

LA REFORMA DEL PARLAMENTO

Una propuesta alternativa ¹

José Luis Sardón

RESUMEN

En este artículo, se argumenta en favor de redefinir el rol del Parlamento en el Perú. En el mundo contemporáneo, los asuntos públicos cambian demasiado rápido o son demasiado complejos como para que el Parlamento sea el responsable directo de ordenarlos a través de la legislación. Por tanto, la responsabilidad principal de esta institución debe ser no la labor legislativa sino el nombramiento y el control del Poder Ejecutivo.

ABSTRACT

This article argues in favor of a re-definition of Parliament's role in Peru. In the contemporary world, public affairs change too fast or are too complex as to name Parliament the direct responsible for ordering them through legislation. Thus, the main duty of this institution should be not to legislate but to elect and control the Executive Branch of government.

I

Desde que fue reinstalado en julio de 1980, el Parlamento ha sufrido en el Perú de lo que se puede calificar de "mala imagen" en la opinión pública.² Con leves diferencias de matiz, los peruanos han criticado duramente el desempeño de esta institución, tanto cuando su mayoría era sumisa al gobierno (durante la década de los ochentas) como cuando le era adversa (desde 1990).

Sin embargo, el desprestigio del Parlamento en el Perú no es cosa que se pueda atribuir totalmente a la manera en que fue diseñado por la Constitución de 1979. Antes incluso del gobierno militar (1968-1980), el Parlamento ya era, entre nosotros, objeto de severas críticas. Basta recordar que Héctor Cornejo Chávez, líder de la Democracia Cristiana en los años sesentas, propuso repetidas veces su supresión.

El argumento de Cornejo era sugestivo. En el Perú sostenía, cuando el Parlamento había estado controlado por una mayoría favorable al Presidente de la República, no fiscaliza-

ba nada; y, cuando era controlado por una mayoría adversa, no dejaba gobernar. La opinión del parlamentario peruano más brillante del siglo XX -así consideraban muchos entonces a Cornejo- era que resultaba necesaria "a) la supresión del Parlamento; y b) la unificación en un solo Poder Ejecutivo de las funciones de legislar y ejecutar"³.

El desprestigio del Parlamento no es tampoco patrimonio exclusivo del Perú. Una edición reciente de *Time* reseña cómo, en numerosos países del mundo contemporáneo, la institución parlamentaria ha caído en altos niveles de descrédito⁴. Este fenómeno se registra inclusive en los Estados Unidos, en donde la democracia representativa ha dado frutos para todos evidentes. Actualmente, un tema importante en el debate político norteamericano es la limitación del mandato legislativo a dos períodos para los senadores y tres para los representantes.

Puede decirse que el desprestigio del Parlamento es fenómeno cuya tipicidad no se define por razones geográficas sino, en todo caso, cronológicas. Es característica del siglo

XX; especialmente, de sus últimas tres décadas. En los siglos anteriores de la Edad Moderna -del XVII al XIX-, el Parlamento sí fue una institución pública que gozo de enorme prestigio social.

Sin embargo, así como es necesario constatar el extendido desprestigio del Parlamento en el mundo actual, resulta también imprescindible anotar que éste no está llevando a su supresión. El Parlamento no está desapareciendo de la escena contemporánea. Al contrario, puede asegurarse que, luego del derrumbe de los regímenes socialistas, son cada vez más numerosos los países que cuentan con Parlamento. En el Segundo y Tercer Mundos, él recién está haciendo su aparición triunfal.

¿Por qué ocurre esto?

II

Durante los siglos XVII al XIX, se pensó que la función central del Parlamento consistía en legislar. En la concepción del Estado de autores como Luis de Montesquieu, el Parlamento tenía como responsabilidad indicar qué es lo que debe hacerse en un país, mientras que el Poder Ejecutivo tenía como responsabilidad encargarse de aplicar tales normas.

