



Ayer un juramento...

MENTIRAS DE FUJIMORI Y CULPAS DEL PARLAMENTO

Nicolás Lynch*

Entre los argumentos para justificar el golpe de estado el ingeniero Fujimori ha esgrimido la necesidad de reformar el Parlamento porque, según dice, le impedía gobernar.

En síntesis, ha señalado que se trataba de una institución cara, ineficaz, obstruccionista, excesivamente grande y además corrupta. Ofrece, en contrapropuesta, una reforma que nos brinde un Parlamento barato, eficaz y pequeño, por lo cual debemos suponer que también honesto.

Basa sus argumentos en la desacredi-

* Ph. D. en Sociología. Especialidad en Sistemas Políticos. En los últimos meses ha estado desarrollando una investigación sobre la eficacia representativa del Congreso Nacional.

tada imagen de la institución parlamentaria y el clamor popular adverso a ella, que él interpreta como «democracia real» en oposición a la «democracia formal» que practicaría el Congreso.

La primera pregunta que debemos hacernos es si las dificultades del Parlamento expresan un problema coyuntural o estructural del régimen político. Me inclino por lo segundo, y señalo las razones.

La democracia inaugurada en 1980 abriga profundas contradicciones. Por un lado, aunque con limitaciones, diseña, por primera vez en nuestra historia republicana, un régimen político inclusivo, donde sólo hay autoexcluidos por razones ideológicas: el más famoso de ellos, Sendero Luminoso. Por otro lado, las op-

ciones políticas que han gobernado el país en los últimos doce años no han podido echar a andar el sistema. Es decir, no solo no han resuelto problemas fundamentales, lo que es tarea del gobierno, sino que tampoco han logrado canalizar conflictos de manera adecuada, lo que se supone es función del régimen político.

Esto se expresa en la poca credibilidad que rodea a políticos y partidos, lo que da lugar a que en los últimos años aparezcan personajes «independientes» como Ricardo Belmont y Alberto Fujimori, y hasta, en alguna medida, Mario Vargas Llosa.

Este fracaso de las distintas opciones para hacer funcionar la democracia, junto con el desafío de los grupos alzados en armas, impide que ésta se convierta en un factor de legitimidad estatal y agudiza aún más el abismo secular entre la sociedad y el Estado en el Perú. La poca legitimidad trae como consecuencia una baja capacidad de representación política de las instituciones del Estado, lo que abarca a los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), pero al Parlamento en especial, por ser el poder representador por excelencia.

Al carecer el Parlamento de eficacia representativa se afectan también sus otras dos funciones: la legislación y el control. Esto se expresa, principalmente,

en la distancia entre las urgencias legislativas y fiscalizadoras de la población y las diferentes (o ausentes) prioridades de los parlamentarios. Terminan ejerciendo entonces la función parlamentaria los representantes más interesados, que suelen ser los menos, y en particular las elites de los partidos, respondiendo en la mayoría de los casos a grupos de presión específicos, ya sea a clientelas electorales, gremios o grupos económicos poderosos. De la competencia entre las elites deriva la poca producción con que contamos.

Paradójicamente, el Poder Ejecutivo no se ve tan afectado por la distancia entre representantes y representados, porque dispone de otros medios para conseguir la legislación que desea: obteniendo, bien por mayoría propia o circunstancial, delegación de facultades y capacidad de dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, para hablar de los procedimientos constitucionales; o por intermedio de la presión política simple y llana, en su condición de poder tradicionalmente hegemónico.

