

Crisis de representación política y reforma política en el Perú.

Franz Portugal Bernedo.

Cita:

Franz Portugal Bernedo (2019). *Crisis de representación política y reforma política en el Perú. XXXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Lima.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-030/352>



Crisis de representación política y reforma política en el Perú.

Franz Portugal Bernedo

Resumen

La ponencia da cuenta de la crisis de representación política en los partidos políticos en el Perú y la necesidad de realizar reformas políticas que permitan superar dicha situación. El término de representación política se refiere a contextos en los cuales, en el nivel subjetivo, los ciudadanos no confían en los agentes de dicha representación ni le otorga legitimidad (Mainwaring y otros 2006:30).

La hipótesis es que el actual marco legal que norma a las organizaciones políticas, es una de las causas principales que contribuye a la crisis de representación política, en consecuencia, es necesario una reforma política que modifique estas normas para el fortalecimiento de las organizaciones políticas y el régimen democrático.

La investigación identifica las normas que generan la debilidad de los partidos políticos y, en consecuencia, producen la crisis de representación política.

El análisis del marco legal de las organizaciones políticas en el Perú da cuenta de problemas de democracia interna para la elección de sus directivos y candidatos de elección popular, el voto preferencial, la designación del 25% de los candidatos al poder legislativo sin participar en las elecciones internas, la no exigencia de militancia partidaria para ser elegidos y el acceso de candidatos que no reúnen los requisitos que evite la penetración del crimen organizado y del narcotráfico en el sistema político.

Se concluye que estos problemas detectados debilitan a los partidos políticos en el ejercicio de su rol en las instancias de gobierno, lo que erosiona la institucionalidad democrática.

Palabras clave

Crisis de representación; Partidos políticos; Participación política; Democracia interna.

Introducción

La ponencia que presentamos tiene como objeto de estudio el problema de la crisis de representación y las reformas políticas en el caso peruano. La representación política ha sido objeto de crítica desde diversas perspectivas y en diversos momentos de la historia. Es un tema clásico de la política y de la ciencia política. Se trata de analizar las



implicancias de la crisis de representación política en los partidos y las propuestas presentadas para una reforma del marco legal que rige a los partidos políticos en el Perú.

La teoría de la representación política indica que ello gira en torno de la relación entre representante y representado y que ésta es la base sobre la cual se asienta la democracia representativa. Tal como lo señala Rodríguez (2007), estudiar la representación política es acercarse a un tema de la teoría política bastante explorado por gran cantidad de autores, libros y ensayos que se han escrito en el campo del derecho constitucional y de la teoría del Estado, aun así, la representación política sigue siendo una preocupación de los estudiosos sobre la materia. Se ha señalado que la representación política ha contribuido en forma extraordinaria al desarrollo democrático en los sistemas occidentales, pero, paradójicamente se ha convertido un obstáculo para que la democracia siga desarrollándose.

Es necesario precisar que la ponencia no pretende ser una estado de la cuestión o estado del arte sobre la materia, es una reflexión sobre algunos aspectos de la representación política que me parecen sustantivos en la actualidad, como es el caso de lo que se ha denominado crisis de la representación política, y como esta puede ser superada, en parte, mediante una reforma política que tenga como objetivo el fortalecimiento de los partidos políticos y en consecuencia de la democracia y la institucionalidad en el país.

Las reformas políticas propuestas por el gobierno de Martín Vizcarra tienen la virtud haber puesto en la agenda política nacional la necesidad de resolver los graves problemas de representación de la clase política y ha obligado a los partidos políticos a reflexionar y debatir sobre los problemas de la participación política y la democracia interna, la organización partidaria, la inscripción, afiliación, suspensión, cancelación y renuncia a organizaciones políticas. También otros temas como la inmunidad parlamentaria y el financiamiento de los partidos.

Las reformas políticas tienen como objetivo el fortalecimiento de las organizaciones políticas y en consecuencia el fortalecimiento de la democracia y la institucionalidad, sin embargo, contradictoriamente, la resistencia de la clase política a las reformas ha sido una constante tanto en la Comisión de Constitución como en el Pleno del Congreso. La explicación es que las cúpulas partidarias ven que las reformas les quitan el poder de control vertical de la organización política pero no ven la débil representación política y los efectos que tiene en la democracia y la institucionalidad del país.



La representación política

El concepto de representación política es aún un campo de debate que tiene una larga data, en el cual se ha intervenido desde diversas disciplinas, derecho, ciencia política, filosofía, sociología, historia. Sin embargo, en el debate contemporáneo es importante destacar algunos autores relevantes como Hanna Pitkin (1985), Bernard Manin (1998), Norberto Bobbio (1992) y Giovanni Sartori (1999).

En términos general representar es hacer presente lo que no está. Es una práctica social. El hecho de que la representación haga patente algo que de otra manera no podría estarlo nos indica su grado de sofisticación. La acción de representar supone un logro cultural propio de sociedades u organizaciones altamente evolucionadas. La representación no es ni un sucedáneo de la presencia misma de lo representado ni una ficción que posibilite una construcción organizativa irreal pero necesaria (Chueca, 1993:393).