Así, desde un punto de vista cronológico, el Parlamento resultaba el primer Poder del Estado, puesto que el proceso de ordenar los asuntos públicos de un país empezaba en su seno. El Poder Ejecutivo sólo intervenía en su segundo momento, para aplicarse las normas concebidas por el Parlamento.

El título que daba preeminencia gubernativa al Parlamento frente al Poder Ejecutivo era doble: por un lado, su composición; por otro, su representatividad. En primer lugar, el Parlamento estaba compuesto por más personas que el Poder Ejecutivo. En segundo lugar, en él estaban representadas todas las corrientes de opinión política; no sólo la mayoritaria, como en el Poder Ejecutivo.

En el mundo contemporáneo, el título de preeminencia del Parlamento mantiene perfecta validez. En realidad, el valor del mismo está más allá de las circunstancias históricas porque, en último término, depende de la vi-

sión del mundo que endose una persona o una sociedad. No es posible descreer del valor del mismo sin abjurar del supuesto más elemental de la democracia.

Quien cree que menos personas u opiniones son mejores que más, a la hora de decidir los asuntos públicos, se afilia en una filosofía política autoritaria. Esta puede ser la del despotismo ilustrado de Carlos V o la de la vanguardia revolucionaria de Lenin. Lo evidente es que escapa de los límites de la filosofía política democrática. Así, el título de preeminencia del Parlamento se mantendrá intacto en el mundo, mientras la humanidad no abjure de ella.

Sin embargo, debe reconocerse que, aunque el título de preeminencia del Parlamento sigue vigente, ha quedado obsoleta la concepción clásica acerca de su rol -la idea de que la responsabilidad principal de éste consiste en legislar.

El avance de la técnica de las comunicaciones ha hecho que los cambios en los procesos políticos, económicos y sociales sean sumamente rápidos. En los últimos años, el avance de la informática ha relativizado inclusive, de cierta manera, la existencia de los Estados. En un mundo conectado vía modem y fax, los gobiernos ya no pueden darse el lujo de seguir el paso lento del proceso de legislación parlamentaria.

En vistas de ello, los países de democracias más asentadas han introducido en sus Constituciones la figura de las facultades legislativas delegadas, que consisten en un permiso temporal que otorga el Parlamento al Poder Ejecutivo, para que legisle en su nombre sobre una materia y en un plazo determinados. En el mundo contemporáneo, este procedimiento se presenta de distintas maneras, a veces de una manera más abierta y a veces de una más cautelosa. Lo constante es que surge como correlato de la aceleración y sofisticación de la vida moderna.

III

En el Perú, la Constitución de 1979 introdujo no sólo la figura de las facultades legislativas delegadas sino también la de las

facultades normativas extraordinarias. El artículo 188 estableció que el Parlamento podía delegar en el Poder Ejecutivo sus facultades legislativas por un tiempo y sobre un asunto determinado, pero además el inciso 20 del artículo 211 estableció que el Poder Ejecutivo podía legislar sobre asuntos económicos o financieros urgentes, sin contar siquiera con el permiso del Parlamento. El Poder Ejecutivo debía darle cuenta al Parlamento de que había legislado -sólo después de ya haberlo hecho.

Las normas dadas al amparo del artículo 188 pasaron a llamarse decretos legislativos. Mientras tanto, las dadas al amparo del inciso 20 del artículo 211, aparecían simplemente como decretos supremos en cuyos considerandos se invocaba este dispositivo constitucional. Recién a partir de febrero de 1992, cuando fue promulgada la Ley de Control Parlamentario de los Actos Normativos del Presidente de la República, éstas comenzaron a llamarse decretos supremos extraordinarios, haciéndose más fácil su reconocimiento.