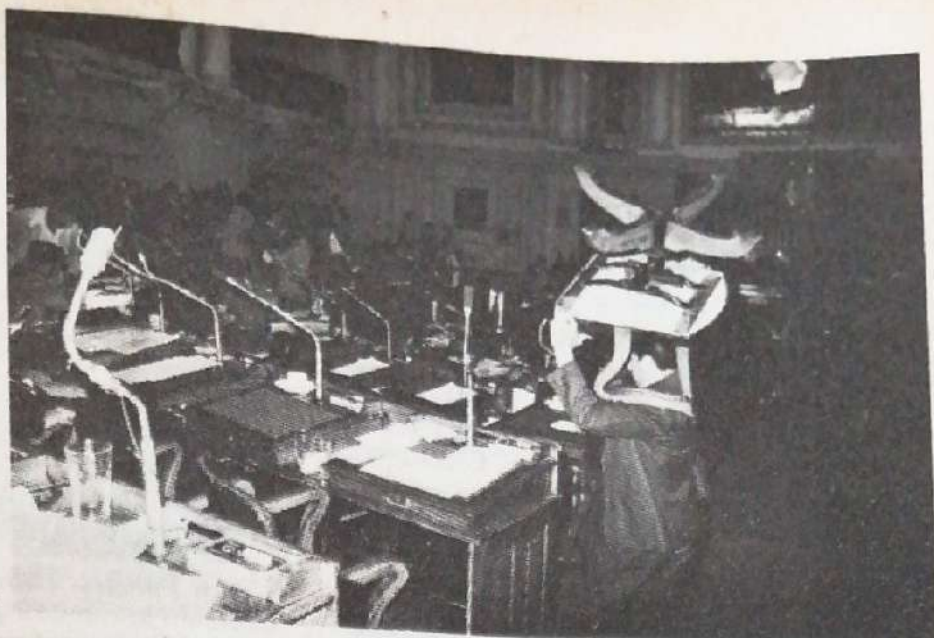
Una cosa es entonces la necesidad de representación del pueblo y la poca capacidad de nuestro Parlamento para dársela, y otra la necesidad política del Poder Ejecutivo de ver sus iniciativas convertidas en leyes. Aquí está la trampa del argumento golpista. Pretende hacer pasar

Hoy

José E. Martínez



DESCO



El último, que apague la luz.

las necesidades de representación del pueblo como las necesidades políticas del Poder Ejecutivo, y acusa al Parlamento de obstruccionista.

El supuesto que hay tras este argumento es que el Parlamento dominado por los partidos no representa a nadie, mientras el Ejecutivo, encabezado por un «independiente» y favorecido por las encuestas, expresa el clamor popular. Ya se olvidó Fujimori de que fue el primero en traicionar el mandato del pueblo cuando aplicó una política económica de shock que había prometido combatir. Se soluciona así, en el discurso, una crisis general de representación, basándose en un apoyo eventual de la opinión pública.

En los dos primeros gobiernos constitucionales, a partir de 1980, no se hizo visible este problema porque el Ejecutivo contaba con mayoría propia, y por lo tanto nadie controlaba sus excesos, formales ni reales. Con Fujimori, el Ejecutivo se negó a formar mayoría e incluso mayorías para problemas específicos, prefiriendo la confrontación. La propia bancada de Cambio 90 se dispersó ante el desprecio del Ejecutivo y el acentuado derechismo del exmandatario. Incluso la creciente afinidad entre Fujimori y el bloque conservador de los partidos que conformaron el FREDEMO, tampoco produjo resultados legislativos.

Esto demuestra, por lo tanto, no una necesaria disparidad entre las propuestas del gobierno y algunos grupos parlamentarios, sino una concepción antidemocrática del expresidente constitucional. Hoy,

producido el golpe, se rumorea que la campaña de desprestigio que llevó adelante Fujimori contra otras instituciones del Estado fue un calculado operativo de inteligencia llevado a cabo durante varios meses, que aprovechándose de los problemas de representatividad y del carácter del exmandatario, buscaba abonar el camino de la dictadura.

LA CUESTIÓN DE LOS «ARREGLOS» Y OTRAS MÁS

Cuando se ha referido al punto Fujimori ha dicho que para conseguir mayorías se habría visto obligado a llegar a «arreglos», con lo cual hubiera traicionado el mandato popular. Efectivamente, hubiera tenido que llegar a arreglos como sucede en todo régimen democrático, porque así como el pueblo lo eligió a él para presidente, eligió también senadores y diputados de diferentes tendencias, de cuyos arreglos, precisamente, deben salir las soluciones a nuestros problemas. La idea del arreglo está en la raíz misma de la institución parlamentaria y del gobierno democrático. Sin embargo, los dictadores también llegan a arreglos, sólo que entre bambalinas. El régimen democrático es aquel en el que los arreglos se producen a la luz pública y en el que el Parlamento es la sede donde éstos tienen lugar.