Como lo precisa Woldenberg y Becerra (2010:1), el significado originario de representación política es la actuación en nombre de otro la defensa de sus intereses. El representante encarna los intereses del que lo eligió su representante y debe darle racionalidad e inscribirlos en el orden legal y estatal. El representante debe demostrar que es el más capacitado y competente para defender estos intereses por sobre otros miembros que también desean alcanzar la misma representatividad.

Laporta (s/f.121-122) presenta tres citas para concluir con la imposibilidad material de que todos puedan participar en la elaboración de normas generales debido al tamaño físico de la colectividad, lo cual justifica la representación política. La primera cita es la de Montesquieu:

“Puesto que en un Estado libre todo hombre, considerado como poseedor de un alma libre, debe gobernarse por sí mismo, sería preciso que el pueblo en cuerpo desempeñara el poder legislativo. Pero como esto es imposible en los grandes Estados, y como está sujeto a mil inconvenientes en los pequeños, el pueblo deberá realizar por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo”.

La segunda cita es de John Stuart Mill:

“Según las consideraciones antedichas, es evidente que el único gobierno que satisface por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el cual tiene participación el pueblo entero... Pero puesto que en toda comunidad que exceda los límites de una pequeña población nadie puede participar personalmente sino de una porción pequeña



de los asuntos públicos, el tipo ideal de un gobierno perfecto es el gobierno representativo”.

Finalmente, la tercera cita de Hans Kelsen:

“Cuanto más grande es la colectividad política, cuanto menos capaz se muestra el “pueblo”, como tal, de desenvolver la actividad creadora de la forma directa de la voluntad política, y tanto más obligado se ve —aunque solo fuese por razones técnico sociales- a limitarse a crear y controlar el verdadero mecanismo que forma la voluntad política”.

De los anterior,

Laporta concluye que el modelo ideal de organización política sería la democracia directa, pero como se da la cláusula de imposibilidad, tenemos que desembocar en la aceptación de la democracia representativa como forma menor o atenuada, como sucedáneo posible del modelo ideal.

Según lo señala Martínez (2004:666):

“Uno de los elementos definitorios del concepto de representación política es su carácter multidimensional. En su influyente libro de 1967, Hannah Pitkin [1985] realiza un exhaustivo estudio de todas aquellas dimensiones a través de las cuales puede entenderse el concepto de representación política. Los análisis se han centrado, en gran medida, en las características de los representantes y en la existencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas (Sartori, 1992: 241-242). Pero éstas son, como se verá, dos de las vertientes a través de las que puede concebirse el concepto de representación política. Se ha señalado que la representación política es un concepto multidimensional y cinco son las dimensiones que pueden encontrarse en el mismo: a) la representación como autorización; b) la representación como responsabilidad; c) la representación descriptiva; d) la representación simbólica; y e) la representación como actuación sustantiva”.

Según la autora:

“... la idea de representación en cuanto autorización supone considerar que las elecciones constituyen el procedimiento para dotar de autoridad, al mismo tiempo que se identifica que los electos son libres, mientras que los electores están vinculados a las decisiones de sus representantes. La democracia es desde esta lógica el método de elección de los representantes, el proceso a través del cual los individuos acceden al poder de decidir después de competir por el voto de los ciudadanos (Schumpeter, 1984: 343). En este modelo, los electores cuentan con los instrumentos —entendidos como preparación, tiempo, etc. — precisos para elegir a los decisores, pero no para participar



en el proceso de toma de decisiones, de forma que en este esquema “la democracia no es el gobierno del pueblo sino de los políticos.” (pp. 667).

La autora define que,

“... la representación como responsabilidad concibe las elecciones como el proceso a través del cual los electos adquieren responsabilidad y los representantes estarán vinculados, deberán rendir cuentas de sus decisiones mediante las elecciones. Los electores serán libres de volver a decantarse (o no) por los mismos representantes.” (pp. 668).

En la representación como descripción “... el énfasis se establece sobre el nivel de equivalencia entre las ideas, valores e intereses de los representantes y de la población. La representación no se vincula a la asunción de autoridad ni tampoco a la rendición de cuentas. La representación “depende de las características del representante, de lo que es y de lo que parece ser, en el ser algo antes que el hacer algo. El representante no actúa por otros; los ‘sustituye’ en virtud de una correspondencia o conexión entre ellos, de una semejanza o reflejo”.

