, Philosophical Library, New York, 1950

ENGELS, Dieter; **Parlamentarische Untersuchungsausschüsse. Grundlagen und Praxis im Deutschen Bundestag**, Decker & Müller, Heidelberg, 1989

FAHRNI, Dieter; **Historia de Suiza**, Zürich, 1984

FERRERO, Raúl; **Ciencia Política**, Studium, Lima, 1975

FOX, Harrison; HAMMOND, Susan Webb; **Congressional Staffs. The invisible force in American lawmaking**, The Free Press, New York, 1979

FRANKE, Harald; **Vom Seniorenkonvent des Reichstages zum Altstenrat des Bundestag**, Duncker & Humblot, Berlin, 1987

FRIEDRICH, Carl; BRZEZINSKI, Zbigniew; **Dictadura totalitaria y autocracia**, Líbera, Buenos Aires, 1965

FROMM, Erich; **El miedo a la libertad**, Paidós, Buenos Aires, 1968

FUNARIC, Stjepan; **The organization of the staff of parliaments**, Unión Interparlamentaria, Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos, Información constitucional y parlamentaria N° 96, 1973, pp. 165-198

GANOZA ALVAREZ, Luis; **Estadísticas de Comisiones de la Cámara de Diputados del Perú (1988-1992)**, Impresos sin publicar, Lima, s/f

GARCIA BELAUNDE, Domingo; **El presupuesto de 1991: idas y venidas**, en "El Jurista", N° 3, Agosto 1991, Lima.

GARCIA BELAUNDE, Victor Andrés; **Una de las excusas del golpe. Las remuneraciones parla-**

mentarias, en "La República", edición del 27 de junio de 1992

**GARCIA MORILLO, Joaquín; El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español, Agisa, Madrid, 1985**

**GILLET, Nicholas; The Swiss Constitution, can it be exported?, Bristol, 1989**

**GREEN, David; The new right, Harvester-Wheatsheaf, Sussex, 1988**

**GRIFFITH, J.A.G., RYLE, Michael; Parliament, Sweet & Maxwell, Londres, 1989**

**GWIZDZ, Andrzej (reportero); Interpellations, Unión Interparlamentaria, Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos, Información constitucional y parlamentaria N° 53, 1963, pp. 20-38**

**HATSCHEK, Julius; Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, G.J. Göschen'sche Verlagshandlung, Berlin und Leipzig, 1915.**

**JELLINEK, Georg; Teoría General del Estado, Albatros, Buenos Aires, 1981**

**JOHANSEN, David; Parliamentary privilege with special reference to confidentiality, Background, Research Branch, Library of Parliament, Ottawa, 1982**

**JONES, Gordon; MARINI, John (editores); The imperial Congress. Crisis in the separation of powers. The Heritage Foundation - The Claremont Institute, Pharos, New York, 1988**



**KESSLER, Karl; The Austrian Federal Constitution, Viena, 1972**

**KRAUSE, Peter; Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, en "Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Demokratische Willensbildung", C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1987**

**LAFERRIERE, M.E.; BATBIE, M.A.; Les Constitutions d'Europe et d'Amerique, Cotillon, Paris, 1869**

**LEON BARANDIARAN, José; La Constitución alemana de 1919, Imp. Minerva, Lima, 1930**

**LEVINAS, Emmanuel; Totalidad e Infinito, Sígueme, Salamanca, 1987**

**LIDDERDALE, D.W.S.; Staff relations within Parliaments, Unión Interparlamentaria, Asociación de Secretarios Generales, Información constitucional y parlamentaria N° 78, 1969, pp. 76-120**

**LIVINGSTON, John, THOMPSON, Robert; The consent of the governed, Macmillan, 1970**

**LOCKE, John; The second treatise of government, The Bobbs-Merril Co. Inc., Indianapolis, 1952**

**LOCKHART, William, KAMISAR, Yale, CHOPER, Jesse; The american constitution. Cases and materials. West Publishing, 1970.**

**LOWENSTEIN, Karl; Teoría de la Constitución, Ariel, Barcelona, 1965**

- MANGABEIRA UNGER, Roberto; False necessity,**  
Cambridge University Press, 1987
- MANSBRIDGE, Jane; Beyond adversary democracy,**  
Basic Books Inc., New York, 1980
- MARTINEZ ELIPE, Leon; Caracterización y fuentes  
del derecho parlamentario, en Boletín de Le-  
gislación Extranjera N° 54-57, Cortes Genera-  
les, Madrid, junio 1986, pp. 1-58.**
- MAY, Erskine; Treatise on the law, privileges,  
proceedings and usage of parliament, edición  
decimonona a cargo de Sir David Lidderdale,  
K.C.B., Butterworths, Londres, 1976**
- MERLEAU-PONTY, Maurice; Humanismo y Terror,**  
La Pléyade, Buenos Aires, 1968
- MIRKINE-GUETZEVITCH, B.; Las nuevas constitu-  
ciones del mundo, Ed. España, Madrid, 1931**
- NIETO, Alejandro; La organización del desgobierno,**  
Ariel, Barcelona, 1984
- NOUSIAINEN, Jaakko; The Finnish political system,**  
Harvard University Press, Cambridge, 1971
- NOZICK, Robert; Anarquía, estado y utopía, F.C.E.,  
Mexico, 1974**
- NUÑEZ DEL PRADO, Jaime; Informe de situación  
sobre dictámenes emitidos por las Comisiones  
Ordinarias de la Cámara de Diputados del  
Perú (1985-1991), Impreso sin publicar, Lima  
1991**