En todo caso, el resultado de estos dispositivos constitucionales fue que, desde 1980 hasta nuestros días, el Poder Ejecutivo ha terminado produciendo más leyes que el Parlamento. En la década pasada, haciendo uso sólo de las facultades normativas extraordinarias -según estudio de César Landa Arroyo- el Poder Ejecutivo dictó un total de 2005 decretos supremos extraordinarios. De éstos, 1338 correspondieron al gobierno de Alan García. Ello significa -tal como lo ha hecho notar Pedro Planas- que durante el gobierno anterior se dieron no menos de cinco decretos supremos extraordinarios por semana ⁵

Sin embargo, la producción legislativa del Poder Ejecutivo ha sido más notable que la del Parlamento no sólo por su cantidad sino también por su calidad. Las leyes más importantes que puede tener un país son los llamados Códigos. Todos los Códigos cambiados en estos años últimos doce años han salido como decretos legislativos.

Así, pues, no es que el Parlamento se haya reservado atribuciones legislativa para dar las leyes más importantes y le haya cedido al Poder Ejecutivo sólo las materias de menor

rango. Al contrario, las pocas leyes que ha dado el Parlamento han sido de una intrascendencia evidente. Frecuentemente, las leyes parlamentarias han tenido como objeto establecer pensiones de gracia para determinadas personas o fijar celebraciones sociales en el calendario.

Las razones por las que ha ocurrido esto son comprensibles. En estos años, el Parlamento peruano no ha podido dar leyes ordinarias, porque éstas han tenido que ser elaboradas muy rápidamente. Para ello, el Poder Ejecutivo resultaba mucho más eficaz. Sin embargo, el Parlamento tampoco ha podido hacer Códigos, porque éstos resultan demasiado complejos como para discutirse entre 240 personas.

¿Qué debemos hacer los peruanos en vistas de nuestra experiencia reciente con el Parlamento? ¿Debemos suprimir el Parlamento, como quería Héctor Cornejo Chávez? O, por el contrario, ¿suprimir las facultades legislativas del Poder Ejecutivo, para que éste no abuse de las mismas?

Los Estados más desarrollados, no han hecho ni una ni otra cosa. Por un lado, suprimir el Parlamento supondría endosar la ideatíe que una sola persona -el Jefe del Estado- fuera capaz de gobernar mejor, él solo, que todo un sistema de pesos y contrapesos entre varias instituciones. Por otro, suprimir las facultades legislativas delegadas implicaría condenarnos a la lentitud e ineficiencia del proceso legislativo parlamentario. Sería ir contra las exigencias del desarrollo económico que impone la historia.

IV

La alternativa sensata es aceptar que el Parlamento debe ser mantenido, pero que debe también reformarse el rol de gobierno que le compete. En el Perú, debemos convencernos de que la misión central del Parlamento ya no puede consistir tanto en legislar como más bien en nombrar, supervisar y controlar al Poder Ejecutivo.

Nohay institución o estructura política en mejores condiciones de controlar al Poder Ejecutivo que el Parlamento. La prensa libre puede desarrollar una labor de control indirecto, presionando a la opinión pública hacia la

censura de alguna decisión. Sin embargo, la censura de la opinión pública no tiene una eficacia directa o inmediata. La prensa libre es control necesario mas no suficiente del gobierno porque no es una institución sino sólo una estructura política.

En cambio, la naturaleza institucional del Parlamento capacita a éste a efectuar una labor de control directa del Poder Ejecutivo. Esta debe consistir no sólo en la posibilidad de interpelar y censurar a los ministros de Estado, como hasta ahora lo ha sido, sino en la facultad de nombrar a la cabeza del mismo de entre sus propios miembros.

Sin duda, la propuesta de Héctor Cornejo Chávez era equivocada en su primer punto -"la supresión del Parlamento". Sin embargo, en el segundo estaba profundamente acertada y adelantada a su tiempo -"la unificación en un solo Poder Gubernativo de las funciones de legislar y ejecutar." La manera de salvar a la democracia es adoptando un sistema de gobierno en el que el Parlamento tenga facultades ejecutivas.