En el caso de la representación simbólica

“...la idea de representación implica la asunción de que una cosa puede ser sustituida por otra de acuerdo con la premisa de que “los símbolos representan alguna cosa, que la hacen presente mediante su misma presencia, aunque de hecho esa cosa no esté presente de un modo fáctico” (Pitkin, 1985: 101). Para todos los efectos, el representante simbolizará al pueblo, a la nación. Y la cuestión clave, por tanto, será el proceso a través del cual se construya y se mantenga la creencia entre la ciudadanía de que el representante lo simboliza. Lo que dota de sentido a la representación, desde esta perspectiva, no es, como hemos visto previamente, la actuación en nombre de otros, ni la semejanza. La representación se construye, y mantiene, sobre la ficción de que el representante es el símbolo del pueblo. “

Finalmente, en el caso de la representación como actuación sustantiva se opta por la definición de Pitkin

“...representación significa aquí actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe. El representado debe ser también (se le concibe como) capaz de acción y de juicio independientes, y no comportarse meramente como necesitado de cuidado” (pp. 672),



Sartori (1996:1) por su parte señala que el significado fundamental de “representación” es estar en el lugar de otra persona en beneficio de sus intereses. Las dos características que definen la noción de representación son, por lo tanto: 1) una sustitución en la que alguien habla y actúa en lugar de otro, 2) sometida a la condición de que el representante actúa en beneficio de los que son representados. Como lo diría Condorcet¹ “Mandatario del pueblo soy yo, haré lo que crea conforme a sus verdaderos intereses; el pueblo me ha enviado no para sostener sus opiniones, sino para exponer las mías [...], y uno de mis deberes hacia él es la independencia de mis opiniones”.

Martínez, precisa que la representación sustantiva se construye a partir de la relación que se entabla entre ciudadanos y políticos, los dos actores claves del proceso y que además la correspondencia entre estos dos actores fundamentales se establece mediante tres escenarios de relación:

1. En el primer escenario *la relación receptiva* implicaría que las políticas de los representantes serían sensibles a las opiniones y deseos de los ciudadanos.
2. El segundo escenario que vincula a ciudadanos y políticos, y a través del cual se construye la representación, pone en *relación los mandatos con las políticas*.
3. El tercer escenario que relaciona a representantes y representados es el que se establece entre resultados y sanciones, denominado como *accountability*, que es el mecanismo que crea los procedimientos y las condiciones a través de los cuales los representados premian o castigan a los representantes.

Martínez concluye que:

“Esta idea de representación pone el énfasis en tres cuestiones capitales: el representante actúa en nombre del representado; en su actuación el representante debe ser sensible ante las opciones de los ciudadanos; los representados deben comportarse de forma activa e independiente. Ello implica responder, entre otras, a preguntas tales como: ¿quién establece en cada momento cuál es el interés general?, ¿qué ha de prevalecer: el interés general o el interés particular?, ¿cuáles son los límites para que el representante actúe en nombre del representado?, ¿cuáles son los mecanismos para que la comunicación se establezca entre el representante y el representado?, ¿cuáles son los instrumentos establecidos para que el representado pueda actuar de forma activa?” (pp. 674).

La representación política se produce cuando el pueblo (el electorado) mediante su voto delega su poder a un representante para que en nombre suyo represente sus intereses o ejerza el poder. En consecuencia, el representante se debe al representado, es decir,



tiene una obligación delegada, la obligación de expresar y defender sus intereses. Esta relación es compleja y conflictiva en la democracia representativa.

Naturaleza de la crisis de representación

El problema de fondo es como resolver la crisis de representación política, que es un problema más de naturaleza estructural como lo señala Mainwaring, Bejarano y Pizarro en un estudio sobre la crisis de representación en los Andes, publicado en el 2006. En nuestro caso, la crisis de representación política tiene que ver, en primer lugar, con los cambios producidos en la estructura social y política en las tres últimas décadas del siglo pasado en el país, ello produce una fractura entre la nueva estructura social que se formó y los partidos. Las bases sociales, fragmentadas y atomizadas han producido nuevos intereses que ya no coinciden con la representación partidaria.

En segundo lugar, hay una crisis ideológica ya que los grandes faros ideológicos internacionales surgido en el siglo pasado se apagaron y fueron puestos en cuestión y los partidos fueron incapaces de reformular una nueva propuesta ideológica que legitime su representación.

En tercer lugar, está la crisis de orden programático ya que muchas de las banderas políticas por la que lucharon los ciudadanos organizados en partidos en décadas anteriores, han caducado, las nuevas demandas sociales y políticas no son canalizadas adecuadamente ni se tiene la capacidad de formular las alternativas para su solución, produciendo una profunda crisis de intermediación y representación.

En cuarto lugar, está la crisis de la democracia interna, las dirigencias partidarias se han burocratizado y entornillado, aplastando toda posibilidad democrática de renovación y crecimiento de los partidos, aislándose cada vez más de sus bases políticas y sociales, ello explica, también, que los nuevos partidos que se constituyen solo para las elecciones, se forman en gran medida por cuadros segregados y excluidos por los partidos tradicionales.

En quinto lugar, la crisis de representación empieza cuando los partidos no eligen democráticamente, mediante elecciones internas, directas y secretas a sus candidatos a los cargos de elección popular, el jefe de partido o la cúpula dirigenal no respeta la elección democrática de los candidatos, ni la transparencia de los procedimientos electorales, se niegan a la intervención de la ONPE y del JNE en los procesos electorales partidarios. También, cuando la legislación establece que el 20% de candidatos al parlamento pueden ser digitados sin pasar las elecciones internas, ello



abrió un mercado de candidatos donde el mejor postor se hace de una candidatura preferencial, sin justificar las calidades para ocupar un puesto de elección popular.

