

PARA  
CAMBIAR EL ESTADO

CAMBIAR EL ESTADO

del Congreso Nacional

Nicolás Lynch Gamero

PARA  
CAMBIAR EL ESTADO

La Reforma del Congreso Nacional

Instituto Democracia y Socialismo

Carátula y edición: Visual Service S.R.L.

© Instituto Democracia y Socialismo

Jr. Junín 249. Magdalena

Teléfono 625137 / 626250

Lima. Perú, 1992

A mis amigos de  
"El Zorro de Abajo", por su  
coraje para renovar el  
socialismo en el Perú.  
¡Salud!

## CONTENIDO

Introducción	17
I. La posibilidad de la democracia	23
II. La reforma constitucional como acuerdo nacional	37
III. La reforma democrática y la Constitución de 1979.	45
IV. El sentido de la reforma constitucional.	51
V. El Congreso Nacional como eje de poder democrático.	57
1. La crisis de representatividad.	60
a. Legitimidad y representatividad.	60
b. Distancia entre elector y representante.	61
c. La élite política como élite partidaria.	65
d. Alternativas a la crisis de representatividad.	67
d.1 La organización de los distritos electorales.	68
d.2 El número de representantes.	69
d.3 La revocación del mandato.	71
d.4 La renovación por partes.	72
d.5 La iniciativa popular en la formación de leyes	73
d.6 El informe periódico del representante.	73
d.7 El referéndum.	74
d.8 La democratización de los partidos	74

políticos.	
d.9 El acceso a los medios de comunicación social.	75
2. El funcionamiento interno	76
a. La legislación y el control	76
b. El dominio de la ley	78
c. La estructura del Poder Legislativo.	80
c.1 El bicameralismo	80
c.2 El grupo parlamentario	84
c.3 La conducción del trabajo parlamentario	86
c.4 Las comisiones ordinarias	87
c.5 La información para el trabajo parlamentario	89
c.6 El pleno	90
c.7 La coordinación entre ambas cámaras	91
3. La relación con el Poder Ejecutivo.	92
Conclusión.	95
Bibliografía	101

## Presentación

Este libro es el resultado de un trabajo de investigación que se desarrolló en el marco de un proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, a través del Programa de Becas de Posgrado de la Universidad Nacional de Córdoba. El objetivo principal de este trabajo fue analizar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el aula de clase, con especial énfasis en el uso de Internet y los recursos digitales.

El presente libro está dirigido a los docentes de los niveles primario, secundario y terciario, así como a los investigadores interesados en el tema de las tecnologías de la información y la comunicación en el aula de clase. El libro está dividido en tres partes: la primera parte trata sobre el uso de Internet y los recursos digitales en el aula de clase; la segunda parte trata sobre el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el aula de clase; y la tercera parte trata sobre el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el aula de clase.

El trabajo de investigación que dio origen a este libro se desarrolló en el marco de un proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, a través del Programa de Becas de Posgrado de la Universidad Nacional de Córdoba. El objetivo principal de este trabajo fue analizar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el aula de clase, con especial énfasis en el uso de Internet y los recursos digitales.



Con el presente libro de Nicolás Lynch. El IDS inicia la publicación de trabajos sobre propuestas de reformas del Estado que, sin haber sido realizados dentro de sus marcos institucionales, tienen, además de la calidad necesaria para ser presentadas al público lector, identidad o afinidad con los temas y problemas de su interés y del interés de la ciudadanía.

La preocupación central que anima el libro del doctor Nicolás Lynch es la búsqueda de las formas institucionales que contribuyan a construir la democracia en el Perú. La apuesta y la propuesta de Nicolás Lynch consiste en descentralizar el poder del Estado a través de tres medidas fundamentales: la despresidencialización del poder Ejecutivo, la reforma de los gobiernos regionales y la conversión de los municipios en poderes locales. Se trata de descentralizar las principales funciones del poder central a los gobiernos regionales y locales.

El trabajo se concentra en el primer tema y, al interior de éste, en las reformas del Congreso Nacional. Nicolás propone pasar del tradicional presidencialismo a un régimen semi-parlamentario mediante la creación del jefe de gabinete como responsable del gobierno y la aprobación de sus integrantes y de

su programa por la Cámara Política. Para que haya reciprocidad y equilibrio, el presidente tiene también la capacidad de disolver la Cámara si ésta no le da su aprobación en una tercera oportunidad.

La eficacia de la medida se garantiza si el actual sistema parlamentario es sometido a un profundo proceso de reformas en su estructura y funcionamiento y si la sociedad establece controles operativos sobre los representantes.

Con miras a resolver los problemas de representatividad de los partidos y de la institución parlamentarias, Lynch hace una revisión sobre la cuestión de los distritos electorales, el número de representantes, los mecanismos de control de la sociedad sobre el parlamento, la democratización y apertura de los partidos y los medios de comunicación de masas, la bicameralidad como estructura parlamentaria y la relación de ésta con el poder Ejecutivo.

La propuesta de Nicolás Lynch se basa en una investigación exigente y acuciosa sobre el parlamento peruano, realizada sobre el terreno en este año, antes del autogolpe del 5 de abril. Se puede discrepar de su propuesta, pero sería arbitrario cuestionar la solidez de los cimientos sobre los que ella se levanta. La investigación realizada no sólo ha sido empírica sino también de política comparada. Las propuestas de fórmulas institucionales pueden ser múltiples y todas ellas válidas siempre y cuando sea un mismo objetivo el que las anima: la democratización del poder.

Montesquieu escribió que las leyes son respetadas y cumplidas por la ciudadanía

cuando ellas se apoyan en las tradiciones y costumbres del país sobre el que buscan imperar. Basados en esta idea justa de Montesquieu y sobre todo en una ideología y en una actitud conservadoras, algunos políticos e intelectuales pueden pensar que las propuestas de Lynch no son aplicables porque somos un país presidencialista. La propuesta de Lynch es democrática y revolucionaria. Ella busca romper con la vieja tradición antidemocrática de los incas, los virreyes y los presidentes y se plantea la gran tarea de educar al soberano. En muchas circunstancias, las instituciones sirven también para reformar a la sociedad y a los ciudadanos. Ellas cumplen entonces una función pedagógica.

Lima, Noviembre de 1992

Sinesio López Jiménez  
Vice-Presidente  
Instituto Democracia y Socialismo



## Introducción

El presente libro es el resultado de un trabajo de investigación que se desarrolló en el marco de un proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, a través del Programa de Apoyo a la Investigación Científica y Tecnológica (PAICYT). El objetivo principal de este trabajo es analizar el impacto de la implementación de la Ley de Educación Nacional (Ley 26.206) en el sistema educativo argentino, con especial énfasis en el ámbito de la educación superior. Para ello, se realizó un estudio de caso en una universidad pública de la ciudad de Buenos Aires, donde se implementó la Ley de Educación Nacional en el año 2013. El estudio se centró en analizar los cambios en la estructura curricular, los métodos de enseñanza y los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Los resultados del estudio indican que la implementación de la Ley de Educación Nacional ha generado cambios significativos en el sistema educativo argentino, especialmente en el ámbito de la educación superior. Sin embargo, también se han identificado algunos desafíos que deben ser abordados para garantizar la calidad y el acceso a la educación superior en Argentina.

El presente libro es el resultado de un trabajo de investigación que se desarrolló en el marco de un proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, a través del Programa de Apoyo a la Investigación Científica y Tecnológica (PAICYT). El objetivo principal de este trabajo es analizar el impacto de la implementación de la Ley de Educación Nacional (Ley 26.206) en el sistema educativo argentino, con especial énfasis en el ámbito de la educación superior. Para ello, se realizó un estudio de caso en una universidad pública de la ciudad de Buenos Aires, donde se implementó la Ley de Educación Nacional en el año 2013. El estudio se centró en analizar los cambios en la estructura curricular, los métodos de enseñanza y los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Los resultados del estudio indican que la implementación de la Ley de Educación Nacional ha generado cambios significativos en el sistema educativo argentino, especialmente en el ámbito de la educación superior. Sin embargo, también se han identificado algunos desafíos que deben ser abordados para garantizar la calidad y el acceso a la educación superior en Argentina.



El golpe del cinco de abril de 1992 pone nuevamente a la orden del día la urgencia de una reforma democrática del Estado en el Perú. En la actualidad, sin embargo, esta necesidad es usada como bandera demagógica por quienes perpetraron la ruptura del orden constitucional, convirtiéndola en instrumento para afirmarse en el poder. Por ello, es indispensable hacer las distinciones del caso sobre lo que se entiende por reforma, democracia y constitución, así como las áreas específicas en que debe incidir este proceso de cambios. En este texto, pondremos especial énfasis en el problema de la participación y la representación políticas, como ejes de este proceso de reforma, privilegiando el análisis y las alternativas para el Congreso Nacional, al que proponemos como centro de poder democrático.

Creemos en la vigencia de esta necesidad de reforma debido a que el viejo Estado oligárquico luego de su crisis definitiva producida por el velasquismo y los movimientos sociales de los años sesenta y setenta, no ha podido ser reemplazado por un orden político estable, menos aún por una estabilidad basada en la democracia (López 1991). Esta situación se produce en nuevas condiciones respecto del orden anterior, es decir, con la presencia de vastos contingentes de masas disponibles en las ciudades (Zavaleta 1983)

que acceden formalmente a derechos pero carecen de recursos para hacerlos efectivos, lo que genera una enorme frustración y el mejor caldo de cultivo para la multiplicación de opciones violentistas y autoritarias.

El presente trabajo centra su reflexión sobre las posibilidades de la democracia en el Perú y una propuesta de reforma para el Congreso Nacional. Sin embargo, esta reflexión sobre la democracia no solo se debe expresar en una reforma parlamentaria sino también en una reforma de las instancias políticas locales y regionales y del Poder Ejecutivo, a los que solo aludo en forma global<sup>1</sup>. Asimismo, el análisis busca combinar, en la medida de lo posible, instituciones con actores. Proponer reformas para las primeras sin tomar en cuenta a los segundos, que son los que deben llevarlas adelante, carecería de sentido. En este aspecto también he privilegiado unos sobre otros. La reforma institucional sobre la reforma de los actores, quizás por la menor atención que en las ciencias sociales ha tenido la primera sobre la segunda. De igual forma, en lo que a actores se refiere he privilegiado a los partidos políticos, considerados como los vehículos de mediación fundamental, refiriéndome menos a las organizaciones sociales y a los medios de comunicación social.

La ausencia de estas cuestiones en nuestra propuesta no desmerece su importancia. Todas ellas son fundamentales para el diseño

---

1 Un aporte significativo en lo que se refiere a reforma del Poder Ejecutivo y de los gobiernos locales y regionales es el que hace Jaime Johnson en su libro "Una propuesta para la reforma del Estado Peruano". Lima: CEDEP, 1992.

global de una reforma democrática. Más bien espero que el lector intuya, a partir de nuestros planteamientos, algunas pistas para abordar los problemas no tratados.

Asimismo, me parece importante señalar que el tema es abordado desde la disciplina en que se inscribe el autor: la sociología política. Ello quizás propicie una entrada refrescante al tema, que en nuestro país es monopolizado por la perspectiva jurídica.

Quisiera agradecer a Sinesio López, Pedro Planas y Carlos Franco por sus valiosos comentarios al borrador de este trabajo; asimismo al diputado Alberto Quintanilla por la oportunidad que me brindó para profundizar mi interés en los temas parlamentarios.



## I. La posibilidad de la democracia



Cuando nos preguntamos por la posibilidad de la democracia en un país como el Perú debemos necesariamente establecer una definición del término para este contexto. La definición más difundida de democracia en el mundo y que se considera en muchos círculos como la única es la que procede de la experiencia de los países europeo-occidentales y de los Estados Unidos. Así, se define democracia como la existencia de un mínimo de reglas político-electoral que señalan el cuerpo de ciudadanos y los actores políticos que integran el régimen. Incluso se llega a decir (Di Palma 1991) que el término no puede tener una pretensión normativa sino tan solo recoger, descriptivamente, lo que ya existe. Es decir, se le quita toda posibilidad crítica al concepto (Arblaster 1987), desde la cual pueda discutirse las diferentes "situaciones democráticas". Carlos Franco, sin embargo, en texto reciente (1992) llama la atención sobre esta unilateralidad para señalar que allí donde ya se ha resuelto el problema de la relación entre sociedad y Estado, con la formación del Estado Nacional y el reconocimiento de la sociedad civil en este último, probablemente puede proceder una definición de este tipo, que ponga el énfasis en los aspectos político-electoral, lo que no sucede en nuestras latitudes. Por lo demás, ya Tocqueville (1984), observador temprano de la democracia estadounidense, la se-

ñalaba, sobre todo, como una forma de vida social en la que se enraizaba el sistema político.

Sin embargo, este concepto de democracia, limitado a lo político-electoral, permea también el sentido común de la política en el Perú. Así, se reconoce el derecho a la participación electoral cada cierto número de años, para elegir autoridades políticas, pero no se establecen mecanismos para el control de los representantes elegidos por parte de los ciudadanos, ni tampoco para la participación de las organizaciones sociales en la toma de decisiones. Es decir, están ausentes vínculos institucionales entre el Estado y la sociedad que permitan la participación fluida de esta última en el primero y su identidad con él.