- ORTEGA Y GASSET, José; **La rebelión de las masas**,  
Revista de Occidente, Madrid, 1972
- ORTOLAN, M., **Explicación Histórica de las Institu-  
ciones del Emperador Justiniano**, Madrid, 1847
- OVIEDO, Juan; **Colección de leyes, decretos y órde-  
nes publicadas en el Perú (1821-1859)**, M. A.  
Fuentes Editor, Lima, 1861
- PAREJA PAZ-SOLDAN, José; **Comentarios a la Cons-  
titución Nacional**, Lima, 1939
- PASQUEL, Leonardo; **Las Constituciones de Améri-  
ca. Textos íntegros vigentes**. Mexico, 1943
- PEASE GARCIA, Henry; **La constituyente de 1979 en  
el proceso político peruano**, en Rubio y  
Bernal, "Perú: Constitución y Sociedad Polí-  
tica", DESCO, Lima, 1981
- PEREZ SERRANO, N., GONZALES POSADA, C.; **Cons-  
tituciones de Europa y América**, Madrid, 1927
- PETERS, Charles, ROTHCHILD, John; **Inside the  
system**, Praeger publishers, 1973.
- PIZZORUSSO, Alessandro; **Lecciones de Derecho Cons-  
titucional**, Centro de Estudios Constituciona-  
les, Madrid, 1984
- PORTOCARRERO, Felipe; BELTRAN, Arlette,;  
ZIMMERMAN, Alex; **Inversiones públicas en  
el Perú (1900-1968). Una aproximación cuan-  
titativa**. Universidad del Pacífico, Centro de  
Investigación, Lima, 1988

- RAMIREZ, Manuel; El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas, Labor, Barcelona, 1978**
- RASNER, Will; Herrschaft im Dunkel? Aufgabe und Bedeutung des Ältestenrates, en "Der Bundestag von innen gesehen", R. Piper & Co. Verlag, Munchen, 1969**
- REATEGUI, Eric; Uso cronométrico de la interpelación en la Cámara de Diputados del Perú (1990-1991), Impreso sin publicar, Lima, 1991**
- REVEL, Jean-François; Le regain démocratique, Fayard, 1992**
- RODRIGUEZ GUTIERREZ, Wilo; Relación de Comisiones Investigadoras de la Cámara de Diputados del Perú (1920-1990), Apuntes sin publicar, Lima, s/f**
- ROSETTE, Moshe, ZIDON, Asher; The organisation and administration of Parliaments, Unión Interparlamentaria, Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos, Información constitucional y parlamentaria N° 8, 1951, pp. 185-193**
- ROUSSEAU, Jean-Jacques; Escritos de combate, Alfaguara, Madrid, 1979**
- RUBIO CORREA, Marcial, BERNALES BALLESTEROS, Enrique; Constitución y Sociedad Política, Mesa Redonda, Lima, 1985**
- RUIZ-ELDREDGE, Alberto; La Constitución comentada de 1979, Lima, 1979**

- SANTAOLALLA LOPEZ, Fernando; **Derecho parlamentario español**, Ed. Nacional, Madrid, 1984
- SANTAOLALLA LOPEZ, Fernando; **El parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones, y comisiones de investigación)**, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1982
- SAVIGNY, M.F.C.; **Sistema del Derecho Romano actual**, Madrid, 1878
- SCHEPEL, M.A.F. (reportero); **The payment of Members of Parliament**, Unión Interparlamentaria, Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos, Información constitucional y parlamentaria N° 8, 1951, pp. 194-219
- SCHMITT, Carl; **Teoría de la Constitución**, Alianza Editorial, Madrid, 1982
- SCHMITZ, Gerald; **New directions in executive-parliamentary linkages**, Backgrounder, Research Branch, Library of Parliament, Ottawa, 1984
- SCHNEIDER, Hans-Peter; ZEH, Wolfgang; **Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland**, Walter de Gruyter, Berlin, 1989.
- SIGG, Oswald; **Las instituciones políticas de Suiza**, Friburgo, 1983
- SILK, Paul; **How Parliament works**, Longman, Londres, 1987

- SIVIRICHI TAPIA, Atilio; **Historia del Senado del Perú 1829-1845**, P.L. Villanueva, Lima, 1955
- SMITH, Hedrick; **The power game. How Washington works**, Ballantine Books, New York, 1989
- SOLOMON, David; **Inside the Australian parliament**, George Allen & Unwin, Sydney, 1978
- STEIN, Steve, MONGE, Carlos; **La crisis del Estado patrimonial en el Perú**, IEP, Lima, 1988
- TALMON, J.L.; **The origins of totalitarian democracy**, Secker & Warburg, Londres, 1952
- THURBER, James; **Divided democracy. Cooperation and conflict between the President and Congress**. Congressional Quarterly Press, Washington D.C., 1991
- TIERNO GALVAN, Enrique; **Leyes constitucionales**, Taurus, Madrid, 1963
- UGARTE DEL PINO, Juan Vicente; **Historia de las Constituciones del Perú**, Andina, Lima, 1978
- VALLE-RIESTRA, Javier; **La responsabilidad constitucional del Jefe de Estado**, Labrusa, Lima, 1987
- VILLARAN, Manuel Vicente; **Anteproyecto de Constitución de 1931**, Imprenta Torres Aguirre, Lima, 1931
- VILLARAN, Luis Felipe; **La Constitución peruana comentada**, Moreno, Lima, 1899

**WHEARE, K. C.; El ocaso del legislativo, en 'El Gobierno: estudios comparados'. Alianza Editorial, Madrid, 1981.**