En sexto lugar, los partidos no forman sus cuadros para gobernar y ejercer la representación, pues el fin último de un partido es llegar al poder para gobernar, ello produce la improvisación en la confección de los equipos de gobierno cuando llegan al poder y tienen que buscar personas, que en su mayoría no son del partido que gana las elecciones y que inclusive votaron en contra, los cuales tienen que hacerse cargo de las instituciones del Estado lo que pone en cuestión la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

Finalmente, las normas que rigen a las organizaciones políticas en el país juegan en contra del fortalecimiento de los partidos políticos, los debilita y hace frágil la representación política, aleja a los ciudadanos de la política y de los partidos. En consecuencia, una reforma política debe empezar por establecer un marco jurídico que permita el fortalecimiento de los partidos y genere las condiciones para resolver los problemas de representación política.

Las expresiones de la crisis de representación política son: la fractura de la relación entre representante y representado, entre gobernante y gobernado, la desconfianza política y la falta de credibilidad de la representación, la debilidad de la militancia y el surgimiento de los independientes o invitados en los cargos de elección popular en los partidos, la burocratización de las dirigencias, la reducción o desaparición de la representación de los partidos en el parlamento y en los gobiernos regionales, la fragmentación constante de las bancadas parlamentarias, la penetración en las organizaciones políticas del crimen organizado, el narcotráfico y la corrupción, una cultura política que ve en los cargos de elección popular un medio para enriquecerse a costa de los recursos del Estado².

Hoy los partidos no producen a los líderes, sino los líderes a los partidos, liderazgos endebles, fugases, incompetentes en la gestión pública y en muchos casos usufructúan el cargo para beneficio personal hasta llegar a la corrupción mediante la apropiación de los dineros del Estado bajo diversas modalidades. El caso lava jato ha expuesto públicamente a estos líderes políticos.

El resultado de esta crisis de representación políticas es que tenemos partidos débiles, agónicos, sin credibilidad, burocratizados, sin legitimidad política, sin democracia interna



que han debilitado la democracia y las instituciones. Las bancadas parlamentarias han estallado de seis a doce y el proceso sigue en curso.

Los expresidentes de estas cuatro últimas décadas o están presos o están siendo procesados por corrupción. El partido Perú Posible que gobernó ya no existe y su líder y expresidente Alejandro Toledo esta fugado del país y preso en Estados Unidos, el Partido Nacionalista que gobernó tampoco existe o existe en el papel y su líder y expresidente Ollanta Humala, estuvo preso y este procesado judicial, el Partido Aprista que gobernó dos veces está en crisis interna y su representación se reduce a 5 congresistas y su principal líder y expresidente se suicidó. El partido PPK está en proceso de disolución y su líder y expresidente Pedro Pablo Kuczynski no pudo terminar su mandato y esta con presión domiciliaria. No nos olvidemos del expresidente Alberto Fujimori que gobernó una década y se encuentra cumpliendo condena. ¿No es esto una tragedia política para los partidos y el país?

Reforma política y crisis de representación política

El objetivo principal de una reforma política debe ser superar la crisis de representación política mediante el fortalecimiento de los partidos políticos porque ello permitirá el fortalecimiento de nuestra democracia y de la institucionalidad del país. De allí que es de suma importancia se realice una reforma política en esta dirección.

La reforma política que empezó al inicio del periodo legislativo en el 2016 en la Comisión de Constitución del Congreso tuvo su punto de quiebre cuando se optó en realizar reformas parciales en vez de una reforma integral. Luego de aprobar algunas normas electorales, se estancó hasta que el presidente Vizcarra planteara el referéndum para realizar modificaciones constitucionales en la cuales hubo dos propuestas de reforma políticas: la bicameralidad y la no reelección congresal, aprobándose esta última.

Frente a los graves problemas ocasionados por la renuncia de PPK a la presidencia de la República y los casos de corrupción destapados por IDL y los medios de comunicación, produjo un proceso acelerado de fragmentación de los partidos parlamentarios y una nueva correlación de fuerzas en el parlamento, frente a ello el gobierno del presidente Vizcarra tomó la iniciativa de impulsar nuevamente la reforma política para lo cual, el 21 de diciembre de 2018, constituye la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, presidida por Fernando Tuesta. El informe final, *Hacia la Democracia del Bicentenario* (440págs.), fue presentado el 4 de marzo pasado y recién el 20 sustentado por dicha Comisión en el Consejo de Ministros. Propone 12 proyectos



de ley, 4 de los cuales son de reforma constitucional. El presidente Vizcarra ha indicado que pone a debate nacional dichas propuestas para recoger la opinión de las instituciones y de los ciudadanos. Finalmente, el 10 de abril presentó los 12 proyectos de ley al Congreso de la República.

Sin embargo, el problema es la grave crisis que enfrentan los partidos políticos que se están fraccionando y debilitando, en algunos casos con graves denuncias de corrupción, hay un proceso de deterioro que está llevando a su extinción política. Más aún, el actual ordenamiento jurídico de las organizaciones políticas debilita y permite la corrupción de los partidos políticos. En ese sentido, la reforma política es urgente para salvar a los partidos políticos y al sistema político, pero resolverá parte del problema.