Este paradigma democrático-electoral tiene su origen en el pensamiento liberal que se plasma políticamente a través de grandes conmociones, tanto reformas como revoluciones sociales, contribuyendo en buena medida a alumbrar el mundo moderno. Este pensamiento, en sus inicios, entiende libertad como límites al poder absoluto de los monarcas, para proteger la propiedad privada capitalista que emergía y el libre juego de mercado. El antecedente más claro de esta concepción es John Locke en su "Ensayo sobre Gobierno Civil" (1979) a quien difícilmente, tal como nos aclara Macpherson (1982), podríamos considerar un demócrata, en el sentido de propiciar un régimen político mínimamente participativo. El pensamiento liberal, ocupado en un primer momento en la libertad del mercado, tiene recién en el siglo XIX, con los escritos de Jeremías Bentham (1985) y John Stuart Mill (1984) una traduc-

ción en propuesta de régimen político democrático-liberal. El núcleo de pensamiento continúa siendo el mismo: democracia como límite al poder del Estado y el cuerpo de ciudadanos restringido a una calificación donde la propiedad juega un rol central. Similar temperamento se observa en los Estados Unidos en las influyentes reflexiones de James Madison en "El Federalista" cuando señala la necesidad de controles contra una eventual "tiranía de la mayoría", teniendo en mente la posibilidad de que una mayoría popular quite sus derechos a una minoría propietaria. Por ello, nos remarca Norberto Bobbio (1989), el diseño político demo-liberal tiende a plasmarse como un régimen restringido, elitista diríamos nosotros, que atiende más a cuidar los intereses de las minorías propietarias que a repartir el poder. Un régimen donde no se trata de que el pueblo tome las decisiones, ya sea directamente donde pudiere, o a través de sus representantes, sino que las élites políticas compitan entre sí para conseguir el voto popular y ser ellas quienes decidan en última instancia (Schumpeter 1986). Cabe agregar que este modelo, en la síntesis de Schumpeter y sus abundantes epígonos, sobre todo norteamericanos en el siglo XX (Dahl 1956, Huntington 1968), rechaza explícitamente la bondad de una mayor participación ciudadana en el sistema político.

Si esa ha sido la trayectoria del paradigma en los países donde se origina, con las consecuencias elitistas señaladas, en nuestro caso las causas del elitismo son aún más profundas. Aquí no tenemos una implantación social de la democracia. No hemos tenido revolución burguesa alguna, ni siquiera una reforma exitosa y como señala López (1991)

el Estado post-oligárquico es un orden de transiciones y transacciones que carece de nombre propio y se define agregando un prefijo porque no tiene naturaleza específica. Nuestro elitismo tiene entonces su raíz en la herencia colonial y oligárquica, más específicamente en el patrimonialismo señorial que entiende lo público como prolongación de lo privado y por lo tanto privatiza el Estado para ponerlo al servicio de sus intereses particulares (Cotler 1978).

Esto se ha expresado en los proyectos de desarrollo que han pretendido llevarse adelante luego de la crisis del orden oligárquico, donde, quizás con la excepción de Velasco, no se ha tenido como objetivo la integración del país, sino tan solo la modernización parcial, ligada al mercado mundial, al azar de la inversión privada capitalista, de algunos sectores urbanos y costeros y a la precaria inversión estatal, muy ligada esta última a la satisfacción de clientelas específicas. Es un tipo de modernización que, por ejemplo, ha invertido en educación pero ha descuidado la generación de condiciones para el desarrollo del mercado interno y la multiplicación de puestos de trabajo en la producción. Esta paradoja es elemento central en la frustración de vastos sectores de la población, principalmente juveniles, que no encuentran oportunidad para realizarse y terminan en el desempleo, la informalidad o la violencia política.

Ello ha llevado a agudizar la distancia entre Estado y sociedad, donde la política y el movimiento social tienden a desarrollarse en esferas diferentes y cuando tienen puntos de contacto estos generalmente son de cliente-

laje o confrontación (Cardoso 1981). Esta situación, agravada por la crisis económica que sufre el país desde 1976, nos lleva en la actualidad a elevados índices de pobreza y desigualdad económico-social que afectan las condiciones mínimas requeridas para la existencia de la democracia, planteadas utópicamente por la frase de Rousseau (1979), cuando dice en "El Contrato Social": "...que ningún ciudadano sea lo suficientemente opulento para poder comprar a otro, ni ninguno bastante pobre para ser obligado a venderse", o por Tocqueville cuando señala que la democracia acepta y hasta requiere la desigualdad pero no tolera la miseria.

Sin transformación estructural y en condiciones de miseria el terreno dista de ser fértil para la democracia. Ello nos lleva al problema de la representatividad. ¿Qué es la representatividad? Es la capacidad del Estado para representar a la sociedad, en particular, a través de las instituciones señaladas para tal fin en las instancias locales, regionales y nacionales. Entre ellas el Parlamento aparece como la institución representativa por excelencia, donde se expresan en toda su magnitud las carencias anotadas. Por la fractura señalada entre Estado y sociedad, así como por el desinterés y falta de eficacia del primero para resolver los problemas del país, su capacidad de representación es débil o nula. Esta falta de representatividad nos lleva al problema de la legitimidad. ¿Qué es la legitimidad? Es la creencia de los ciudadanos en el Estado, su identidad con él (Weber 1979). La falta de representatividad limita seriamente las posibilidades de la legitimidad estatal. La gente no cree en el Estado como propio porque no se siente representada en él.

Esta falta de legitimidad por carencia de representación lleva a que las sucesivas ampliaciones de derechos electorales a ciudadanos y opciones políticas, que incluyen en los últimos cuarenta años, sucesivamente, a mujeres, jóvenes mayores de 18 años y analfabetos, no tengan el impacto participativo que hubiera podido esperarse. Estas ampliaciones de derechos electorales han sido importantes en este siglo y manifiestan un intento de ampliación del ámbito jurídico del Estado de Derecho. En las elecciones políticas generales de 1931, las primeras hechas con un registro electoral independiente del Poder Ejecutivo (Basadre 1980), cuando tenían derecho al voto solo los hombres, mayores de 21 años y alfabetos, el número de votos emitidos en relación a la población total es del 6%. En 1963 esta relación sube al 18%, por la incorporación de la mujer unos años antes y en las elecciones generales de 1980 la misma relación pasa del 30%, reflejando la disminución de la edad para votar de 21 a 18 años y la incorporación de los analfabetos (Elaboración propia en base a datos de Webb y Fernández Baca 1991). Sin embargo, al producirse en los marcos de un sistema representativo que no brinda los canales de participación y control adecuados estas inclusiones han devenido en formales o nominales, generando más bien la frustración, ya anotada, frente a las posibilidades del sistema democrático.

Por estas razones, la democracia que hemos tenido en el Perú es un sistema elitista, que no rompe con la herencia oligárquica, ni integra a la sociedad civil, haciendo aparecer a la política y los políticos como una esfera de privilegio alejada de la mayoría de la población. En ella, los supuestos representantes

del pueblo están más interesados en el usufructo personal de su posición, que en resolver los problemas del conjunto.

Estas afirmaciones podrían parecer muy duras para un país como el Perú que ha pasado la mayor parte de su historia republicana sumido en regímenes autoritarios, al margen del Estado de derecho. Sin embargo, los regímenes de derecho que hemos tenido se han mostrado incapaces, por las limitaciones de su propuesta democrática, para enfrentar con éxito al autoritarismo, que una y otra vez ha terminado con ellos. Por tanto, creemos muy importante la crítica de los mismos como alternativas a las dictaduras, para encontrar un camino democrático estable.

¿Cómo enfrentar esta situación? Una alternativa es la destrucción de la precaria y limitada democracia que hemos tenido. Esta es la opción del terrorismo senderista que pretende llevarnos a una férrea dictadura de partido único como forma de realizar su utopía igualitaria. Otra es el proyecto de poder personal del dictador Fujimori, apuntando a que el Ejecutivo domestique a todos los demás poderes del Estado para llevar adelante sus propósitos que hoy se traducen en reordenamiento neo-liberal de la economía, pero que mañana podrían ser despilfarro populista. Horizontes ambos en los que no asoma un futuro democrático estable ni satisfactorio para las mayorías.

Enfrentados a la crisis del orden democrático y a estas alternativas autoritarias: ¿existe alguna alternativa diferente? Sí, la alternativa de ampliación y profundización radical de la democracia. ¿En que consiste esta alternati-

va? Se trata de estimular la participación ciudadana a diversos niveles de la vida económica y social, de impulsar la participación de las organizaciones sociales en la toma de decisiones políticas, de propiciar la intervención ciudadana en la vida interna de los partidos y de desarrollar formas de control político de los representantes en todas las instancias de gobierno local, regional y nacional. Es una democracia de participación ciudadana en las esferas de la vida política, económica y social, que asume y defiende la elección periódica de representantes en los diversos niveles y sectores pero no se restringe a él, sino que más bien entiende el régimen político como un ejercicio cotidiano de la población que toma decisiones directamente en las esferas a su alcance y, a la vez, controla a sus representantes, vía los mecanismos jurídicos adecuados, en las otras instancias.

Esta democracia de participación ciudadana se gesta como cultura política en las esferas más inmediatas a la vida cotidiana de la población. Primero, en la familia y la escuela, centros de socialización por excelencia. Segundo, en el barrio y el centro de trabajo, esferas de relación diaria del individuo. Tercero, en la participación en el gobierno local, donde es posible todavía combinar democracia directa con representación. Estas vienen a ser las células fundamentales de educación democrática. Sin ellas es imposible un proyecto de ampliación y profundización de la democracia en los niveles superiores y el conjunto del Estado. Por más que se den las normas más desarrolladas sobre el punto, se carecerá de los sujetos que las lleven adelante. En estos espacios debe incidir una alternativa de democracia radical en el mediano y largo plazo, para

convertir las instituciones democráticas que se legislen en cultura política y tener así garantizada la reproducción del sistema.

Con esto no queremos decir que primero se deba educar o municipalizar para luego ir a la transformación institucional mayor. De ninguna manera. Las urgencias participativas de nuestra sociedad son tales que estamos condenados a aprender participando, equivocándonos y acertando, pero siendo finalmente los amos de nuestro propio destino. Ninguna tutela podrá reemplazar a la voluntad de la ciudadanía como gestora de su futuro.

Este nuevo diseño democrático debe ir también acompañado de un proyecto de desarrollo basado en el acuerdo nacional y el pluralismo económico que estimule el mercado interno, se integre ventajosamente al mercado mundial y vele por el bienestar de las mayorías en base a políticas de consenso entre empresarios y trabajadores. Sobre la base de un desarrollo económico que propicie la integración y no la marginalidad de los más será factible conseguir los recursos mínimos para la estabilidad democrática y la identificación de las mayorías con el sistema. Esta será la forma de conseguir una implantación social de la democracia.

Ahora bien, ¿de dónde parte la democracia radical? Este es un proyecto que tiene su antecedente fundamental en el proceso de democratización social que ha tenido el Perú en los últimos 30 años. Es decir, en el proceso de organización, principalmente popular, de la sociedad civil, que por diversas circunstancias no ha concluido como democracia política. Me refiero al desarrollo de la organiza-

ción social, es decir, sindical, empresarial, campesina y barrial, que se ha establecido como un actor social y político de primera importancia en el país. Asimismo, al surgimiento de la reivindicación regional, recogida en la Constitución de 1979 e implementada accidentalmente como gobiernos regionales en la década del ochenta. Sin embargo, es un proceso en curso, que ya ha empezado como vida social y que necesita institucionalizarse estatalmente para ser democracia.

De igual forma, los mecanismos de control político al representante, desde el municipio al gobierno nacional, existen como una realidad parcial en diferentes democracias occidentales y cada día distintos movimientos sociales presionan para su ampliación. El que no encontremos al sistema funcionando en forma completa en ninguna parte no invalida que lo propongamos como un proyecto viable que tenga posibilidad de convertirse en fuerza política.

Asimismo, en términos normativos e institucionales también existe un punto de partida. Hemos tenido hasta el cinco de abril de 1992 un Estado de derecho, que conformaba una democracia elitista y precaria, pero democracia al fin y al cabo. Por eso planteamos la transformación democrática de esa institucionalidad, por el camino de la reforma política, que es largo y tortuoso, pero permite la inclusión de la mayoría de los actores políticos y sociales y la construcción consensual de una comunidad democrática. Creemos, a contrapelo de Marx (1978) en su célebre alegato de la "Cuestión Judía", que el camino de la libertad política sí es el camino de la libertad humana. Es decir, que la formalidad

jurídica de la democracia política liberal es un buen punto de partida para la consecución de la democracia social y económica. Esto es particularmente cierto en un país como el Perú, donde el logro de los derechos políticos tiene tan importante dosis de empresa colectiva y por lo tanto su mantención y desarrollo tiene no sólo que ver con las libertades del ciudadano-propietario sino también con el bienestar del conjunto de la población.