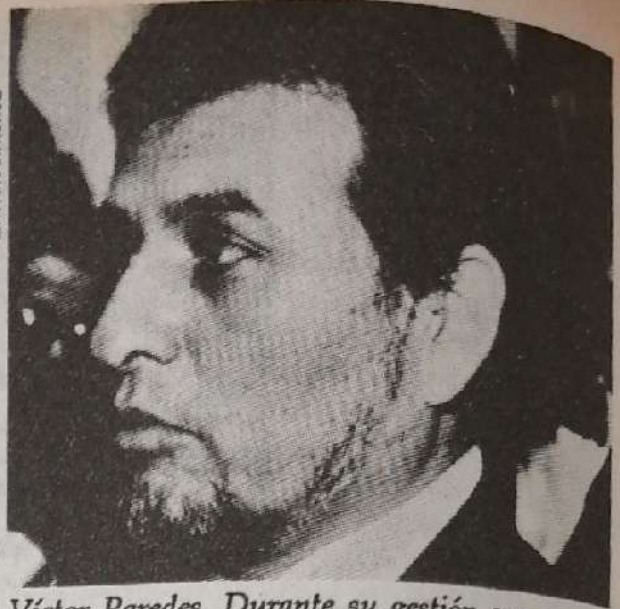
El problema no es que el Parlamento haya sido particularmente obstruccionista con Fujimori, sino que éste ha tratado de subordinarlo —igual que hicieron Belaúnde y García— pero sin contar con mayoría propia.

Por lo demás, Fujimori ha logrado casi todo lo que ha pedido. En especial, delegación de facultades legislativas, como resultado de las cuales, a fines de 1991, promulgó 126 decretos legislativos, de los que sólo 18 fueron observados por el Congreso. De estos últimos, la mayoría eran relativos al tema de la pacificación, que el Parlamento corrigió en Conferencia** entre las dos Cámaras y con presencia de representantes del Ejecutivo, llegando a un resultado que en palabras del entonces presidente del Consejo de Ministros, Dr. De los Heros, se concretó en decretos mejores que los iniciales promulgados por el Ejecutivo.

En materia económica, no provino de la esfera parlamentaria ningún cuestionamiento global y serio de la política neoliberal, principalmente por el apoyo de la derecha y la incapacidad de los demás. El cambio de cifras en algunos rubros del presupuesto no alteró la suma total, y por primera vez en nuestra historia el dictamen parlamentario fue de consenso. Los cambios de legislación en el tema del narcotráfico que Fujimori propuso ya estaban en el Código Penal articulados con el conjunto de la legislación, por lo que su propuesta fue desechada como una pieza de demagogia más.

La «Ley de control parlamentario de los actos normativos del Presidente de la República» merece comentario especial. Pasó casi inadvertida en diciembre, cuando la emitió el Parlamento, pero fue mencionada en el discurso golpista del 5 de abril y calificada de inconstitucional y de intento de maniatar al presidente, por lo que debemos suponer que ella fue causa inmediata del golpe. Se trata de una ley de desarrollo constitucional que norma el control político que debe ejercer el Parlamento sobre la actividad normativa del Ejecutivo, en puntos tales como decretos legislativos, medidas extraordinarias de carácter económico y financiero, estados de excepción y tratados internacionales; cuestiones todas estas en las que el Ejecutivo debe «dar cuenta» al Congreso.

** Procedimiento legislativo que se sigue cuando hay desacuerdo entre las Cámaras sobre un proyecto de ley. En esta instancia, a la que acuden delegados de diputados y senadores, se busca limar asperezas para «salvar» la ley.



Víctor Paredes. Durante su gestión como presidente de la Cámara de Diputados se autorizaron los sonados casos de «cédula viva» fraguando años de servicio, se incrementó la burocracia y se profundizó el desorden administrativo. Del entorno de Fujimori, sigue de ministro de Salud después del golpe.

No estando legisladas estas prerrogativas normativas, tanto los gobiernos de Belaúnde y de García, como el de Fujimori hicieron reiteradamente abuso de ellas a lo largo de estos doce años. Es una ley fundamental en favor del consenso y de la colaboración entre poderes, que se encuentra bajo diversas formas, incluso más rigurosas, en las legislaciones española, italiana y francesa, por citar sólo los casos más significativos. Sin embargo, se contradecía con el afán de Fujimori de someter al Congreso.