Uno de los principales problemas que tiene que resolver la reforma política es que lleguen a los cargos de elección popular políticos idóneos para la función para la cual fueron elegidos. Ello significa las siguientes reformas:

1. Elección democrática de los candidatos a cargos de elección popular en elecciones internas por votación universal directa y secreta y no digitada por el dueño del partido o la asamblea partidaria, controlada igualmente.
2. Eliminación del voto preferencial siempre y cuando se cumpla lo anterior y se respete los resultados de las elecciones internas en la conformación de la lista partidaria.
3. Eliminación la designación del 20% de los candidatos a cargos de elección popular por la cúpula partidaria, con el objeto de eliminar la venta de los lugares preferenciales en las listas de candidatos y la corrupción.
5. Un mínimo de 3 a 5 años de militancia probada en un partido para evitar los saltapericos, oportunistas y aventureros políticos que se pasan de un partido a otro según la circunstancia o advenedizos compren su lugar en la lista electoral. Para los partidos nuevos la militancia se cuenta desde su creación.
6. Vigencia de impedimentos para ser candidatos a elección popular como los que establece la ley.
7. Políticos de calidad formados para el ejercicio del poder y no personajes que, por más ilustres que sean, no están preparados para gobernar, no conocen la función pública y son los improvisados de siempre.



Si se realizara esta reforma, no cabe duda de que la calidad de los políticos de elección popular que llegan a ocupar cargos en el Estado daría un gran salto y fortalecería a los partidos políticos y a la democracia en el país.

Reformas constitucionales para la reforma política

Del conjunto de 12 proyectos de ley que presentó el Poder Ejecutivo para la reforma política, cuatro de ellos son de reforma de la Constitución Política. Se proponen modificar 16 artículos en total. En realidad, si se trataba de modificaciones constitucionales debió presentarse un solo proyecto y no cuatro.

En los proyectos presentados hay materias muy sencillas que no requieren gran discusión y otras que no lo son. Por ejemplo, extender de 4 a 5 años el periodo de mandato de gobernadores y alcaldes para que coincida con el periodo presidencial. No es el caso el tema de las condiciones de inmunidad parlamentaria.

El proyecto de ley 4185, denominado ley de reforma constitucional para promover la gobernabilidad y fortalecer la democracia, agrupa a la mayoría de los artículos constitucionales a modificar, nueve. Los temas son: el presidente y el vicepresidente pueden integrar la lista de candidatos a congresistas, artículo aprobado por la Comisión. También, la ley determina el número de miembros del Congreso según población, la mitad más uno de la votación del pleno del Congreso para suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por 10 años, el caso de leyes aprobadas por el Congreso que derogan un decreto legislativo o un decreto de urgencia, como consecuencia del control político, estas son promulgadas directamente por el presidente del Congreso. Se elimina la incapacidad moral para suspender la función de presidente, se elimina a estación de preguntas periódicas en el Congreso de ministros, se elimina la cuestión de confianza cuando expone el premier su política de gobierno en el Congreso y no puede censurarse al Consejo de Ministros durante el último año del mandato.

El proyecto de ley 4190, propone modificar el artículo 34 de la Constitución con el objeto de que no pueden postular a cargos de elección popular las personas que cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro años. Al respecto hay oposición ya que se propone que la sentencia debe ser confirmada. Finalmente se ha aprobado en la Comisión de Constitución que están impedidos a cargos de elección popular quienes cuentan con sentencia condenatoria emitida por primera instancia por delito doloso. Se ha eliminado lo de 4 años.



El proyecto de ley 4192, propone modificar el artículo 93 por lo cual los procesos penales contra congresistas son de competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia. Corresponde al pleno del Congreso, con el voto de dos tercios del número legal de sus miembros, suspender o no al congresista mientras dure el proceso iniciado en su contra cuando se trate de delitos dolosos con pena mayor a cuatro años. La Comisión archivó el proyecto de ley el 30 de mayo por considerar que disponer que el procedimiento de levantamiento de la inmunidad parlamentaria sea tramitado por el Poder Judicial implicaría la distorsión de su naturaleza de garantía institucional del Parlamento. Sin embargo, el tema se ha retomado y el Poder Ejecutivo ha presentado un nuevo proyecto de ley, el 4416 en 6 de junio, en la cual propone que “El pronunciamiento sobre el pedido del levantamiento de inmunidad debe darse dentro del plazo improrrogable de treinta (30) días hábiles tras ser recibido.” Y además que: “No es necesario el levantamiento de inmunidad para la detención o continuar con el juzgamiento de un congresista por los procesos iniciados antes de su elección. En tales casos, no se requiere pronunciamiento alguno de la Corte Suprema de Justicia de la República o del Congreso. Los procesos penales contra congresistas que se deriven del levantamiento de la inmunidad parlamentaria o de la comisión de delito flagrante son de competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia.”