Cuando se habla de ciudadanía suele suceder lo mismo que con democracia, se quiere restringir el término a sus aspectos político-electorales. Sin embargo, la ciudadanía no sólo está conformada por derechos políticos de participación electoral, sino también por derechos civiles, de respeto a la persona humana, así como por derechos económicos y sociales, estos últimos de naturaleza más precisamente colectiva (Giddens 1982, Held 1989). Si ciudadanía es la aceptación de la gente como miembros plenos de una sociedad, esta aceptación debe ser integral, no recortada. El proyecto de la dictadura fujimorista de recortar derechos, particularmente económicos y sociales, y a la vez convocar elecciones no constituye sino una trampa para instaurar un régimen político con ciudadanos de varios tipos. Es decir, legislar en la constitución la desigualdad capitalista que el neo-liberalismo pretende profundizar en el país. Tendremos entonces ciudadanos-grandes propietarios que tendrán total acceso al poder y ciudadanos de segunda categoría que podrán eventualmente vender su fuerza de trabajo, o, sencillamente, morir de hambre. El régimen entonces ya no ofrecerá garantías jurídicas de igualdad a la población y pondrá en duda su propio maquillaje democrático.

La democracia que proponemos aspira a una ciudadanía plena, supone, por lo tanto, derechos económicos, sociales, civiles y políticos de ciudadanía. Recortar cualquiera de estos aspectos con el pretexto de que no existen condiciones para realizarlo es negarse al logro de los mismos e instaurar el abuso como norma de convivencia social.

## II. La reforma constitucional como acuerdo nacional



Es fundamental que la reforma democrática del Estado se plasme como reforma constitucional, es decir como reforma y a la vez afirmación del Estado de derecho en el Perú. Esta ambición nos lleva a precisar algunas definiciones. Primero ¿qué entendemos por Constitución? Esta es, generalmente, un texto escrito, que contiene los principios jurídicos supremos que definen la forma de organización y actuación del Estado y de los poderes públicos, así como los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, una definición puramente normativa no nos ayuda mucho, sino agregamos lo que Vergottini (1981) señala como "constitución material" y que define a la constitución como expresión de una correlación política de fuerzas, o, como preferiría Lasalle (1976), de la correlación de poder predominante en un período determinado. El análisis de la correlación política de fuerzas que origina una constitución es lo que nos puede permitir un análisis del contenido normativo de la misma. Restringirnos a ventilar las normas es claramente insuficiente.

En el Perú hemos tenido muchas constituciones pero básicamente han expresado la correlación de fuerzas existente al interior de una pequeña élite de caudillos civiles y/o militares, alejada de la mayoría nacional. Asimismo, sus contenidos normativos han

sido, en la mayor parte de los casos, copia de las tendencias en boga en el mundo occidental en los distintos períodos más que resultado de un análisis de la realidad peruana. En este sentido, no podemos decir que en el Perú existe una tradición constitucional, de textos que han recogido nuestra realidad desde diversos enfoques y circunstancias y que por ello hayan sido en su momento elemento de identidad ciudadana. Por el contrario, las constituciones como expresión de correlaciones de élite, han sido más declaraciones abstractas alejadas de la gente común y sin mucha validez en su vida diaria, tanto por la falta de raigambre social como por la indiferencia de las autoridades frente a los mismos principios normativos establecidos.

Con esta experiencia constitucional ¿necesitamos una constitución, entendida como un texto escrito y acordado por un cuerpo representativo convocado para tal efecto? Definitivamente sí. En primer lugar, la necesidad de que sea un texto escrito, por la heterogeneidad nacional y el proceso de fractura social y cultural, que hacen muy difícil que aquí pueda funcionar en base a convenciones y costumbres establecidas, pero no escritas, como en el caso inglés. En segundo lugar, porque la Constitución como norma suprema es la garantía jurídica de la existencia del Estado de derecho. En tercer lugar, por la necesidad de una Constitución-proyecto para un Estado nacional que busca su plasmación definitiva. Esto último es una cuestión fundamental.

Las constituciones suelen ser el resultado de crisis políticas, de grandes reformas o revoluciones y se pretenden como la solución

jurídica de estas crisis. Su legitimidad varía de acuerdo al consenso que son capaces de alcanzar y la capacidad hegemónica de la fuerza dominante sobre el conjunto de la población. Si predomina en ellas un carácter excluyente de la mayoría de actores políticos y sociales y la capacidad hegemónica es reducida, su vida será corta. En la actual coyuntura, nos encontramos frente a un intento de reforma constitucional excluyente, donde los actores políticos no se han puesto de acuerdo sobre las reglas de juego para elegir al organismo que proceda a elaborar la reforma, por lo tanto donde las condiciones para el consenso son mínimas. Asimismo, donde el gobierno, que se pretende hegemónico, se asienta en el respaldo de las armas y el ánimo cambiante de las encuestas. A falta de acuerdo y con apoyo precario, esta reforma tendrá corto aliento y servirá, a lo más, como intento de legitimar al dictador. Javier Tantaleán Arbulú (1992) en artículo reciente señala que las constituciones de abierta pretensión autoritaria en nuestra historia, se refiere a las de 1826, 1867 y 1920, no duraron sino el tiempo que sus progenitores estuvieron en el poder. No será pues esta, si se persiste en las exclusiones, la gran reforma democrática que el país necesita.

En el Perú de fines del siglo XX necesitamos producir un cambio fundamental en nuestra cultura política que de ser una cultura básicamente de confrontación debe convertirse en una cultura de consenso. El consenso nacional debe empezar por las reglas de juego del régimen político para continuarse en un gran acuerdo nacional para desarrollarnos como país. Este acuerdo es el que debe de explicitarse en un texto cons-titucional.

El acuerdo nacional a plasmarse constitucionalmente debe tener dos partes: el diseño de un nuevo contrato social y un pacto político que lo impulse. El diseño de un contrato social implica promover un acuerdo entre los principales actores sociales, es decir, trabajadores y empresarios, limeños y provincianos, andinos y criollos, productores y consumidores, políticos, burócratas y electores, en torno a: régimen político, estructura económica, descentralización, pluralismo cultural y bienestar social. Todos estos actores deben marchar a reconocerse ciudadanos de la misma comunidad política. Si se logra hacer predominante este sentido de comunidad sobre los otros de clase, status, etnia y/o región, se habrá avanzado sustancialmente en las condiciones políticas para el desarrollo del conjunto, sin embargo, también se habrán creado las condiciones para el desarrollo de los intereses mayoritarios en cada uno de estos sectores. El mejor ejemplo en este sentido lo dan dos experiencias contrapuestas. Las democracias autoproclamadas "de clase", en los países del fenecido comunismo, se desarrollaron como regímenes totalitarios, restringiendo drásticamente los derechos y reprimiendo a organizaciones e individuos, mientras que las democracias "de ciudadanos", a pesar de sus limitaciones elitistas, han concedido derechos democráticos para las clases trabajadoras, las minorías étnicas y las regiones y nacionalidades en algún momento oprimidas. En un caso, donde hay ausencia de comunidad democrática, es imposible la evolución hacia una democracia integral, en el otro, en cambio, es factible el desarrollo de la lucha por la misma. Esto no quiere decir, tal como recuerda Anthony Giddens (1982), que la lucha en este

sentido no tenga un contenido social e incluso clasista, es decir, que sea lucha de clases. Es más, tanto en Europa como en América Latina, han sido largas y formidables luchas de contenido, bajo diversas formas, clasista, las que han conseguido ampliación de derechos democráticos.

El objetivo central de este nuevo contrato es hacer viable el Perú como nación. Parafraseando a los clásicos modernos de la Ciencia Política, sacarnos del "estado naturaleza" en que la crisis económica y la violencia nos han sumido en la década de los ochenta. Sin embargo, este contrato no se hace, como en la utopía de Thomas Hobbes (1979), para levantar un Leviatán (Estado) todopoderoso que reemplace a la sociedad. Por el contrario, se trata de construir el poder estatal desde abajo, buscando la identificación de la sociedad con un Estado que reconozca como propio. El vehículo de esta identificación son los consensos sobre los temas básicos señalados.

Pero el contrato social no puede surgir por generación espontánea. Es necesaria una gran voluntad política, un conjunto de fuerzas lo más amplio posible, dentro del espectro democrático, para llevarlo adelante. Por ello, este pacto político no puede ser excluyente ni aceptar vetos. Si lo hace, pierde su eficacia. Los únicos requisitos para participar deben ser la filiación democrática y la voluntad de llegar a un acuerdo nacional que diseñe un nuevo contrato social. Un pacto político de este tipo sería el único posible para llevar adelante una reforma constitucional legítima que instituya la comunidad democrática y la integración ciudadana del Perú.

Hoy asistimos al espectáculo de un país desgarrado por la crisis económica y la guerra interna. Esta situación ha producido heridas graves y grandes, en particular ha agudizado la honda desigualdad social que nos ha caracterizado históricamente. Esta polarización es la condición más importante que se opone a un acuerdo nacional. Sobre esta realidad influyen de manera significativa dos proyectos dogmáticos que se oponen al acuerdo: el neo-liberalismo y el marxismo-leninismo. Ambas son opciones, aunque no equiparables, excluyentes y autoritarias, presentes en diversas opciones políticas aunque plasmadas, la primera en el gobierno de Fujimori y su proyecto de poder personal, y la segunda, en Sendero Luminoso, su práctica terrorista y sus propósitos totalitarios. El logro del acuerdo nacional implica su derrota política, con la opción de integrar a todos los arrepentidos, tanto terroristas como neo-liberales, a la comunidad democrática. Con propuestas que buscan destruir toda forma de comunidad democrática resultaría imposible convivir en un mismo régimen político.

### III. La reforma democrática y la Constitución de 1979



El reto de una reforma del Estado en el Perú es la constitución de un orden democrático. Debemos superar la situación de "transición y transacción" dejada por la crisis del orden oligárquico.

Un buen punto de partida para evaluar esta situación es la Constitución de 1979, que legisla el más moderno y avanzado Estado de derecho que hayamos tenido, en el sentido demo-liberal del término. Esta es una carta producto de una transición conservadora (Lynch 1992), del régimen de dictadura política y reforma social de Velasco a la democracia de la década del ochenta. Una carta que se basa en la derrota, producida entre 1976 y 1978, de los movimientos sociales que defendían las conquistas alcanzadas durante el gobierno de Velasco. Sin embargo, una vez derrotados los actores se procede a integrar subordinadamente sus demandas. No cabe preguntar cuáles se integraron y cuáles no, la parte declarativa de derechos ciudadanos puede ser muy generosa pero sus portadores sociales habían sido previamente reprimidos. Esta Constitución, por lo tanto, no significa ni una adopción del proceso de democratización social que impulsara el velasquismo ni tampoco una restauración completa del orden anterior a 1968. Los partidos que logran la mayoría constituyente: el APRA y el PPC se

habían opuesto a las reformas velasquistas pero tampoco podían ignorar los avances sociales producidos. Históricamente es entonces una Carta de transacción.

El resultado fue una Constitución que recogió en buena medida el clamor descentralista, dió máxima jerarquía a los derechos individuales y sociales, concedió el voto a los analfabetos y mayores de 18 años y no estableció prohibiciones para competir políticamente a nadie que lo deseara, como sí había sucedido con la carta de 1933. Sin embargo, no estableció mecanismos para el control ciudadano del representante y los partidos, ni para la participación, salvo en las regiones, de las organizaciones sociales en las instancias del régimen político. Todo esto creó una aguda contradicción entre la ampliación formal de electores y opciones políticas y la persistencia de incomunicación y falta de fluida intermediación entre Estado y sociedad que anotáramos líneas arriba. Asimismo, esta situación alimentó una denominada "ideología de derechos" en los sectores populares que reclamaban a un Estado incapaz de satisfacerlos.

Se produce entonces la paradoja de una gran extensión de la ciudadanía que solo tenía medios electorales para expresarse, afirmándose la división entre lo social y lo estatal que señala Cardoso (1981). La crisis económica, profundizada con sucesivas políticas recesivas, terminará de dispersar al sindicalismo obrero que fuera tan importante para organizar los movimientos sociales de los años setenta y la sociedad civil se verá restringida ya no solo a lo popular, sino más aún, a las organizaciones de sobrevivencia

de los sectores más empobrecidos (Lynch 1991), de menor capacidad para articular a la sociedad en la lucha democrática.

De esta brecha entre expectativas, muchas veces legalmente establecidas, e incapacidad estatal, aprovecharon los grupos marxistas-leninistas alzados en armas en la década del ochenta para probar su "profecía autocumplida". A pesar de no estar entroncados con movimientos sociales, prácticamente en ninguna parte, cuando intentan desarrollarse en medios relativamente politizados, se vuelven populistas radicales, es decir, levantan plataformas de lucha que reclaman al "viejo Estado" la satisfacción de las necesidades de la población. Al no producirse este cumplimiento quedaría demostrada la incapacidad estatal, probando, en sus términos, la necesidad de la destrucción del Estado.