V

Con leves variantes, todos los países europeos -a excepción de Francia- cuentan con sistemas de gobierno parlamentaristas. El más conocido es el inglés. En Inglaterra, su Constitución nunca ha sido escrita. Esta consiste exclusivamente en los usos y costumbres que su historia ha ido decantando.

El diseño constitucional de las instituciones públicas inglesas deriva de la llamada Revolución Sagrada de 1688, por la que la monarquía a secas cedió el paso a la monarquía constitucional. El mismo consistió en darle al Parlamento -más exactamente, a la Cámara de los Comunes- auténticas facultades de gobierno. Tales facultades incluyen las de legislar, pero además la de nombrar de entre sus miembros al Primer Ministro y al resto del gabinete ministerial.

Así surge la figura del Primer Ministro como complemento del Rey, quien de allí en adelante "reina, pero no gobierna". En Inglaterra, el Parlamento puede legislar. Sin embargo,

ese no es su trabajo cotidiano. Normalmente, quien legisla es el Poder Ejecutivo, por delegación de facultades, o el Poder Judicial, a través de las sentencias que dictan sus jueces y tribunales.

La labor cotidiana del Parlamento consiste en pedirle cuentas al Poder Ejecutivo -a quien él mismo ha nombrado. Al respecto, se ha desarrollado un ritual que consiste en que todas las semanas -los días miércoles, a las dos de la tarde, antes de la hora del te- el Primer Ministro y el gabinete ministerial en pleno comparecen ante el Parlamento y son interpelados por éste⁶.

Inglaterra no es el único ejemplo. También en Alemania, Italia y España el Parlamento elige al Primer Ministro, y luego supervisa su gestión. La diferencia está en que estos países no exigen que todos los miembros del gabinete ministerial sean también parlamentarios. Asimismo, no han desarrollado tampoco la costumbre de la interpeleación semanal.

Por el contrario, en los países en los que la cabeza del Poder Ejecutivo es elegido directamente por el pueblo, el Parlamento tiene cada vez menos sentido. Es lo que ocurre no sólo en toda Latinoamérica, empezando por el Perú, sino también en los Estados Unidos y en Francia.

En estos países, el Parlamento ya no sirve para legislar, por lo cambiantes y complejos que son los actuales asuntos públicos. Entonces, los parlamentarios aparecen ante la opinión pública no como padres de la patria sino más bien como gestores de negocios privados. La responsabilidad de que esto ocurra no corresponde tanto a los parlamentarios como a la errónea distribución de funciones de gobierno.

VI

En el Perú, la introducción de estas nuevas responsabilidades del Parlamento supondría una reforma política de gran envergadura. No tenemos antecedentes en nuestra historia republicana de haber ensayado una fórmula parecida. A lo largo de nuestras once Constituciones, el Parlamento ha estado relegado a la función de legislar, con muy leves facultades de control del Poder Ejecutivo.

Así, resulta evidente que la introducción de las mismas debiera hacerse con suma prudencia. Sería recomendable que el Parlamento eligiera entre sus miembros al Primer Ministro, mas no a todo el gabinete ministerial. Al igual que en Alemania, España o Italia, éstos deberían poder ser nombrados entre personas que no ocupan curules parlamentarias.

Además, es necesario percatarse que el gran peligro del sistema parlamentarista es el llamado "despotismo de asamblea". Este se dio en Francia en dos ocasiones: luego de la Revolución de 1789 y durante la Revolución abortada de 1848, en la que la Comuna de París ardió durante todo un mes. Históricamente, las consecuencias del despotismo de asamblea han sido tan nefastas como las de las dictaduras totalitarias de un solo hombre.

En Inglaterra y en España, la manera de evitar los excesos del parlamentarismo es a través de la existencia de una monarquía dinástica. El Rey inglés o español tiene atribuciones para vetar las decisiones del Parlamento, tanto en lo que respecta a las leyes como en lo referente a la elección del Primer Ministro.