El proyecto de ley 4196, propone modificar los artículos 191 y 194 por el cual se propone extender el periodo de gobierno de los alcaldes y gobernadores regionales de 4 a 5 años.

Como se puede apreciar, hay reformas constitucionales que no requieren mayor debate para un acuerdo, salvo el caso del tema del levantamiento de la inmunidad parlamentaria por razones de orden político, pero no de orden jurídico.

Reformar la ley de organizaciones políticas

El Poder Ejecutivo presentó tres proyectos de ley, de los 12 presentados, que tienen que ver con la reforma de la ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas. El primero tiene que ver con las reformas a la democracia interna, el segundo con el registro y cancelación de las organizaciones políticas y el tercero con su financiamiento.

El proyecto de ley sobre la democracia interna plantea un conjunto de temas que deben ser resueltos para fortalecer la democracia interna en las organizaciones políticas. La proposición establece que las normas de democracia interna se rigen por la ley, el estatuto y reglamento electoral de la organización política.



Por un lado, establece las normas de elección de las autoridades de la organización política y, por otra parte, la elección de los candidatos a cargos de elección popular. Se precisa que la elección a los cargos de elección popular se coordina con los organismos electorales, las que deben ser simultáneas, nacionales, con voto secreto y obligatorio de afiliados y no afiliados.

Sin embargo, se mantiene un porcentaje de candidatos designados de un 20%, que como sabemos es lo más antidemocrático que puede haber y que en la práctica se ha convertido en un mercado de venta de candidaturas al mejor postor sin importar sus referencias personales. Bien que los resultados de las elecciones internas determinan su ubicación en la lista, pero agréguese a ello que en la lista deben ir de manera alternada elegidos y designados.

Otra propuesta discutible es que sólo se pone como requisito para ser candidato en las elecciones solo un año de afiliación. Ya el congresista Mulder había propuesto, en un proyecto de ley, que sean 3 años como mínimo, nosotros hemos propuesto que sean 5 años. Esto es muy importante, necesitamos tener partidos de militantes, de políticos que se preparen para gobernar y con vocación de servicio. No a los aventureros de la política, saltapericos que van de un partido a otro, paracaidistas de la política, oportunistas y mediocres que cuando llegan al poder no saben qué hacer. Además, se dice que para las elecciones del 2021 solo se requerirá de seis meses de permanencia como mínimo. Es evidente que ni el año ni los seis meses juega para los candidatos designados por la cúpula del partido.

Se propone, también, que para elecciones generales las internas son el primero de octubre del año anterior. Para las elecciones regionales y municipales el primer domingo de mayo del mismo año de la elección. Para el caso de la lista al Congreso se debe considerar el 50% de varones y mujeres alternada en la lista.

Elección de las autoridades de la organización política se realiza una vez cada 4 años y es opcional la participación de las autoridades electorales. Cuál es la razón por la cual no es obligatoria la participación de las autoridades electorales. Los ciudadanos exigimos transparencia en los partidos políticos, que la renovación de las dirigencias sea una práctica democrática, que los padrones y las elecciones tengan la garantía que da la intervención de las autoridades electorales.

El proyecto de ley 4188 se refiere a la inscripción y cancelación de los partidos políticos, por fin se elimina la recolección de firmas que, en la práctica, era una estafa, que no



garantizaba nada y permitía corrupción. Se propone que para la inscripción de organizaciones política se requiere el 0.075% de afiliados del total de ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones, aproximadamente 14 mil afiliados. Además, hay que mantener permanentemente el mínimo de afiliados exigidos para la inscripción.

Respecto de la cancelación de la inscripción se efectúa si no alcanza al menos 5 representantes al Congreso. Por no participar en elecciones al Congreso y al menos en 4/5 partes de las regionales y en las municipales en menos de la mitad de las provinciales y 1/3 de los distritos. Si es alianza por lo menos 1 representante en el Congreso. Por el incumplimiento del pago de las multas. No hay retiros de las elecciones.

Además, para mantener la inscripción deben acudir a votar en las elecciones internas no menos del 1.5% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones, en la propuesta de la Comisión de Alto Nivel, sería de 280 mil ciudadanos. En las organizaciones regionales, para mantener su inscripción, deben acudir a votar en las elecciones internas no menos del 4% de los ciudadanos que votaron en la circunscripción.

En conclusión, consideramos que es muy importante la reforma de la Ley de Organizaciones Políticas, ello fortalecerá a los partidos, resolverá buena parte de la crisis de representación política y de la democracia en el país, pero, se requiere de precisiones.

Balance de las reformas políticas

El 27 de agosto del 2019, se promulgaron 4 leyes de reforma política que fueron iniciativas legislativas del gobierno del paquete de 12 proyectos de ley que presentó, las iniciativas han tenido variaciones, en muchos casos mejorados como corresponde y en otros casos morigerados.

Se trata de los proyectos sobre Democracia interna, eliminación del voto preferencial y Paridad y alternancia, inscripción y cancelación de organizaciones políticas y financiamiento de organizaciones políticas.