Frente a esta situación hay dos opciones. Los neo-liberales que dicen que el pueblo tiene demasiados derechos para las posibilidades del Estado peruano y por lo tanto hay que recortárselos, a la vez que reconcentrar el poder político. Lo hecho en materia laboral y de seguridad social por la dictadura de Fujimori, es la mejor muestra de ello: le entrega la responsabilidad al mercado porque se niega a democratizar el Estado. El teórico de esta salida es el profesor norteamericano Samuel Huntington (1968), que insiste en la necesidad de institucionalizar los procesos políticos en los países "en desarrollo" restringiendo el acceso al poder, como una forma de repetir las democracias de élite de los países desarrollados. El otro es nuestro planteamiento que señala la necesidad de entregarle

al pueblo, en la forma más directa posible, las decisiones políticas, para que sea él quien administre la relación entre derechos y deberes en el país.

Sin embargo, la Constitución de 1979 es un punto de viraje respecto de anteriores constituciones porque al señalar formalmente derechos que el Estado no puede satisfacer muestra los límites del régimen político y pone al debate el tema de los mecanismos para superarlos. Por eso la reforma democrática debe partir de una reforma de la Constitución de 1979, que mantenga, perfeccione y ordene los avances de la misma en términos de derechos, responsabilidad social del Estado, descentralización y régimen económico y reforme la parte relativa al régimen político, priorizando en todos los niveles y sectores el control ciudadano de la función pública y el acceso de las organizaciones sociales a las decisiones políticas.

Esta reforma, de particular acento en los aspectos de régimen político, debe superar la "transacción" presente en la Constitución de 1979, para ser capaz de fundar un Estado democrático.

## IV. El sentido de la reforma constitucional



En el Perú actual se mantiene una herencia colonial y oligárquica fundamental: la organización del poder político de arriba hacia abajo. El gobierno central es el elemento determinante en la organización y funciones de las instancias regionales y locales. Cuando se piensa en democratizar el Estado, lo primero que se piensa es en el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo, tomándose regiones y municipalidades como una prolongación de los primeros. Bajo esta premisa se entiende la descentralización, como una concesión de atribuciones que deben depender siempre, en última instancia, del poder central.

Nuestra tesis, en este sentido, es inversa. El poder central debe conformarse a partir de las instancias locales y regionales, entendidas, respectivamente, como poderes. Es decir, el Estado surge de los ciudadanos a través de municipios y regiones, a partir de las cuales se conforman las instancias nacionales. Para tal efecto, municipios y regiones deben tener capacidad autónoma de decisión y administración sobre los servicios fundamentales que requiere la población y los recursos para implementarlos. La Constitución de 1979 aumenta las atribuciones de las municipalidades y crea los gobiernos regionales. Sin embargo, no establece claramente las competencias de cada cual y los hace

depender, en términos de recursos, del poder central.

Para que municipios y regiones sean verdaderos poderes y gobiernos de sus circunscripciones deben, antes que nada, manejar sus propios recursos, es decir, ser capaces de crear, dentro de un claro orden de competencias, sus respectivos impuestos, tendiendo a que las partidas que les destina el poder central sean complementarias a los recursos propios. De esta manera, podrán brindar a sus poblaciones los servicios básicos de salud, saneamiento, educación, transporte, vivienda y orden interno. Debiendo tener, asimismo, la capacidad de estimular las actividades productivas en la región y ejecutar las obras que la provisión de servicios públicos demande.

De igual forma, es al nivel local y regional donde la participación de los ciudadanos y las organizaciones sociales debe ser más directa e intensa, debiendo estimularse las organizaciones vecinales, los cabildos abiertos a nivel local y la participación de las organizaciones sociales, en cuanto tales, en las estructuras de gobierno. Esta participación también debe expresarse en la administración de justicia, cuya última instancia en la mayoría de los casos, debe ser regional. En ella hay necesidad perentoria de introducir el principio democrático, eligiendo a los jueces y fiscales, y propiciando una mayor participación popular en la provisión de la justicia de paz.

En este cuadro, que propicia una intensa participación ciudadana a nivel local y regional y brinda a estas instancias posibilidades

reales de gobierno, el rol del poder central queda redefinido. El Congreso Nacional se vería librado de buena parte de la presión que sobre la mayoría de los representantes ejercen sus respectivos electorados, respecto de la ejecución de obras y provisión de servicios, quedando en mayores posibilidades de cumplir sus funciones de legislación y control. El Poder Ejecutivo, se convertiría, vía sus ministerios, en una instancia normativa y de fiscalización, reservándose la ejecución de obras y provisión de servicios que por su envergadura y/o cobertura no pudieran ser asumidos a nivel local o regional. La Corte Suprema, por su parte, podría dedicarse a sentar jurisprudencia sobre cuestiones importantes y administrar de mejor manera los aspectos del Poder Judicial sobre los que mantuviera competencia.

Podría caber la tentación de pensar, sobre todo de parte de quienes han detentado el poder en el Perú, que una descentralización de este tipo debilitaría la estructura del poder político y propiciaría la anarquía. Este es el punto de vista centralista, de las élites, principalmente limeñas, para el cual el único orden es el que se imparte desde arriba, preferentemente desde el Ejecutivo y cuyo caso extremo es la dictadura. Por el contrario, la descentralización del poder político, históricamente concentrado en el Perú, es el punto de partida para la democratización del Estado, sin descentralización es imposible la democratización. De esta forma las bases del poder central serán más sólidas y toda la estructura se fortalecerá. Lo que lógicamente va a desconcentrarse es el manejo del poder. Las pocas manos, principalmente limeñas, que siempre lo han manejado deberán dar

paso a las muchas manos provincianas para que decidan sobre sus propios asuntos. Esta descentralización, asimismo, es la única base para un Estado legítimo, es decir, para el reconocimiento de los múltiples rostros del Perú en el orden político.

## V. El Congreso Nacional como eje del poder democrático<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Esta parte del trabajo se basa en la investigación que realizó el autor sobre "La eficacia representativa del Congreso Nacional", a pedido del diputado Alberto Quintanilla Chacón, entre noviembre en 1991 y el cinco de abril de 1992.



Como señalamos en la introducción este trabajo privilegia el análisis y las alternativas para el Congreso Nacional por considerar que esta es una institución representativa fundamental en el proceso de reforma democrática. Su transformación, sin embargo, no puede ser entendida como un proceso de cambio administrativo, sino como su conversión en instrumento para la implantación social de la democracia.

El Congreso Nacional o Parlamento es la institución representativa por excelencia, que debe recoger como instancia nacional el sentir político del país, que es más que la suma de las diversas opiniones políticas o que la distinción de mayorías y minorías, se trata de la expresión nacional de un país múltiple y todavía irresuelto. En la realización de esta ambición representativa el Congreso está llamada a ser el centro del poder democrático, o lo que algunos llaman: "el primer poder del Estado". Sin embargo, durante sus últimos doce años de vigencia el Parlamento careció de poder democrático. No nos referimos aquí al prestigio o influencia que puedan tener algunos representantes o a la capacidad de las cúpulas partidarias para conseguir determinados objetivos, sino a la incapacidad de balance de la institución, con los otros poderes del Estado, vía el cumplimiento de sus funciones de representatividad, legisla-

ción y control. Se trata entonces de una crisis de poder institucional que afecta la propia naturaleza del Parlamento. Esta carencia de poder democrático se expresa en que la institución no es eficaz, es decir no cumple con sus objetivos. Esta falta de eficacia se da en tres niveles: la distancia entre el pueblo y sus representantes, los problemas de funcionamiento interno y la subordinación al Poder Ejecutivo.

## **1. La crisis de representatividad**

### *a. Legitimidad y representatividad*

La falta de eficacia empieza por afectar la función definitoria del Parlamento: su representatividad. Es decir, se trata de un problema de eficacia representativa. Este es un aspecto que vale la pena subrayar porque cuando se critica a la institución parlamentaria generalmente se dice que esta no es eficaz. Sin embargo, este lugar común refiere a la eficacia administrativa que supuestamente es la que no permite al Parlamento cumplir sus funciones. Aquí, en cambio, nos estamos refiriendo a la capacidad de la institución para expresar a los ciudadanos, eficacia de representación a partir de la cual se puede desarrollar una buena administración que permita cumplir a cabalidad las funciones parlamentarias.

La representatividad es la función primaria, de la cual se originan las otras dos, la legislación y el control. La falta de representatividad de un parlamento explica la precaria legitimidad estatal. La relación entre representatividad y legitimidad es directa, a más capacidad de representación mayor le-

gitimidad. Es difícil medir legitimidad en números, aunque la asistencia del electorado a las urnas en elecciones generales puede ser un indicador inicial, y en el Perú en los últimos doce años ha sido particularmente alta, moviéndose en un rango que va del 78 al 90% (Webb y Fernández Baca 1991). Se puede argumentar que el voto es obligatorio, lo que relativizaría la cifra señalada, sin embargo, el cumplimiento del deber electoral a pesar de las condiciones adversas de violencia política y el bajo porcentaje de votos nulos, alrededor del 7.5% en 1985 y 1990 (Webb y Fernández Baca 1991), nos llevan a valorar la cifra. No sucede lo mismo con la apreciación de la gestión de los poderes del Estado, caracterizada como mala o muy mala por más de la mitad de los consultados (57% caracterizan así al Ejecutivo, 52% al Parlamento y 55% al Poder Judicial) en encuesta llevada adelante en mayo de 1990 (Bernaes 1990). Esta contradicción entre voluntad democrática electoral y distancia frente al Estado significa un gran afán de participación por parte de la gente pero que no se traduce en identidad con el régimen político, de lo contrario no se explicaría la reiterada valoración positiva que muestra la opinión pública en las encuestas frente a la disolución del Congreso y la reorganización autoritaria del Poder Judicial. Esta contradicción va a ser una de las características de la vida política del país en la década del ochenta, expresando las frustraciones de la falta de integración social en el plano de la representatividad.

#### *b. Distancia entre elector y representante*

Esta crisis de representatividad se expresa en la distancia que existe entre elector y

representante, problema que tiene múltiples aristas. Por definición en la democracia liberal los representantes no son delegados sujetos a mandato imperativo de sus electores, sino que deben de tener un margen de manobra que les permita adecuar su actuación a la complejidad y los vaivenes del momento político y la dinámica legislativa. Consultar cada decisión se tornaría imposible en una democracia de dimensión nacional-estatal, cuestión aceptada hasta por los teóricos más caracterizados de las posiciones "participativas", como es el caso de C.B. Macpherson (1982). De esta definición, sin embargo, surgen también los problemas del sistema. La mayoría de los electores y representantes entienden el depósito del voto en la urna electoral como el punto de llegada y no como el punto de partida de la democracia. Es decir, reducen la democracia a procedimientos electorales y olvidan que se trata de un mecanismo que debe convertir las demandas sociales en decisiones de gobierno, tanto leyes como acciones ejecutivas. Se deja de lado, en este sentido, la posibilidad de que existan controles que tanto el ciudadano como las organizaciones sociales puedan ejercer sobre el representante.

Esta situación se vuelve más aguda por el sistema electoral de carácter proporcional y voto preferente. Este sistema tiene la ventaja de mayor pluralidad en la representación partidaria y posibilidades de que el elector y no solamente las élites políticas señalen sus preferencias, pero también las desventajas de una relación poco clara de cada representante con un distrito electoral específico y las manipulaciones que el poder económico pueda hacer de las preferencias. En estas condiciones el candidato, para distinguirse de los

demás, debe hacer ofrecimientos específicos que contravienen la constitución y la ley por implicar iniciativa de gasto y que, además, rara vez llegan a concretarse.

En estas condiciones los representantes suelen tomar alguna de las tres actitudes siguientes, o una combinación de las mismas:

- 1) Desligarse de la población a la que representan y, en el caso de los provincianos, mudarse a la ciudad capital ejerciendo su cargo sin mayor notoriedad.
- 2) Convertirse en tramitadores de asuntos de terceros, individuos u organizaciones, generalmente clientes políticos, ante el Poder Ejecutivo.
- 3) Integrarse a la élite dirigente o al entorno del líder del partido al que pertenecen.

La primera actitud, minoritaria aunque no inexistente, es una forma velada de abandono del cargo y deslealtad a la representación otorgada. Sin embargo, muchas veces se trata no solo de un aprovechamiento de la situación, sino de parlamentarios nuevos y con escasa experiencia política, que se encuentran "perdidos" en el Parlamento, sin capacidad ni voluntad para actuar en un escenario a nivel nacional, ni tampoco para adecuarse a la división del trabajo entre tramitadores y dirigentes.

La actitud más típica, especialmente entre los provincianos, suele ser la segunda, a la que, además, dedican la mayor parte de su tiempo, por más que está expresamente prohibida en la Constitución de 1979 (art. 174, inc. 2). El problema no es sencillo, porque el parlamentario como representante debe atender los requerimientos de su base electoral. Lo

que está en cuestión es el particularismo en que se cae, porque se atienden asuntos particulares para buscar soluciones particulares. Los parlamentarios, de acuerdo al mismo texto constitucional, representan a la nación (art. 176), es decir, deben buscar convertir las demandas en normas de carácter general, de lo contrario no están representando sino a su clientela y viciando de esta forma su eficacia como representantes nacionales.

El otro polo es la integración a una élite política, suerte que corren los menos, generalmente representantes limeños. En la competencia entre las élites de los diversos partidos es que se definen agendas, proyectos de ley y acciones de fiscalización. En este caso, si bien el trabajo legislativo y de fiscalización puede ser importante, la relación con las demandas de la población se diluye cediendo el paso a los intereses partidarios, en un sentido estrecho, y a los grupos de presión más poderosos y próximos a estas élites. Así, la representatividad también se ve afectada, porque los intereses del conjunto tienden a ser reemplazados por intereses de grupo.