A estas alturas de nuestra historia, sin embargo, una monarquía constitucional resulta una alternativa no viable entre nosotros. En cualquier país americano sería imposible ponerse de acuerdo en designar a la familia real. La idea republicana está íntimamente ligada a nuestra emancipación. Por ello, es necesario buscar otra fórmula capaz de frenar el eventual exceso del Parlamento en sus atribuciones de gobierno.

La mejor alternativa es la del sistema político alemán. En Alemania, el Parlamento elige al Primer Ministro, llamado allí Canciller. Sin embargo, por encima tanto del Parlamento como del Canciller existe también la figura del Presidente de la República.

El Presidente de la República alemán es nombrado por una Asamblea elegida por el pueblo. Una vez nombrado el Presidente de la República, la Asamblea se disuelve. El Presidente de la República tiene atribuciones de gobierno parecidas a las del Rey en Inglaterra o España.

Por cierto, Alemania no es el único país en el que existe la figura del Presidente de la República como contrapeso del parlamentarismo. Lo mismo ocurre en Italia. El Presidente de la República italiano ha salvado a su patria muchas veces de la amenaza de la anarquía.

En el Perú, el Presidente de la República podría ser elegido también por una Asamblea o hasta directamente por el pueblo. Lo importante sería que pudiera vetar el nombramiento del Primer Ministro. Además, su mandato debería durar más que el del Primer Ministro.

VII

La introducción del parlamentarismo podría también ser moderada por la reforma de la composición del Parlamento. En este asunto, el tema clave es el del número de cámaras legislativas.

En las democracias modernas más importantes -las de Inglaterra y los Estados Unidos-, se ha optado por la opción bicameral. En la primera, existe la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes; en la segunda, el Senado y la Casa de los Representantes.

El Parlamento cuenta con dos cámaras legislativas también en todos los países vecinos del Perú, con la única excepción del Ecuador, que tiene un Parlamento unicameral. Colombia, Brasil, Bolivia y Chile cuentan con Parlamentos bicamerales, así como también la Argentina. En todos ellos, una Cámara es el Senado y la otra la de Diputados.

Sin embargo, las razones que justifican el bicameralismo en los países anglosajones son distintas a las que lo hacen en los países latinoamericanos. En los primeros, el bicameralismo se basa en determinadas características de sus respectivos sistemas políticos. En los segundos, en una consideración política general.

En Inglaterra, existen dos Cámaras porque su sistema político es el de la monarquía constitucional. La Cámara de los Comunes es elegida por el pueblo, mientras que los asientos en la Cámara de los Lores dependen de un nombramiento hecho por el Rey. Los mismos son luego hereditarios.

La Cámara de los Loes inglesa tiene facultades muy restringidas. Mas que indicarlo que hay que hacer, ordena sólo lo que no hay que hacer. No tiene iniciativa legislativa sino sólo poder de veto frente a las leyes que elabora la Cámara de los Comunes. Este puede ser ejercitado sólo tres veces consecutivas respecto al mismo asunto.

En los Estados Unidos, ambas cámaras legislativas son elegidas por el pueblo. Sin embargo, existen dos porque su sistema político es federal. En la Casa de los Representantes, cada Estado tiene un número de asientos en proporción a su densidad demográfica. En el Senado, todos los Estados tienen dos asientos. Desde que la Unión cuenta con cincuenta Estados, existen cien senadores.

El criterio de composición del Senado indica que cada Estado de la Unión tiene igual valor frente a sus pares. El de la Cámara de Representantes, que su valor depende de su número de habitantes. El primer criterio apunta a fortalecer la identidad de cada Estado; el segundo, a fortalecer el vínculo de unión entre los mismos.