Las elecciones primarias ha sido uno de los temas más controvertidos que ha puesto en cuestión las elecciones indirectas vía asamblea de delegados o digitados por el jefe del partido para la elección de los cargos de las autoridades y de los candidatos de las organizaciones políticas. Como todos saben la elección de los delegados no es



precisamente democrática. Lo grave es que se ha mantenido un 20% de candidatos designados, se dice, por el órgano competente de la organización política la que a su vez determina la ubicación en la lista de candidatos, en otras palabras, designados por el jefe de partido, lo otro es una formalidad. Es decir, se abre la puerta a la venta de candidaturas al mejor postor, al ingreso de improvisados y aventureros de la política de todo tipo, lamentablemente.

Las elecciones primarias se realizan de manera simultánea mediante voto universal, libre, obligatorio, igual, directos y secreto de todos los ciudadanos, estén o no afiliados a una organización política. Las elecciones primarias determinan las candidaturas y su orden en la lista correspondiente. ¿Quiénes están sujetos a las elecciones primarias? El presidente de la república, los representantes al Congreso, los gobernadores regionales y los alcaldes provinciales y distritales. Además, para continuar en el proceso electoral, el partido político debe obtener el 1.5% de los votos válidamente emitidos en las elecciones primarias y en el caso de los movimientos regionales el 4% de los votos.

Observamos que en el caso de los movimientos regionales la norma le da la posibilidad que los candidatos a consejeros regionales y regidores puedan elegirse a través de delegados elegidos por los órganos partidarios, lo cual está muy mal.

Otro tema importante, es que el candidato debe tener como mínimo un año de afiliación a la fecha límite de convocatoria a elecciones generales, pero se le saca la vuelta en una disposición complementaria que para las elecciones al 2021 solo deberá tener seis meses. Aunque se dice que la organización política podrá establecer mayores requisitos. Al respecto el congresista Mulder y el congresista Acuña habían presentado proyectos de ley en que proponía 3 años como mínimo de afiliación, con lo que estamos de acuerdo si queremos partidos fuertes. Si se hubieran aprobado del total de congresistas del parlamento disuelto solo 22 tenían tres años de militancia al postular a la elección.

Finalmente, respecto a la afiliación, inscripción y cancelación de las organizaciones políticas se estableció la eliminación del padrón de firmas por el de afiliados con un mínimo de 0.1% de ciudadanos del padrón aprobado para el último proceso electoral nacional. También, que las organizaciones políticas se organizan en comités partidarios de no menos de 50 ciudadanos con domicilio en las localidades donde se constituyen. Se establece un conjunto de causales de cancelación de la inscripción de un partido político con el objeto de que tenga vigencia permanente y no solo se organice para las elecciones.



Reflexión final

Si bien es cierto, como dice Mainwaring, Bejarano y Pizarro, el problema de fondo es como resolver la crisis de representación política, que es un problema más de naturaleza estructural. Para ello es importante determinar las características de esta crisis para poder plantear alternativas de solución, tal como lo hemos señalado. La reforma política propuesta es un instrumento que puede facilitar y encaminar su resolución.

La principal resistencia para la reforma política esta en los partidos políticos que defiende un statu quo, que justamente, no contribuye a su desarrollo.

Si bien es cierto hay un avance importante con las reformas políticas promulgadas, estas requieren precisarse ya que hay temas que se han retirado o mediatizado y hay aún reformas pendientes que son necesarias se aprueben.

Dos aspectos son importantes retomar y reformar, el primero es la militancia de 4 de años como mínimo en un partido para garantizar la formación política y evitar el transfuguismo y oportunismo político; el segundo, la eliminación del 20% de “invitados” en las listas parlamentarias para evitar el surgimiento de un mercado negro de curules como ha ocurrido en la reciente historia.

Como dice Tuesta (2019) los partidos existen y seguirán existiendo más allá de nuestra voluntad. Tal vez no son como nosotros queremos o no se acercan al modelo ideal. Son partidos burocráticos, antidemocráticos, caudillistas, algunos mafiosos y fugaces, otros agónicos y en extinción, así como nuevos y emergentes. No es exacta la tesis de que somos una democracia sin partidos (Tanaka, Levitsky, Vergara, Zavaleta). Somos una democracia débil con partidos en crisis y débiles.

Notas

¹ Citado por Rodrigo Santiago (2010:228)

² La Ley de Organizaciones Políticas vigente, ha producido muchos partidos y poca representación. De los 24 partidos políticos inscritos, solo 6 han tenido representación parlamentaria. De los 181 movimientos regionales inscritos, 105 no presentan autoridades elegidas (Informe de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política)

Referencias bibliográficas

Alcántara, Manuel; García, Mercedes; Sánchez, Francisco (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.