Durante el último período de vigencia del régimen democrático, el sistema de elección en Lima Metropolitana, en el caso de la Cámara de Diputados, así como la situación de transitoriedad en que se encuentra el Senado<sup>3</sup>, parecen favorecer a la élite política limeña

---

3 De acuerdo a la Constitución de 1979 el Senado debe elegirse por regiones, expresando una representación territorial-regional. Sin embargo, se señala, mediante una disposición transitoria, que mientras no se terminen de conformar las regiones se elegirá por distrito nacional único. Los senadores han visto la forma de prolongar esta transitoriedad y algunos hasta han intentado perpetuarla.

para reproducirse como élite parlamentaria. Los diputados limeños no responden, en su mayoría, por las dimensiones de la capital, a poblaciones electorales específicas y se dedican principalmente a influir en la opinión pública o a convertirse en líderes nacionales a través de los medios de comunicación. Algo similar, quizás si más acentuado, sucede con los senadores, dejando sin voz a la representación territorial-regional que prevee la Constitución de 1979. En ambos casos el sistema de cifra repartidora aplicado a distritos electorales tan grandes, mantiene la ventaja de garantizar la representación proporcional pero diluye cualquier posibilidad de ligazón entre ciudadanos y representantes. Si hacemos un cálculo simple, de los 240 representantes que sumaban la Cámara de Diputados y el Senado, de acuerdo con la Constitución de 1979 y la transitoriedad descrita, aproximadamente 100 expresaban a la élite política limeña. Esto configura un fenómeno de aguda sobrerrepresentación que es preciso corregir.

### *c. La élite política como élite partidaria*

Es difícil en una democracia representativa, donde no existe por la naturaleza del sistema mandato imperativo del representante, que no se forme una élite política (Schumpeter 1986). El problema está en la forma de reclutamiento, circulación y ejercicio de poder de la élite más que en su existencia como tal. La representatividad política en los parlamentos modernos ya no se entiende más como una relación electores-representantes-partidos, donde los electores eligen personalidades y estos a su vez conforman "partidos de notables", es decir, reunión de jefes locales y regionales con una élite nacional. Por el con-

trario, la representatividad se entiende contemporáneamente como una relación electores-partidos-representantes, donde el partido, entendido como partido de masas con un aparato importante y mecanismos internos democráticos, es el vehículo mediador en el proceso de representación y ordena la labor que cumplen los representantes, los que en su conjunto se convierten en una élite parlamentaria respecto de la sociedad. La Constitución de 1979 (arts. 68-71) es innovadora en este aspecto y prestó atención, en forma inicial, al rol moderno de los partidos como instrumentos de mediación democrática, sin embargo, como en otros puntos se quedó a medio camino, no dando pautas para su democratización interna.

En el Perú podríamos decir que nos encontramos en un momento de transición entre ambos modelos, donde los notables y los "jefes carismáticos" juegan todavía el rol principal, pero donde las exigencias de la sociedad de masas y la ampliación ciudadana presionan para una selección más democrática de las dirigencias políticas. Sin embargo, esta transición encuentra problemas por la falta de legitimidad estatal a la que aludíamos líneas arriba, que se extiende a los partidos por la deficiencia con que han cumplido su rol de mediación democrática en los últimos doce años, lo que se refleja, últimamente, en la elección de un Presidente de la República y un alcalde de Lima "independientes" y en que sectores importantes de la opinión pública sean seducidos con relativa facilidad por apelaciones carismáticas. Asimismo, en los partidos parlamentarios se ha podido observar tanto representantes "tramitadores" como de élite, con las consecuentes tensiones pro-

ducto de esta división del trabajo de hecho. Al respecto, es importante observar que en encuesta llevada adelante en mayo de 1990, el 55% de los consultados consideró inadecuada la forma en que sus partidos seleccionaban a sus candidatos parlamentarios (Bernaes 1990). En términos de un ordenamiento democrático-liberal no tenemos todavía un sistema de partidos que respeten, más allá de la conveniencia eventual, reglas de juego establecidas y el cambio de gobiernos sin contratiempos. Lo que existen son formaciones proto-partidarias, en términos de los modernos partidos de masas, que afrontan crisis de crecimiento que para algunos amenazan con ser mortales. Estas dificultades no quitan lo imperioso de culminar este tránsito para que los partidos asuman su carácter de vehículos de mediación democrática por excelencia, lo que debería tener como escenario privilegiado el Parlamento y como mejor demostración la selección democrática de sus candidatos y su élite dirigente.

Esta urgencia cobra mayor actualidad cuando observamos que los grandes medios de comunicación de masas, en particular las redes nacionales de televisión, buscan reemplazar a los partidos en su rol de mediación política. Estas, tratan de imponer, a través de su influencia en la opinión pública, las agendas de cada coyuntura y los portavoces que estas deben tener. La gravísima regresión autoritaria que esta dictadura de los medios implica aumenta la responsabilidad de los partidos para asumir su rol democrático.

#### *d. Alternativas a la crisis de representatividad*

Las alternativas a esta crisis de representatividad a nivel del Congreso Nacional son

varias y conforman un conjunto, tocando los siguientes aspectos: la organización de los distritos electorales, el número de representantes, la revocación de los representantes, la renovación por partes de las cámaras, la iniciativa popular en la formación de leyes, el informe periódico de los representantes, el referéndum, la democratización de los partidos políticos y el acceso a los medios de comunicación social.

#### *d.1 La organización de los distritos electorales<sup>4</sup>*

La delimitación de los distritos electorales y el sistema que se usa para elegir afectan sustancialmente la relación entre elector y representante. Sin embargo, la organización de los distritos electorales no es una cuestión que se puede tratar en si misma, sino que debe, necesariamente, tomar en cuenta las características del ejercicio político en el país en cuestión. Propuestas recientes tienden a privilegiar como más democráticos el distrito electoral pequeño y el sistema uninominal, en contraposición a los distritos electorales más grandes y el sistema plurinominal. El gran argumento en favor del distrito uninominal pequeño es que permite un mayor control del pueblo sobre su representante y facilita un mecanismo de revocación del mismo. Sin embargo, el distrito uninominal supone un sistema bipartidista relativamente sólido, de lo contrario el partido con la primera mayoría, que bien puede ser muy pequeña, puede alcanzar la mayoría de las bancas parlamentarias. Además, limita el acceso al sistema político de los partidos nuevos y de las minorías en general.

---

<sup>4</sup> Agradezco en este punto las valiosas sugerencias del sociólogo Rafael Roncagliolo.

El sistema plurinominal de cifra repartidora se estableció en el Perú justamente con la intención de dar acceso a los nuevos partidos reformistas que surgen a fines de los años cincuenta. Esta realidad política no se ha asentado en un sistema estable de grandes partidos nacionales con referentes sociales claros. Ello reafirma la necesidad de mantener un sistema abierto que por su flexibilidad pueda integrar más fácilmente a la mayoría de opciones democráticas. Este sistema ciertamente favorece a una élite cuando los distritos electorales son muy grandes, por ejemplo, el caso de Lima metropolitana para diputados o del distrito nacional único para senadores, que aludíamos líneas arriba. Pero, es factible proponer distritos electorales de mediano tamaño, tomando como punto de partida los departamentos y dividiendo a Lima metropolitana en cuatro circunscripciones, para conformar la Cámara de Diputados, cuyo principio de representación es poblacional. Asimismo, para el caso del Senado insistimos en el distrito electoral regional, que integra el principio de representación territorial, donde cada circunscripción envía igual número de representantes a la Cámara Alta.

#### *d.2 El número de representantes*

En los últimos tiempos se ha traficado en forma tramposa con el asunto del número de representantes de las cámaras legislativas, buscando identificar número pequeño con eficacia y grande con desorden y corrupción, señalando que el número de senadores y diputados dispuesto por la Constitución de 1979 era excesivo. La realidad es otra, en ninguna parte ni de la teoría política ni de la práctica legislativa se hacen esas analogías

simpliconas. En Inglaterra y Alemania, la Cámara Baja pasa de los 650 miembros, en los Estados Unidos de los 450. La eficacia de un parlamento está dada por su carácter representativo democrático y no por una reducción formal de miembros. Más bien, estos intentos reduccionistas revelan la tentación de conformar un parlamento sumiso a los dictados del Ejecutivo.

El número de representantes se fija de acuerdo a la población que van a representar en el caso de la cámara que se compone atendiendo al principio poblacional (diputados), y con igual número de representantes por circunscripción cuando la cámara se compone por principio territorial (senadores). En nuestro caso la Constitución de 1979 estableció 180 como el número para la Cámara de Diputados, algo superior al número de miembros de la última Cámara de Diputados, antes de 1968, que se componía de acuerdo al principio de un diputado por cada cierto número de habitantes, lo que le permitía crecer luego de cada censo nacional. Se trata entonces de un promedio histórico que más bien se ha buscado limitar. El cambio que si habría que hacer sería la inclusión, dentro del número de 180, de 30 diputados de origen nacional, tal como lo planteo más adelante (apartado c.1), cuyo fin es reforzar la representatividad en el sistema bicameral. En cuanto a los senadores, en la Constitución de 1979 se pensó en cinco por región, conformando, a partir de doce regiones, una cámara de sesenta. Quizás el número aquí podría ser menor, aunque ello encontraría dificultades para la representación de las minorías, si es que se insiste, como propongo, en el distrito plurinominal para la elección regional del Senado.

Un número de representantes pequeño puede entonces convertirse en una dificultad para la representación adecuada de la población, con el agravante de que en esa asamblea o asambleas se repetirían con seguridad todos los defectos del parlamento mayor. El problema no estriba fundamentalmente en el número de los representantes sino en la existencia de adecuados mecanismos de control político de los mismos que los mantengan cerca de los ciudadanos.

### *d.3 La revocación del mandato*

La revocación del mandato es el mecanismo de control político por excelencia del representante, ya que significa la posibilidad de los electores de quitarle al elegido el poder del que fue investido. Sin llegar al extremo del mandato imperativo, establece una sanción para quienes se alejan gravemente del electorado. En la mayor parte de las democracias representativas, convertidas en sistemas de élite, se tiende a rechazar el mecanismo como una forma de desgobierno y arbitrariedad, invocando sobre todo la dificultad de su aplicación. Cuando los distritos electorales son uninominales el asunto parece más sencillo, ya que cada representante tendría un electorado de referencia claro, que podría proceder a efectuar la revocación. Mayores dificultades aparecen cuando se trata de distritos plurinominales. De todas maneras ensayaremos una fórmula.

Los mecanismos de revocación del mandato pueden desarrollarse a partir de los municipios para el caso de los distritos departamentales que integran la Cámara de Diputados y a partir de las Asambleas Regionales

para el caso del Senado. En el primer caso, una mayoría calificada de dos tercios de municipios provinciales de un departamento podría revocar el mandato de un diputado y, asimismo, una mayoría, igualmente calificada, de dos tercios de miembros de una Asamblea Regional, podría revocar el mandato de un senador. En ambos casos podría extenderse la iniciativa de revocación al 10% de ciudadanos electores en la circunscripción respectiva, ya sea departamento o región, quienes la solicitarían a algún municipio provincial, para que iniciara las consultas respectivas, en el caso de diputados o a la Asamblea Regional, en el caso de senadores.

Este poder de revocación, en manos de municipios provinciales y asambleas regionales, tendría además la virtud de reafirmar el carácter político de estas instancias y consagrarlas como la fuente descentralizada del poder en el Perú.

#### *d.4 La renovación por partes*

La renovación por partes significa la renovación parcial de la representación nacional, ya sea por tercios o por mitades, como una forma de oxigenar al Parlamento y recoger más frecuentemente el ánimo del electorado frente al proceder de la asamblea. Es una forma de control político menos drástica y por lo tanto más aceptada en las democracias representativas. En el Perú ya ha existido en la época de la República Aristocrática, pero difícilmente podríamos considerar esto como antecedente por las grandes diferencias entre aquellas condiciones políticas y las presentes. El gran argumento en contra de la misma es la inestabilidad que podría causar

en la representación al propiciar un recambio muy seguido de sus componentes. Sin embargo, este es el precio que habría que pagar para mantener al grueso de la representación lo más cerca posible de sus electores. En este sentido, quizás si la renovación por mitades pueda ser la más adecuada.

#### *d.5 La iniciativa popular en la formación de leyes*

La iniciativa en la formación de leyes tiende a reservarse a los representantes parlamentarios, al Poder Ejecutivo y a la Corte Suprema en las materias que le competen. En la Constitución de 1979 se extendió a los gobiernos regionales, también en materia competente. Hay necesidad de romper este monopolio en favor de los elegidos e incorporar la iniciativa popular por dos vías. Una, la iniciativa directa de 50,000 ciudadanos o más que puedan presentar al Parlamento un proyecto de ley. Otra, la iniciativa de cualquier organización social, de rango nacional, reconocida legalmente, que pueda presentar proyectos en materia de su competencia. En este último caso, es importante también la participación continua de las organizaciones sociales de rango nacional, como asesoras de las comisiones parlamentarias respectivas, para que su concurso no solo sea episódico y puntualmente interesado sino responsable y comprometido con las labores de legislación y control parlamentarios.