En el Perú, en casi todos los demás países americanos y en Francia, el bicameralismo se introdujo como una garantía de mayor celo en el trabajo legislativo. Sin embargo, en el nuevo rol que sugerimos para el Parlamento, es claro que el bicameralismo complicaría inútilmente la tarea de nombramiento y control del Poder Ejecutivo. Más conveniente, en esta nueva perspectiva, sería el unicameralismo

VIII

Otro aspecto clave en la composición del Parlamento es el número de parlamentarios. Para determinarlo, deben tenerse presente dos consideraciones. Es evidente que la cantidad de parlamentarios afecta su calidad. Sin embargo, debe recordarse también que es deseable que en el Parlamento estén representadas todas las corrientes de opinión política. Por ello, su número no puede ser tampoco excesivamente reducido.

El número de parlamentarios varía mucho de país a país. Además, el criterio mis-

mo con el que se establece el número es también variable. Así, existen países en los que el número de parlamentarios es fijo, mientras que en otros es variable: depende, por ejemplo, de la densidad demográfica de los distritos electorales.

En el Ecuador, el número de diputados es parcialmente variable. Existe un número fijo de 12 diputados elegidos por votación nacional, pero luego hay un número variable que depende de una complicada fórmula: dos diputados elegidos por cada provincia, a excepción de las de menos de cien mil, que eligen uno; y además, un diputado por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de doscientos mil. Actualmente, el número es de 72 diputados⁷

Ecuador no es el único con semejante fórmula. En la Argentina, la Cámara de Diputados tiene también un número variable: un diputado por cada 33,000 habitantes o por cada fracción mayor a 16,500. En la Cámara de los Comunes inglesa, también el número depende de la población, que se divide, para estos efectos, en distritos unipersonales. Actualmente, como se indica en el Cuadro adjunto, éstos son 651⁸.

Por mandato de la Constitución de 1979, en el Perú el número de parlamentarios ha sido fijo: 60 senadores y 180 diputados. Al Senado se le añaden los ex-Presidentes constitucionales, pero ellos no son comprendidos a la hora de computarse el quorum.

¿Sería más conveniente adoptar un criterio distinto, esto es, que el número de parlamentarios fuera variando en cada elección? Probablemente, no. El número variable de parlamentarios pasaría a ser tema prioritario en el debate público cada vez que se fueran a realizar elecciones. Así, contribuiría a crear conflictos políticos frecuentes y descuidar temas más importantes.

Por tanto, es preferible mantener el criterio de un número fijo de parlamentarios. Lo que sí conviene revisar con el mayor cuidado es el número de éstos que la Constitución de 1979 establece.

Un criterio apropiado para resolver este dilema parece ser el análisis comparativo del ratio población/parlamentarios en distintos países. En Latinoamérica, por encima nuestro.

está Bolivia -un ejemplo de inestabilidad política- y Chile -que acaba de retornar a la democracia y que no termina de perfilar bien sus instituciones públicas. Nuestros demás vecinos y la Argentina tienen un ratio población/parlamentarios menor al nuestro.

En los Estados Unidos, existen también muchos más habitantes por parlamentario que en el Perú. Sin embargo, parece evidente que no convendría aplicar la misma proporción al Perú, debido a que se obtendría un Parlamento unicameral de apenas 46 miembros. Estos no asegurarían una representación completa de las variadas fuerzas políticas peruanas.

Por su parte, puede observarse que Inglaterra tiene un elevado número de parlamentarios por habitante -inclusive si sólo se toma en cuenta a los miembros de la Cámara de los Comunes, tal como se ha hecho en el Cuadro adjunto. El aplicar tal proporción al Perú llevaría, prácticamente, a mantener un Parlamento de 240 miembros.

La escasa práctica parlamentaria peruana sugiere que una sola Cámara de tan elevado número de miembros resultaría inconveniente. Por estas razones, quizás ésta debería tener no menos de 100 ni más de 180 miembros, que es el número de la actual Cámara de Diputados.

IX

Es necesario también analizar cómo se define la circunscripción electoral de la representación parlamentaria: si es sinónimo de distrito, provincia, departamento, región o país entero. Este es otro aspecto clave que ayudaría a evitar el temible despotismo de Asamblea.