Las acusaciones de corrupción se centran en dos puntos: altos sueldos y muchos empleados. En diciembre del año pasado los parlamentarios ganaban alrededor de 2,300 soles, de los cuales aproximadamente la mitad correspondían a gastos de seguridad, movilidad y representación, por lo que su haber se tornaba modesto si lo comparamos con lo que perciben los legisladores de otros países latinoamericanos, aunque jugoso si lo consideramos desde el contexto de miseria en que vivimos y, por supuesto, exquisito punto de partida para iniciar cualquier campaña publicitaria en contra.

En cuanto a la multiplicación de empleados en los últimos doce años, allí sí tenía un punto fuerte el Ejecutivo. Estos habían crecido, sólo en la Cámara de Di-

putados, de algo más de 500 a cerca de 2.300 entre 1985 y 1992 por la necesidad de partidos y representantes de satisfacer clientelas políticas y personales, más que de atender las necesidades del trabajo parlamentario.

Sin embargo, ambas Cámaras —y en particular la de Diputados— estaban abocadas a serios procesos de reorganización administrativa que debían dar sus frutos en los próximos meses. En Diputados, por ejemplo, una buena parte del presupuesto estaba destinada a cubrir los beneficios sociales de quienes habían de quedar excedentes.

En cuanto a señalar como excesivo el número de representantes, quizá sea un argumento efectista pero tan primario como señalar que Fujimori se ha convertido en dictador porque tiene vocación de emperador japonés. Los parlamentos inglés y alemán tienen, cada uno, alrededor de 650 miembros, el estadounidense cerca de 550, etcétera. A nadie medianamente serio se le ha ocurrido proponer la discusión en términos de cantidad. Los parlamentos no caminan bien porque tengan pocos o muchos miembros, sino porque son verdaderamente representativos y tienen poder efectivo para ejercer las funciones de legislación y control.

La refutación de los argumentos de Fujimori, en tanto argumentos de dictador, no quita reconocer las responsabilidades de los partidos. Estos, de acuerdo con la

Felipe Osterling. Intentó una y otra vez el diálogo con Fujimori. En vano.



QUEHACER

Constitución, son los principales mecanismos de participación política. Sin embargo, han distado mucho de cumplir con su función. La crisis de representación de las instituciones del Estado es en buena medida culpa suya. Al estar estructurados como partidos, básicamente de elite, en torno de líderes y con maquinarias poco desarrolladas, sirven con dificultad tan sólo para épocas electorales. No rompen con sus herencias oligárquicas, populistas y conspirativas, y desarrollan sólo muy parcialmente labores de educación política, de control de los representantes, propios y ajenos, y tareas de organización del trabajo legislativo.

Hoy en el mundo no se concibe el trabajo en los parlamentos modernos si no es a partir de los «grupos parlamentarios», que se conforman con los representantes de cada partido o de coaliciones de partidos. Su legislación en los reglamentos de las Cámaras peruanas es todavía inicial, y su práctica limitada.

En nuestro Parlamento todavía predominan los «notables», y el objetivo de buena parte de la representación es el prestigio individual. La organización a partir de grupos y no de individuos permitiría una notable agilidad en el trabajo y la multiplicación de la producción legislativa, ya que la responsabilidad de las iniciativas, el trabajo en comisiones y la intervención en los plenos estaría asignada a los grupos y no a las personas. Además, el desplazamiento de los «notables» como centros de gravedad podría implicar una profunda democratización de los partidos, parte sustancial de cualquier reforma futura.

Es indudable entonces que necesitamos una reforma política profunda. El problema es el método y las perspectivas. Sendero Luminoso quiere destruir el Estado para instaurar una «dictadura revolucionaria». Fujimori ha optado por convertirse en dictador con el apoyo militar y manipula los defectos de otros sin mirar a los propios para tal objetivo. El método democrático es el consenso. O sea el compromiso con los medios para conseguir los fines deseados. Quizá sea el más difícil de todos, pero augura una sociedad plural e inclusiva, donde podamos resolver pacíficamente los problemas. ■