#### *d.6 El informe periódico del representante*

Tanto diputados como senadores deberían ofrecer por ley un informe escrito anual, accesible para su lectura a los ciudadanos electo-

res y presentado a los mismos en audiencia pública en el distrito electoral respectivo. Esto permitiría contrastar la promesa electoral con los logros efectivos, tanto en el papel como en la realidad y ayudar a la memoria de electores y representantes para no repetir los mismos errores.

#### *d.7 El referéndum*

La consulta al pueblo sobre un tema específico o referéndum, considerada en la Constitución de 1979 solo para la formación de las regiones, debe ampliarse a otros temas de interés nacional que merezcan la atención prioritaria de los ciudadanos. La iniciativa de convocatoria a referéndum debe tenerla exclusivamente la ciudadanía, para que ella no se convierta en un arma en el conflicto entre los poderes del Estado. De este modo podría considerarse el requisito del 5% de ciudadanos inscritos en el registro electoral, que lo pidan en forma directa, para que proceda la iniciativa. Este tipo de consulta debe servir para resolver tanto cuestiones legislativas como constitucionales, solucionando los impases que pudieran haber entre poderes y dando mayor intervención directa al pueblo en las grandes decisiones nacionales.

#### *d.8 La democratización de los partidos políticos*

Un rol fundamental en la superación de esta crisis de representatividad le toca jugar a los partidos políticos. Ellos son la institución de mediación política más importante y eficaz que se conoce en los regímenes democráticos. En forma gruesa su función de mediación consiste en transformar las demandas

populares dispersas y particulares en normas legales y acciones de gobierno. Pero para que este rol mediador pueda cumplirse, no en beneficio de un grupo de notables sino de las mayorías ciudadanas, debe procederse a la democratización de los partidos políticos. Ello significa abrir los partidos políticos a la ciudadanía, es decir, dar participación a todos los ciudadanos que lo deseen en la elección de los candidatos de cada agrupación, al mismo tiempo que someter las disputas internas que pudieran ocurrir a la jurisdicción de un tribunal público no estatal de carácter arbitral. Así, abriendo al público el proceso de toma de decisiones, los partidos podrían dejar de ser máquinas burocráticas y/o grupos de notables que se "autogobiernan" en forma complaciente para sus cúpulas. De esta forma se podría combatir la "ley de hierro" a la que hacía alusión Robert Michels (1968) en su célebre estudio sobre las tendencias oligárquicas inherentes a la institución partidaria.

Los partidos democratizados estarían en condiciones de cumplir con las funciones de:

- procesadores de las demandas populares, desde los municipios y las regiones hasta el gobierno central.
- mecanismos de participación de la población en la toma de decisiones a cada nivel.
- escuela de formación política de los futuros representantes.
- colectivos responsables del trabajo legislativo.

#### *d.9 El acceso a los medios de comunicación social*

La comunicación social juega un rol muy importante en el proceso de representación y

el acceso constante a los medios debe estar por lo tanto garantizado a las instituciones representativas, me refiero a los municipios, gobiernos regionales y Congreso Nacional, así como a los partidos políticos. No puede dejarse la decisión sobre este acceso al vaivén de las invitaciones de los que manejan esos medios, sean estos públicos o privados. Hay necesidad, por lo tanto, de ampliar lo que señala la Constitución de 1979 en sus artículos 70 y 71, referentes al acceso gratuito de los partidos a los medios de comunicación de propiedad del Estado. En los años de vigencia de esta Constitución se ha hecho una interpretación restrictiva de este derecho a las épocas electorales. Consideramos que el acceso debe ampliarse en todo tiempo y lugar de la República a los medios de comunicación tanto públicos, manteniendo la gratuidad, como privados, con tarifas preferenciales. Asimismo, no debe tampoco restringirse a los partidos sino ampliarse a las instituciones representativas mencionadas en cada una de sus circunscripciones. De esta forma instituciones y actores podrán cumplir a cabalidad su función representativa y contrarrestar a la vez las campañas de desprestigio a las que son sometidos con fines autoritarios.

## **2. El funcionamiento interno**

### *a. La legislación y el control*

La crisis de representatividad también se expresa en las otras dos funciones del Parlamento: la legislación y el control. Ambas son cumplidas en forma deficiente. Respecto de la primera, si tomamos los dos períodos

constitucionales concluídos, tenemos que entre 1980 y 1985 el Poder Ejecutivo dictó el 51% de dispositivos con categoría de leyes y el Congreso el 49%, asimismo, entre 1985 y 1990 la proporción creció a favor del Ejecutivo, llevando la cifra a 60% y 40% respectivamente (Fuente: Apoyo al Congreso. Diario Expreso 8-12-91). A lo cual es importante agregar que las leyes más importantes generalmente fueron hechas por el Ejecutivo en uso de facultades delegadas por el Congreso.

Sobre la función de control la situación no es más alentadora. Tomando el caso de las comisiones investigadoras, que es un aspecto de la función de control, para el período 1980-1989 en la Cámara de Diputados se nombraron 91 comisiones investigadoras, teniendo informe final aprobado tan solo 20; en el Senado en el mismo período se nombraron 69 comisiones de este carácter y se aprobaron tan solo 19 informes (Bernaes 1990). A esto hay que agregar que en muchas oportunidades se duplicaron las comisiones en ambas cámaras, atendiendo a problemas de competencia partidaria y/o institucional, más que a los criterios de división del trabajo que señala o podrían inferirse del texto constitucional. Por otra parte, se carece también de la voluntad política y una normatividad más precisa para que las conclusiones de las comisiones investigadoras tengan consecuencias prácticas en términos judiciales.

En cuanto al control más precisamente político del Ejecutivo, a través de las invitaciones a ministros y las interpelaciones a los mismos, se ha visto severamente reducido, evitándose las visitas informativas y las

interpelaciones por tomarlas como un proceso que necesariamente deviene en censura. Asimismo, esta última ha perdido su fuerza como sanción, llegándose solo a censurar a un ministro, el caso del titular de Agricultura Ross Link en diciembre de 1991, en los doce años de vigencia de la Constitución de 1979.

### *b. El dominio de la ley*

Por esta situación de incumplimiento de sus funciones esenciales cunde el pesimismo frente a las posibilidades del Parlamento como institución y se cuestiona la pertinencia de sus funciones. El argumento, que no solo es peruano, señala que ante la complejidad creciente del Estado moderno es imposible que el parlamento, una institución desarrollada en sus características liberales básicamente durante el siglo XIX, pueda seguir afrontando la función legislativa. Sus funciones deberían limitarse entonces a la representación y el control. La complejidad creciente del Estado, en particular del Poder Ejecutivo, es un hecho ineludible que acompaña e incluso provoca, a pesar de las profecías tanto marxistas como liberales, el desarrollo de los países del centro y la periferia. Pero, al contraponer este fenómeno de creciente complejidad estatal con el parlamento se corre el riesgo, sobre todo en países de poca tradición democrática como el Perú, de caer en la tentación autoritaria de subordinar e incluso suprimir al Poder Legislativo. El problema, sin embargo, existe y debemos afrontarlo. No se trata solo de un problema de funcionamiento, sino que tiene que ver con lo que en la Constitución Francesa de 1958 se define como el "dominio de la ley", o sea las materias específicas sobre las que legisla el parlamento, dejando otras, por su definición como "reglamenta-

rias" a ser tratadas por el Poder Ejecutivo. Esta redefinición se debe producir sin menoscabo de la jerarquía de la ley dada por el Congreso Nacional, que está sobre toda norma reglamentaria que emita el Poder Ejecutivo.

Un cambio significativo en lo que respecta al "dominio de la ley" en nuestro orden constitucional es necesario, pero no puede darse sino como parte de un gran consenso de reforma, por ser un tema que afecta sustancialmente la influencia de la representación popular en el proceso legislativo y el balance entre los poderes del Estado.

Es muy importante tener en cuenta que la redefinición del dominio de la ley no es un problema que se limita exclusivamente a determinar las materias sobre las que puede legislar el parlamento. Implica también la descentralización política, que debe redefinir las materias a normar por los Concejos Municipales y las Asambleas Regionales. Asimismo, toma en cuenta la reorganización interna del Poder Legislativo, en particular la división de funciones entre las comisiones ordinarias y el pleno, que busca desarrollar el rol de las comisiones en la confección de la ley, descargando de esta forma al pleno de buena parte de la discusión legislativa.

Al considerar el problema de la redefinición del dominio de la ley es preciso también considerar la cuestión de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo, en las dos formas que señala la Constitución de 1979, la legislación delegada y las medidas extraordinarias de carácter económico y financiero o decretos de urgencia. Este ha sido un punto de conflicto central entre ambos poderes en

los doce años de vigencia de la actual Carta Magna. Es más, ha sido la forma en que se ha emitido buena parte de la legislación y casi todas las leyes más importantes. Si redefinimos el dominio de la ley sin atender a este problema el Poder Ejecutivo seguirá burlándose del Congreso y la ciudadanía, haciéndose imposible el balance de poderes. La cuestión no está en suprimir la facultad legislativa del Ejecutivo por cualquiera de las dos vías señaladas, sino en normarla estrictamente. El vapuleado Congreso anterior al cinco de abril de 1992 ya había avanzado la aprobación de una ley de "Control de los actos normativos del Presidente de la República", que es quizás la ley de desarrollo constitucional más importante producida en el último período democrático. Esta ley normaba lo que en la Constitución de 1979 se señala como la "dación de cuenta" del Presidente al Congreso, señalando procedimientos y plazos para dar facultades y ratificar la legislación respectiva. Se trata pues de una norma fundamental cuya vigencia debe reestablecerse junto con la redefinición del dominio de la ley.

### *c. La estructura del Poder Legislativo*

En cuanto a la estructura del Poder Legislativo tenemos varios problemas de funcionamiento que tocar: el bicameralismo, los grupos parlamentarios, la conducción del trabajo parlamentario, la división del trabajo entre comisiones y pleno, la estructura de trabajo del pleno y la coordinación entre ambas cámaras.

#### *c.1 El bicameralismo*

El bicameralismo, dice Nino Olivetti (1982), es el principio que confía el desenvolvimiento

de las funciones legislativas a la confluencia de la voluntad de dos asambleas. En la crítica al bicameralismo los argumentos giran en torno a la lentitud del proceso legislativo, la repetición de funciones y la naturaleza aristocratizante de la Cámara Alta. Existe por ello una fuerte tendencia al unicameralismo y la polémica parece prolongarse al infinito. La justificación del bicameralismo moderno, sin embargo, es el origen distinto y las funciones diferenciadas entre ambas cámaras. El origen generalmente refiere a los dos principios básicos de representación: el poblacional y el territorial. El primero, indica la proporción que se debe guardar entre número de habitantes y número de representantes en los distritos electorales que conforman la cámara política o cámara baja, que en nuestro caso, históricamente, ha sido la Cámara de Diputados. El segundo, la representación igualitaria, en términos de los representantes que tienen las distintas entidades territoriales que integran el país, expresadas en una Cámara Alta o Senado. Esta diferencia de origen da a cada asamblea una diferencia de perspectiva que se debe plasmar en algo que suele ser más difícil de lograr: la diferenciación de funciones. Ambas distinciones justifican la colegislación y la revisión en el procedimiento legislativo.

No es cierto, como se ha dicho últimamente, (Herrera 1992) que la Cámara Alta formada con representación regional sea exclusiva de los países con régimen federal, donde la naturaleza distintiva de los territorios que integran el país es anterior a la conformación del mismo, siendo el caso paradigmático Estados Unidos. Por el contrario, estados con fuerte tradición unitaria como España, se

han visto obligados a reconocer autonomías regionales, dándoles la representación política respectiva, como una forma de fortalecerse y seguir existiendo como tales. Similar ha sido el proceso por el que hemos atravesado nosotros, donde las regiones, literalmente, han impuesto su presencia como una variable política fundamental. El reconocimiento de las diferencias en un país múltiple y heterogéneo y la expresión democrática de las mismas fortaleciendo la representación de las regiones en una cámara de nivel nacional, es también una forma de reforzar la unidad del país.

En nuestro caso, la Constitución de 1979 señala un criterio poblacional para la representación en la Cámara de Diputados y un criterio territorial-regional para el Senado. Las funciones, más bien, están solo levemente diferenciadas. Sin embargo, como anotáramos, el Senado aún no se compone de acuerdo a los preceptos constitucionales, permaneciendo hasta el golpe del cinco de abril como una Cámara de "notables" en forma similar a como fue concebida en su origen medieval europeo la Cámara Alta. El bicameralismo, tal como se justifica por la supuesta mayor "calidad" de los senadores, lo que los capacitaría mejor para la reflexión, pero no porque responda al criterio territorial-regional estipulado. Al distorsionarse el origen y no diferenciarse con claridad las funciones, la práctica bicameral sí cae en la duplicidad.