La única manera de precisarla responsabilidad de los parlamentarios frente a sus electores es señalando claramente que cada uno de ellos represente a una determinada circunscripción electoral⁹. Esto es lo que tanto en Inglaterra como en los Estados Unidos se llama distrito unipersonal o también escrutinio mayoritario.

Cada parlamentario podría representar a 50,000 ciudadanos determinados. Si un distrito de Lima tiene 150,000 ciudadanos, ten-

dría tres parlamentarios; si un departamento del interior tiene 100,000 ciudadanos, tendría dos parlamentarios. Lo importante es determinar con precisión quién representa a quién.

Este sistema tiene la ventaja adicional de eliminar a los partidos políticos pequeños. El partido político que vence en un distrito electoral, coloca a su candidato a la representación del mismo en el Parlamento. Así, sólo tres o cuatro partidos lograrían colocar representantes.

En el largo plazo, el país iría hacia un sistema bipartidista. Este es un complemento necesario del sistema de gobierno parlamentarista¹⁰. La multiplicidad de partidos haría muy difícil la elección del Primer Ministro, tal como ocurre lamentablemente en Italia¹¹. Debe comprenderse que el bipartidismo es generado principalmente por el mecanismo electoral que un país utiliza, no por razones culturales o económicas².

XI

Otros temas vinculados a la composición del Parlamento, que conviene reseñar brevemente, se refieren a la reelección de los parlamentarios, a la duración del mandato parlamentario y a la renovación total o parcial de las Cámaras legislativas.

Respecto al primero, cabe notar que es aceptada en todos los países. En el Perú, no sería conveniente prohibir la reelección de los parlamentarios. De hacerlo, se estaría condenando la actividad parlamentaria a ser una especie de "hobby". Nadie podría dedicarse seriamente a la misma, puesto que tendría que dedicar atención a otras actividades en las cuales desarrollarse posteriormente. Sólo las personas que tuvieran una cuantiosa fortuna personal podrían ser parlamentarios con tranquilidad.

Respecto al segundo punto, la duración del mandato parlamentario, parece conveniente mantenerlo tal como está actualmente, esto es, cinco años. El mandato parlamentario en Inglaterra también dura un lustro.

Finalmente, respecto a la renovación parcial y por períodos menores del Parlamento

debe indicarse que la misma ha tenido consecuencias negativas en nuestra historia. En 1914, por ejemplo, produjo el golpe de Estado contra Guillermo Billinghurst. Por tanto, parece recomendable mantener la figura de la renovación total del Parlamento unicameral al cabo de los cinco años.

XII

La propuesta de reforma constitucional que aquí se presenta ayudaría a que la democracia representativa tome consistencia en nuestro país. Ello es indispensable para que terminen los golpes de Estado, que resultan un fenómeno cívico y moralmente bochornoso.

Entre nosotros ha faltado realismo-observación y análisis de las auténticas posibilidades de rendimiento de cada institución pública. Las expectativas ciudadanas respecto al Parlamento han sido equivocadas. Por eso, él ha terminado teniendo una imagen tan negativa.

El Parlamento debe ser evaluado por lo que hace o deja de hacer dentro de sus facultades constitucionales. Exigir que así ocurra es lo menos que puede hacerse para desmitificar la política y empezara concebirla, finalmente, sólo como la prosaica actividad humana de organización de la convivencia social en que ella consiste.