- Bernales, Enrique. (2001). *Parlamento y ciudadanía, problemas y perspectivas*. Comisión Andina de Juristas, Perú.
- Blando, Oscar (2007). *Dilemas de la representación política*. Publicado en el Libro que compila las VII Jornadas nacionales de filosofía y ciencia política, realizadas en la Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional de Mar del Plata, noviembre de 2007.
- Bobbio, Norberto (1992). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económico, Colombia.
- Cameron, Maxwell A. y Luna, Juan Pablo (2010). *Democracia en la región andina*, Perú: IEP.
- Chueca Rodríguez, Ricardo (1993). *Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo*, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 13, Núm. 38. Mayo-Agosto.
- Colletti, Lucio (1976) *Estado de derecho y soberanía popular*. En: Para una Democracia socialista, Cuadernos Anagrama, España.
- Cotta, Maurizio (1982). *Representación política*. En Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Diccionario de Ciencia Política, Ediciones Siglo XXI, México
- García Morillo, Joaquín (1991). *Mitos y realidades del parlamento*. Revista del Centro de Estudios Constitucionales, número 9.
- Hobbes, Thomas (1980). *Leviatán o de la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México
- Informe de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019), Perú: Edición Konrad Adenauer Stiftung (KAS)
- Laporta, Francisco. s/f. *Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate*.
- Llanos, Mariana y Nolte, Detlef (2006). *Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas potencialmente activas*. Política, volumen 47, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- Levitsky, Steven y Zavaleta, Mauricio (2019). *¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú?*, Lima: Editorial Planeta.
- López, Sinesio. Publicado el 04/04/08. *Un shock parlamentario*. <http://blog.pucp.edu.pe/item/21404/un-shock-parlamentario>.
- Luna, Juan Pablo (2007). *Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda*. En Política y gobierno, número 2. pp. 391-435.



Luna, Juan Pablo (2010). *¿Participación versus representación? Partidos políticos y democracia en la región andina*. En: Maxwell A. Cameron & Juan Pablo Luna (editores), IEP, Perú.

Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid.

Martínez, María Antonia (2004). *La representación política y la calidad de la democracia*. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, 2004. México, D. F., pp. 661-710.

Mainwaring, Scott y I Pérez-Liñán, Aníba (2016). *Las democracias a la deriva en América Latina*, Argentina: POSTData 20, N°2, Octubre/2015-Marzo/2016, ISSN 1515-209X, (págs. 267-294).

Meléndez, Carlos (2012). *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*, Perú: Aéreo Líneas Editoriales S.A.

Meléndez, Carlos (2019). *El mal menor. Vínculos políticos en el Perú posterior al colapso del sistema de partidos*, Perú: Ediciones IEP.

Monedero, Juan Carlos (2009). *Representación política*. En Román Reyes (Dir): Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social, Tomo 1/2/3/4, Ed. Plaza y Valdés, Madrid-México 2009.

Montero J.R., Gunther R. y Linz, J. (2007). *Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Fundación Alfonso Martín Escudero / Editorial Trotta.

O'Donnell, Guillermo (1994). *Delegative Democracy*. Lournal Of Democracy, vol. 5, núm. 1, January. 55-69 pp.

Paramio, Ludolfo (2002). *Reforma del Estado y desconfianza política*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11, octubre, 2002.

Panfichi, Aldo y Dolores, Juan (2019). *Más allá de la idea de crisis de representación política en el Perú*. En: Portocarrero, Felipe y Vergara, Alberto (Ed.) *Aproximaciones al Perú de hoy desde las ciencias sociales* (pp. 179-199). Perú: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

Pereyra, Guillermo (2009). *El nuevo institucionalismo y la concepción representacionista de la política*. En: Perfiles Latinoamericanos, núm. 33. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

Pitkin, Hanna (1985). *El concepto de representación Política*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.



- PNUD/OEA (2011). *Nuestra Democracia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización de los Estados Americanos, México, FCE.
- Ponce Rivera, Carlos (2015). *Crisis de representación Política del Congreso de la República del Perú*. Lex número 15, año XIII, Lima.
- Ramírez, Manuel (1995). *Problemática actual del parlamento*. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), número 87.
- Rodríguez, Amador (2007). *Lo claro oscuro de la representación política*. Editorial Porrúa, México.
- Santiago Juárez, Rodrigo (2010). *Crisis de legitimidad de las instituciones democráticas*, Revista de Derecho, N° 33, Barranquilla.
- Sartori, Giovanni (1996). *Hay una crisis de representación?* Este País, número 65,
- Sartori, Giovanni (1999). *En defensa de la representación política*. Publicado en Claves de la Razón Práctica, número 91, abril de 1999.
- Schumpeter, J.A. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Ediciones Orbis, S.A. España.
- Stuart Mill, John (2001). Consideraciones sobre el gobierno representativo. Alianza Editorial, España.
- Tanaka, Martín (2005). *Democracia sin partidos Perú 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*, Perú: Ediciones IEP.
- Tavera Fenolosa, Ligia (2008). *La democracia en América Latina: una conversación con Scott Mainwaring*. En revista Perfiles Latinoamericanos 3, pp. 169-177.
- Woldenberg, José y Becerra, Ricardo (2010). *Representación política*. http://iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/representaciónpolítica
- Torcal, Mariano (Coord.) (2015). *Sistema de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*, Barcelona, España: Anthropos Editorial.
- Zimmerman, Héctor y Monzón Wyngaard, Álvaro (2005). *La evaluación crítica de la representación política en el control institucional*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.