Frente a esta situación hay cuatro posibilidades: 1) Optar por el unicameralismo, con lo cual se podría ganar en agilidad pero se perdería en representación, así como tam-

bién en la posibilidad de revisión legislativa, corriéndose el riesgo de caer en la denominada "dictadura de asamblea". Al respecto cabría anotar que los críticos autoritarios del bicameralismo, muy de moda en estos días, ignoran que uno de los orígenes de este último es justamente restarle poder arbitrario al parlamento conformado por una sola asamblea. 2) Dejar las cosas como están, con lo que se elimina el principio de representación territorial-regional y se mantiene un Senado de notables, quizás ganen en precisión algunas leyes, pero se corre el riesgo de mantener uno de los elementos de la crisis de representatividad señalados, la carencia de la representación igualitaria de las regiones. 3) Aplicar la Constitución de 1979 y perder el concurso de los notables. 4) Mantener la composición territorial-regional del Senado e integrar la Cámara de Diputados con representantes de origen diferenciado, es decir, con diputados de origen departamental, como en la actualidad y con un nuevo contingente de origen nacional, para recoger el aporte de los notables que en los últimos doce años fueron, principalmente, senadores.

La tercera y cuarta posibilidades justifican el bicameralismo, en términos del origen de los representantes, faltando solo hacer mejor hincapié en la diferenciación de funciones entre ambas cámaras. La segunda es injustificable pues tiene como única razón un problema transitorio de calidad, el que además se plantea resolver reforzando a una élite, procedimiento que resulta contraproducente si lo que se quiere es aumentar la participación ciudadana y la identidad con el parlamento.

Quizás la opción más interesante sea la cuarta, que permite integrar un sistema bicameral tomando en cuenta las diversas facetas del problema. Completaríamos esta alternativa proponiendo avanzar en la diferenciación de funciones entre el Senado y la Cámara de Diputados. Si mantenemos la colegislación, con doble iniciativa en la formación de las leyes y la revisión respectiva, convendría ser más restrictivos en lo que a control se refiere. Así, el Senado debería monopolizar la función de formar comisiones investigadoras en Defensa (excluyendo orden interno), Relaciones Exteriores, Poder Judicial y Banco de Reserva, áreas en las que la Constitución de 1979 ya le otorga poder de ratificación de sus más altos funcionarios, reservándose el resto de funciones de control a la Cámara de Diputados.

Solo cabría agregar algo ya contenido en la Constitución de 1979, pero que ha tenido poco uso. Me refiero al funcionamiento de ambas cámaras en sesión conjunta como Congreso Nacional. Este funcionamiento unicameral, sumamente restringido en la práctica, debería ampliarse para el tratamiento de situaciones de emergencia y graves entrampamientos legislativos.

### *c.2 El grupo parlamentario*

El grupo parlamentario es la forma que toman los partidos en el trabajo que desarrollan en el Congreso Nacional. La importancia y la necesidad de los grupos parlamentarios crece conforme se aprecia el rol de los partidos como mecanismos principales de representación democrática. En el trabajo parla-

mentario esto se expresa en la responsabilidad legislativa que deben cumplir los partidos políticos. Como mencionamos líneas arriba, en el Perú, en términos de representación política, nos encontramos en una difícil transición, donde los partidos tienden a democratizarse y adquirir mayor peso a costa de las personalidades. Ello se expresa también en la organización del trabajo parlamentario. En los últimos reglamentos de la Cámara de Diputados y el Senado ya se menciona a los grupos parlamentarios en diferentes partes, sin embargo, no se procede a un tratamiento particular de los mismos, donde se defina su naturaleza, composición y atribuciones. Es decir, se refleja una ambigüedad sobre los ejes en que debe reposar la responsabilidad legislativa. No está claro si son los representantes individuales, las élites partidarias o los grupos parlamentarios. Esto lleva a una mayor confusión, a una superposición de funciones y al entrapamiento del trabajo legislativo. Hay, por ello, necesidad de una definición al respecto, estableciendo grupos parlamentarios sólidos, con un mínimo estable de representantes y recursos para su funcionamiento, tendiendo a organizar el trabajo en comisiones y las intervenciones en el pleno en base a estos agrupamientos y sus especialistas respectivos.

Es más, si el trabajo se organiza en torno a estos grupos, a la ciudadanía le será más fácil identificar la responsabilidad de cada partido, por acción u omisión, como mecanismo de mediación democrática. De igual manera, el control de los representantes tendería a hacerse vía los partidos fortaleciendo el protagonismo de estos últimos.

### *c.3 La conducción del trabajo parlamentario*

En cuanto a la conducción del trabajo parlamentario también en años recientes se han producido modificaciones. La más significativa es la formación, en ambas Cámaras, de la Junta de Portavoces o Comisión de Coordinación, con delegados de los diversos grupos parlamentarios, instancia donde los acuerdos se toman por consenso. Esta modificación parece haber sido beneficiosa, en particular respecto de la formación de la agenda, ordenando y aligerando el trabajo. Sin embargo, hay quejas de los grupos parlamentarios más grandes señalando que no es justo el acuerdo por consenso cuando hay grupos de muy diferente tamaño. Asimismo, se dice que la Junta de Portavoces se superpone con funciones que debería cumplir la Junta Directiva.

Frente a ello hay tres salidas, una es la eliminación de la Junta de Portavoces y la conformación de la Junta Directiva por mayorías y minorías, recargándole a sus tareas la coordinación política, la segunda, el mantenimiento de ambas instancias con funciones claramente diferenciadas y la introducción, tal como sucede en el Congreso de Diputados español, del voto ponderado en la Junta de Portavoces. Y la tercera, la unificación de ambas instancias en una sola, con integración de mayorías y minorías, que podría llamarse Junta Directiva y cuya función básica sería la conducción política del trabajo de la cámara respectiva, dejando las tareas administrativas a funcionarios especializados, que asumieran la responsabilidad burocrática y dieran cuenta cada cierto tiempo a los miembros de la directiva. Esta última opción

evitaría duplicidades, integraría a las minorías que deben necesariamente opinar en la confección de la agenda y agilizaría la conducción global.

#### *c.4 Las comisiones ordinarias*

Pasemos ahora al tema de la división del trabajo entre las comisiones, principalmente comisiones ordinarias, y el pleno. Existe, prácticamente, un acuerdo general respecto a que hay necesidad de fortalecer el trabajo de comisiones, para hacer reposar allí lo fundamental del trabajo parlamentario. Esto evitaría que se caiga en el asambleísmo, es decir, en la discusión interminable sin sólidos elementos de juicio, lo que no permite llegar rápidamente a conclusiones. La transformación, al menos formal, en lo que a comisiones se refiere, ya se ha dado con el cambio, a partir de la vigencia de la Constitución de 1979, de comisiones dictaminadoras a comisiones ordinarias. Ello implica que a este tipo de comisiones ya no solo les compete opinar sobre las leyes y pasarlas al pleno, sino hacer un seguimiento constante del sector que se les ha asignado, con lo que la capacidad jurídica de fiscalización del Parlamento crece considerablemente. Asimismo, la reducción en su número y, en el caso de la Cámara de Diputados, el señalamiento de las que existen en el reglamento respectivo, haciéndolas concordar con los sectores en que se divide la gestión estatal, constituyen avances importantes. Sin embargo, la indisciplina de los representantes para acudir al trabajo de buena parte de las comisiones y la carencia de recursos humanos y materiales para su funcionamiento, atentan contra las posibilidades de que allí se realice lo fundamental del trabajo legislativo.

Poner el acento en las nuevas capacidades legislativas y fiscalizadoras que asumen las comisiones al convertirse en ordinarias es la cuestión fundamental. En cuanto a capacidad legislativa, las comisiones deben tener, previa representación proporcional de acuerdo a las fuerzas presentes en la asamblea y por delegación específica del pleno, la potestad de hacer la ley. Así, el pleno se limita a ratificar lo hecho en comisiones, salvo en los casos que considere importantes, que vota específicamente discutir tal o cual ley. Podrían haber excepciones a este procedimiento debidamente señaladas en la Constitución, como en el caso de las leyes de desarrollo constitucional, las leyes orgánicas y el presupuesto, pero deberían ser las menos. En cuanto a la capacidad fiscalizadora, las comisiones deberían establecer equipos de trabajo permanentes que se dedicaran al seguimiento de los diferentes sectores del Estado, debiendo tener una comunicación fluida y cotidiana con los ministros y altos funcionarios de cada sector. Dos áreas donde este control debe ser particularmente escrupuloso son: el presupuesto general de la República, cuya ejecución por partidas debe ser supervisada por la comisión bicameral respectiva y el orden interno, donde se ha demostrado en la última década una gran capacidad de burla frente a los poderes elegidos democráticamente.

Cuatro son los elementos de funcionamiento que se señalan para un adecuado trabajo de las comisiones. Primero, disposición por parte de los grupos parlamentarios de enviar a las diversas comisiones a sus especialistas sectoriales o a representantes que tengan la voluntad de convertirse en

tales, para de esta forma poder darle continuidad al trabajo que se realice. Segundo, una mayor voluntad política de las Juntas Directivas de las Cámaras para sancionar a los representantes que no cumplen con su trabajo en comisiones y del Poder Legislativo en su conjunto para castigar a los ministros y funcionarios públicos y ciudadanos en general que no acudan a colaborar con este trabajo. Tercero, la posibilidad de contar con asesores de alta calidad, remunerados de acuerdo a las exigencias del mercado. Cuarto, la posibilidad de contar con recursos materiales para poder desarrollar el trabajo, en particular, información adecuada y oportuna, tanto la que está obligado a proporcionar el Poder Ejecutivo como las organizaciones privadas de la sociedad civil.

### *c.5 La información para el trabajo parlamentario*

Sobre el punto de la información hay dos aspectos a resaltar. Por un lado, las dificultades que históricamente ha tenido el Parlamento para obtenerla del Poder Ejecutivo, que usa su monopolio sobre ciertas fuentes, en especial su red informática interna, como un recurso de poder contra el Parlamento, por otro, la incapacidad del Parlamento para contar con una red de informática única que permita a cada representante, grupo parlamentario y Junta Directiva, acceder rápidamente a los datos requeridos para cumplir con su función. Lo primero, quizás requiera de una ley que desarrolle los alcances del artículo 179 de la Constitución de 1979, tomando en cuenta la nueva dimensión que alcanza el poder de manejo de la información con los avances tecnológicos existentes. Lo

segundo, es una de las urgencias para la reforma administrativa del Congreso Nacional.

### *c.6 El pleno*

En cuanto al pleno, aparecen dos problemas: la primera hora y los debates de los proyectos o informes que vienen de comisiones. Sobre la primera hora, hay acuerdo en la necesidad de que sufra una reforma radical. El punto más sensible es el de los pedidos orales, frente a los cuales se plantea su conversión en pedidos escritos o su traslado a sesiones matinales o días especiales de la semana, sin necesidad de quórum. Luego viene la lectura del acta, que se propone podría pasar a una comisión multipartidaria donde se harían llegar las observaciones. Solo quedarían las mociones de orden del día cuando traten asuntos importantes de interés nacional o internacional. Es importante resaltar la necesidad de mantener este tipo de mociones porque, muchas veces, son el punto de partida para centrar el debate político nacional, cuestión de especial responsabilidad de los partidos políticos y el Congreso Nacional.

Respecto al debate en sí, la importancia de los grupos parlamentarios y dentro de ellos de sus especialistas debería tener especial prioridad, sin anular la intervención de los parlamentarios individuales pero subordinándola a quienes sean determinados por el grupo respectivo.

En cuanto al debate de los proyectos o informes que vienen de comisiones, la redefinición de las mismas que señalamos líneas arriba, aligeraría muchísimo el trabajo

del pleno, sin quitarle autoridad, porque es este el que decide tanto la admisión a debate de un proyecto o resolución legislativa como su ratificación posterior. Simplemente la confección de la norma se descentraliza vía una eficaz división del trabajo. Es importante remarcar que este cambio va de la mano con la necesidad de modificar lo que se denomina como el "dominio de la ley". Esta nueva división de trabajo entre comisiones y pleno carecería de sentido si el Congreso tiene que seguir enfrentando la responsabilidad de legislar sobre prácticamente todo como ha sido hasta ahora.

### *c.7 La coordinación entre ambas cámaras*

La necesidad de propiciar la coordinación entre ambas cámaras proviene de un malentendido "espíritu de cuerpo" que lleva a una, vía la potestad de revisión, a bloquear el trabajo de la otra. Este bloqueo es más factible cuando el origen y las funciones de las cámaras no está claramente diferenciados, como sucede con la Constitución de 1979. En esta necesidad de coordinación resaltan tres aspectos: la coordinación entre comisiones ordinarias similares, la duplicación de comisiones de investigación y la conferencia. Por razones de la función parlamentaria existen múltiples comisiones ordinarias de carácter similar entre ambas cámaras. Estas comisiones muchas veces están tratando los mismos temas y la comunicación entre ellas es muy poca, no teniendo la posible relación, cuando existe, un carácter oficial, por lo que los acuerdos a que se pudieran llegar no obligan a las partes. En este aspecto el abrir la posibilidad de que se adopten procedimientos bicamerales y se lleguen a dictámenes

conjuntos puede acelerar el proceso legislativo. La duplicación de la acción de control es también otro problema que entorpece la relación entre ambas cámaras así como la función fiscalizadora misma, por lo que se hace necesaria una división del trabajo en esta área que delimite las funciones de acuerdo con la naturaleza de cada cámara y termine con esta dualidad. Asimismo, la conferencia es un mecanismo que permite que la potestad de revisión no se convierta en un elemento de maniobra política. Se trata de un mecanismo para resolver las diferencias entre las cámaras una vez que el proceso legislativo está avanzado y hay necesidad de "salvar" la ley atrapada entre la revisión de una cámara y la insistencia de la otra. Debería estimularse su uso, aunque primero habría que concordar los reglamentos de ambas cámaras sobre el punto.