NOTAS

- (1) Este artículo se basa en una investigación sobre "Parlamentos Comparados", llevada a cabo en el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico durante la segunda mitad de 1991. Agradezco el apoyo de Katia Makhlouf -encargada del Taller de Investigación de Estudios Sociales (TADES), dentro del cual se llevó adelante este estudio. Asimismo, agradezco a los profesores Julio Velarde, Bruno Seminario, Felipe Portocarrero y Paul Remy por los comentarios y críticas a las ideas que aquí presento. Finalmente, agradezco también a los estudiantes que, participando en los Talleres de "Parlamentos Comparados", ayudaron a conseguir y procesar la información contenida en este trabajo.
- (2) Cfr. Apoyo S.A. (Editor) *Informe de Opinión* Lima: Apoyo S.A., enero-diciembre, 1895-1991. También Apoyo S.A. (Editor) "La Encuesta del Poder". En *Debate*. Lima: julio 1980-1991.
- (3) Cfr. Héctor Cornejo Chávez. *Socialcristianismo y Revolución Peruana*. Lima: Centro Andino de Capacitación y Estudios, 1975, p. 214.
- (4) Cfr. "Fed Up!". En: *Time (Internacional)*. Nueva York: 20 de abril de 1992, Vol. 139, No. 16, pp. 18-21.
- (5) Cfr. Pedro Planas. "El Control Parlamentario". En: *Oiga*. Lima: 2 de mayo de 1992. V Etapa, No. 576. pp. 36-41
- (6) Cfr. Manuel Fraga *El Parlamento Británico* Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1960, 440 pp.
- (7) Cfr. "Duran y Nebot son Favoritos para Sucesor a Rodrigo Borja en Ecuador". En: *Expreso*. Lima: 17 de mayo de 1992, p. A-25.
- (8) Cfr. "Conservadores Logran Histórico Cuarto Mandato". En: *El Comercio* Lima: 10 de abril de 1992, p. A-1.
- (9) Cfr. Eduardo Andrade Sánchez. *Introducción a la Ciencia Política*. México: Harper & Row, 1983, pp. 161 y sgtes.
- (10) El bipartido no es un fin en sí mismo, pero es un sistema inherentemente más estable que el multipartidismo. Ciertamente, implica un mayor riesgo de concentración de poder, por esto es un *trade off* necesario para hacer viable la elección del Primer Ministro por el Parlamento.
- (11) El sistema electoral italiano es favorable a la llamada "representación de las minorías". Sin embargo, las generosas intenciones del mismo son cómplices de la transformación de los partidos políticos en simples grupos de presión, puesto que ya no sirven para agregar intereses sino sólo para articularlos. En las últimas elecciones italianas, existió un Partido de Taxistas y hasta un Partido del Amor.
- (12) Dejo constancia que el maestro Maurice Duverger sostiene la opinión contraria en *Sociología Política*. Barcelona: Ariel, 1968, pp 318 y sgtes. (edición original-1966)

(13) Esta propuesta alternativa de reforma del Parlamento y del sistema político peruano puede parecer, a primera vista, sumamente radical y, por ello mismo, inviable. Sin embargo, debe ser analizada con el telón de fondo del fenómeno recurrente del golpe de Estado en el

Perú. Especialmente, con el del último, ocurrido el 5 de abril pasado. En esta perspectiva, es evidente que resulta necesario ensayar nuevos diseños institucionales que permitan una identificación mayor de la ciudadanía con sus representantes.

Anexo:

ALGUNOS PARLAMENTOS COMPARADOS

	Perú	Chile	Bolivia	Brasil	Colombia	Ecuador	Argentina	EEUU	Inglaterra
Fecha Constitución	1979	1980	1967	1987	1991	1978	1957	1787	1688
# de Cámaras	2	2	2	2	2	1	2	2	2
# de Senadores	60 ¹	38	27	70	100	.	52	100	Variable
# de Diputados	180	120	135	108	160	72	254	435	651
Población (Millones)	21.6	13.2	7.3	150.4	33.0	10.6	32.3	249.2	57.2
Ha tvPaitam. (Miles)	90.0	83.5	45.1	844.9	126.9	147.2	105.6	465.8	87.86
Reelección Padamenlano	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Durac-Send (Años)	5	8	4	8	4	4	9	6	Variable
Durac.Dip. (Años)	5	4	4	4	4	2	4	2	5
Renov. Senadores	Total	Mitades	Total	Tercios	Total	Total	Tercios	Tercios	Variable
Renov. Diputados	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Mitades	Total	Total