### **3. La relación con el Poder Ejecutivo**

Si consideramos al Congreso Nacional como centro de poder democrático, donde se expresa la capacidad de representación de la sociedad, los gobiernos que se formen deben gozar de su aprobación explícita. La Constitución de 1979, siguiendo a la de 1933, diseña un sistema ambiguo que se ha venido en llamar "semi-presidencial", porque da preponderancia, aunque no totalmente, al Presidente de la República. Este sistema, por nuestra tradición histórica, particularmente oligárquica, de caudillismo autoritario, lleva a un presidencialismo práctico que está a la raíz de nuestra inestabilidad política.

El presidencialismo en nuestra experiencia reciente no ha significado mayor lideraz-

go democrático, ni mayor capacidad ejecutiva, ni menos aún balance de poderes, por el contrario ha tratado de imponer una dictadura presidencial. La urgencia de estabilidad democrática reclama terminar con la ambigüedad semi-presidencial de la Constitución de manera tal que impida el presidencialismo práctico e indique un origen parlamentario del Poder Ejecutivo. Esto implica la separación de la figura del Jefe de Estado de la de Jefe de Gobierno, reservando la primera para el Presidente de la República, que más que jefe del Poder Ejecutivo aparece entonces por encima de los poderes del Estado. Al mismo tiempo es el Presidente el que escoge un jefe de gobierno que conforma un gabinete, el cual debe merecer el voto de confianza de la Cámara de Diputados. El gabinete entonces merece el acuerdo de la Cámara política, tanto en su composición como en su programa, es decir, debe estar ligado a la correlación de fuerzas presente en ella. En contrapartida el Presidente de la República se reserva el derecho de disolución de la Cámara de Diputados si es que le niegan el voto de confianza a más de tres gabinetes consecutivos, con lo cual defiende la estabilidad política del régimen, obligando a la Cámara al acuerdo o llevándola a enfrentar su disolución.

Asimismo, una relación fluída entre Ejecutivo y Legislativo implica una mayor coordinación de sus actividades. Hay necesidad por ello de activar un mecanismo ya presente en la Constitución de 1979, como es la asistencia regular de los ministros de Estado al debate parlamentario, sin necesidad de invitación especial, tanto en los plenos como en las comisiones, cuando se traten problemas

de su sector. Esta asistencia no tiene porque relacionarse necesariamente con interpe-lación y censura y debe haber un esfuerzo de los partidos para que no se desarrollen suspi-cacias innecesarias. De igual manera, hay necesidad de que el Jefe de Gobierno desig-ne a un ministro o algún funcionario de rango ministerial para que se encargue de las rela-ciones cotidianas con el Legislativo, en parti-cular, coordinando las prioridades de la agenda parlamentaria.

Es preciso además tomar en cuenta que el Poder Ejecutivo del que estamos hablando supone la desconcentración de atribuciones y funciones actuales, pasando lo fundamen-tal de su capacidad de ejecución a los muni-cipios y regiones y convirtiéndose, a través de sus ministerios y organismos sectoriales, en un ente básicamente normativo y fiscalizador. El Poder Ejecutivo deja de ser el centro de poder en el gobierno central, ya que este pasa al Parlamento y deja de ser también el centro de poder en el país, ya que este se descentraliza a los municipios y las regiones.

## Conclusión

El presente estudio ha permitido conocer el nivel de conocimiento que poseen los docentes de la educación primaria en materia de la prevención de la violencia escolar, así como el nivel de implementación de las estrategias de prevención de la violencia escolar en el aula. Los resultados indican que los docentes poseen un nivel de conocimiento adecuado en materia de la prevención de la violencia escolar, pero que la implementación de las estrategias de prevención de la violencia escolar en el aula es limitada. Esto puede deberse a una serie de factores, como la falta de recursos, la falta de capacitación de los docentes, o la falta de apoyo institucional. Por lo tanto, se recomienda que se realicen esfuerzos para mejorar la implementación de las estrategias de prevención de la violencia escolar en el aula, a través de la capacitación de los docentes, la provisión de recursos, y el apoyo institucional.

El presente estudio también ha permitido conocer el nivel de conocimiento que poseen los docentes de la educación primaria en materia de la prevención de la violencia escolar, así como el nivel de implementación de las estrategias de prevención de la violencia escolar en el aula. Los resultados indican que los docentes poseen un nivel de conocimiento adecuado en materia de la prevención de la violencia escolar, pero que la implementación de las estrategias de prevención de la violencia escolar en el aula es limitada. Esto puede deberse a una serie de factores, como la falta de recursos, la falta de capacitación de los docentes, o la falta de apoyo institucional. Por lo tanto, se recomienda que se realicen esfuerzos para mejorar la implementación de las estrategias de prevención de la violencia escolar en el aula, a través de la capacitación de los docentes, la provisión de recursos, y el apoyo institucional.

La presente investigación ha permitido conocer el nivel de conocimiento que poseen los docentes de la educación primaria en materia de la prevención de la violencia escolar, así como el nivel de implementación de las estrategias de prevención de la violencia escolar en el aula. Los resultados indican que los docentes poseen un nivel de conocimiento adecuado en materia de la prevención de la violencia escolar, pero que la implementación de las estrategias de prevención de la violencia escolar en el aula es limitada. Esto puede deberse a una serie de factores, como la falta de recursos, la falta de capacitación de los docentes, o la falta de apoyo institucional. Por lo tanto, se recomienda que se realicen esfuerzos para mejorar la implementación de las estrategias de prevención de la violencia escolar en el aula, a través de la capacitación de los docentes, la provisión de recursos, y el apoyo institucional.



El objetivo de la reforma democrática del Estado en el Perú es la implantación social de la democracia. Este es el único orden duradero y estable que podrá traer bienestar en el largo plazo a los peruanos. La democracia implica comunidad y por lo tanto acuerdos entre los actores políticos y sociales. Estos acuerdos, que reflejan una correlación de fuerzas en la sociedad, son los que deben plasmarse, como norma jurídica suprema, en la Constitución del Estado. El resultado, si el acuerdo es inclusivo, será una Constitución-proyecto que nos permitirá construir el Perú del siglo XXI.

Muy distinto será el caso si se imponen las tendencias excluyentes, que pretenden una reforma constitucional para "santificar" un proyecto de minorías y para minorías como es el neoliberalismo. En este caso la necesidad de la reforma democrática se mantendrá vigente y la constitución "ad-hoc" que se apruebe durará lo que dure la dictadura.

La Constitución-proyecto, producto de la reforma democrática debe expresar un nuevo contrato social que nos ayude a superar el "estado de guerra" en que nos encontramos. El Perú de hoy es un ejemplo paradigmático, en el sentido hobbsiano, de lo que el contrato debe superar. El eje de esta reforma debe ser la superación de la crisis de representatividad. El

paso fundamental es la descentralización política, es decir darles poderes plenos, con recursos económicos, a municipios y regiones, para que se hagan cargo de sus asuntos. Sobre esta base es posible plantear el problema del gobierno central y en particular del Congreso Nacional.

Históricamente en el Perú ha sido el Poder Ejecutivo y en particular el Presidente de la República quien ha buscado representar el interés general y han fracasado. Debe ser el Parlamento, como espacio fundamental de la representación, el que asuma la tarea. Pero, para que ello sea posible hay necesidad de establecer un conjunto de controles políticos a los representantes, tanto directamente, como a través de los partidos y las organizaciones sociales, para que, junto con la descentralización mencionada, sirvan de instrumentos para superar la crisis de representatividad y establezcan al Congreso Nacional como legítimo centro de poder democrático.

La realización del Congreso Nacional como centro de poder democrático, no puede limitarse a las funciones de legislación y control del Poder Ejecutivo en un proceso de estricta diferenciación y balance de poderes, sino que debe avanzar a la tarea de gobierno, teniendo la capacidad de voto aprobatorio de los gabinetes que se designen.

En este proceso de democratización del poder los partidos políticos deben jugar un rol central. El elemento clave de su reforma es la apertura a la sociedad, o sea, el permitir la intervención del ciudadano común y corriente, a través del voto, en la designación de sus candidatos a puestos públicos. A ello hay que

agregar la necesidad de que asuman otras dos responsabilidades fundamentales. La responsabilidad legislativa, vía los grupos parlamentarios y la responsabilidad de gobierno, conformando el gabinete. Estas dos responsabilidades les permitirán consumir su rol de mediación política, culminar su rol de conversión en instancias de participación democrática y revertir el agudo desprestigio de que "gozan" en la opinión pública.



## Bibliografía



ARBLASTER, Anthony. *Democracy*  
Minneapolis: University of Minnesota  
Press, 1987.

BASADRE, Jorge. *Elecciones y centralismo en  
el Perú* Lima: Centro de Investigacio-  
nes de la Universidad del Pacífico,  
1980.

BENTHAM, Jeremías. *Fragmentos sobre el  
gobierno* Madrid: SARPE, 1985

BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *Par-  
lamento y democracia* Lima: Cons-  
titución y Sociedad, 1990.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo y Democra-  
cia* México: Fondo de Cultura Eco-  
nómica, 1985.

CARDOSO, Fernando Henrique. "Régimen  
Político y Cambio Social. Algunas Re-  
flexiones a propósito del Caso Brasile-  
ño. En: *Estado y Política en América  
Latina*. México: Siglo XXI. editores,  
1981.

*Constitution du 4 octobre 1958. République  
Francaise.* Journal Officiel de la République  
Francaise. Edition Septembre 1990.

- Constitución Española y Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1990.
- Constitución del Perú (1933)*. Lima: Editorial Juan Mejía Baca, 1958.
- Constitución Política del Perú*. Lima-Perú: Edición Especial. Senado de la República, 1989.
- COTLER, Julio. *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Perú Problema. No. 17. Lima: IEP ediciones, 1978.
- DAHL, Robert A. *A Preface to Democratic Theory* Chicago and London: The University of Chicago Press, 1956.
- DI PALMA, Giuseppe. *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1990.
- FRANCO, Carlos. "Para la construcción de un régimen político democrático-participativo". En: *¿De qué democracia hablamos?* Lima: CEDEP, 1992.
- GIDDENS, Anthony. "Class division, Class conflict and Citizenship Rights". En: *Profiles and Critiques in Social Theory*, editado por Anthony Giddens. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1982.
- HELD, David. *Political Theory and the Modern State*. Stanford: Stanford University Press, 1989.

- HERRERA, Paulsen, Darío. "El CCD y la Estructura del Congreso". En: *Expreso*, 16.10.92.
- HOBBS, Thomas. *Leviatán*. Madrid: Editora Nacional, 1979.
- HUNTINGTON, Samuel. *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London: Yale University Press, 1968.
- LASALLE, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* Ariel, 1976.
- LOCKE, John. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. Madrid: Aguilar, 1979.
- LÓPEZ, Sinesio. *El Dios mortal*. Lima: Instituto Democracia y Socialismo, 1991.
- LYNCH, Nicolás. "Las ambiciones de la sociedad por convertirse en Estado". *Socialismo y Participación* no. 53, marzo 1991, pp. 117-128.
- \_\_\_\_\_ *Social Movements and Transition to Democracy in Perú*. Tesis Doctoral. Graduate Faculty, New School for Social Research, 1992.
- MACPHERSON, C.B. *La Democracia Liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial, 1982.
- MARX, Karl. "On the Jewish Question". En: *The Marx-Engels Reader*. Segunda Edición. Editado por Robert C. Tucker. New York and London: W.W. Norton and Company, 1978

- MICHELS, Robert. *Political Parties*. New York: The Free Press, 1968 .
- MILL, John Stuart. "Representative Government". En: *Three Essays*. Oxford and New York: Oxford University Press, 1984.
- OLIVETTI, Nino. "Bicameralismo". En: *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI editores, 1982.
- Reglamento de la Cámara de Diputados*. Edición Oficial, 1992.
- Reglamento Interior del Senado de la República*. En: El Peruano. Separata Especial. Lima, martes 10 de mayo de 1988.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. México: Editorial Porrúa S.A., 1979.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Ediciones Orbis S.A., 1986.
- TANTALEÁN ARBULÚ, Javier. "Democracia a cuentagotas". En: *Sí* no.291. Lima, semana del 21 al 27 de setiembre de 1992.
- TOCQUEVILLE, Alexis de *La democracia en América*. Madrid: SARPE, 1984.
- VERGOTTINI, Giuseppe. "Constitución". En: *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI editores, 1981.
- WEBB, Richard y Graciela Fernández Baca.

*Perú en números 1991*. Lima: Cuánto S.A., 1991.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1979.

ZAVALETA, René. "Las Masas en Noviembre". En: *Bolivia Hoy*. México: Siglo XXI editores, 1983.