

EXPLORANDO EL PARLAMENTO EN EL PERÚ

Luis Bustamante-Belaúnde

LUIS BUSTAMANTE BELAUNDE: Jurista peruano. Profesor principal del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas y director de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico, Lima, Perú.

El presente artículo recoge algunos avances del estudio "El Parlamento en el Perú" que el autor viene conduciendo desde mayo de 1983. Este proyecto de investigación pretende, más que un esfuerzo especulativo y teórico, la identificación de las condiciones reales en que el parlamento peruano desenvuelve sus funciones, con miras a detectar las posibles causas que impiden o limitan su actitud, y a encontrar guías de solución que permitan superarlas.

Para todas las democracias representativas, el Parlamento resulta ser una institución tan característica como indispensable. A través suyo, se articula, en la proporción que determine la voluntad electoral, la participación de los actores centrales del quehacer político -esto es, de los partidos- en el desempeño de dos funciones atribuidas específicamente: legislar y controlar la acción ejecutiva del gobierno.

Las modalidades con que cada Parlamento debe cumplir estas funciones pueden variar, y de hecho varían, según los países y, dentro de ellos, según sus distintas etapas constitucionales. Incluso dentro de una misma estructura parlamentaria, pueden observarse desempeños desiguales, según la composición de cada caso.

Lo único que no suele variar y que, por el contrario, se presenta como constante es el rigor con el que la institución parlamentaria es comúnmente tratada en los estudios que respecto a ella se emprenden desde los variados campos de las ciencias sociales y, particularmente, desde el análisis político. Su vulnerabilidad desde el punto de vista de la eficacia como instancia que responda a los requerimientos de la hora actual se asocia frecuentemente a la crítica de su significación como supuesto paradigma estéril de una democracia burguesa que se agota en la liturgia de lo formal. En algún extremo, esta asociación llega al punto de imputar además al Parlamento el ser una de las causas principales por las que una democracia formal no

puede ampliarse y profundizarse en contenido y hacerse real. Entonces parece llegado el momento de emprender un esfuerzo orientado a indagar las razones y las sinrazones de ese peligroso divorcio observado entre los roles diseñados por la teoría política y los juicios sobre los desempeños efectivos que provienen de quienes se dedican al estudio de la experiencia política.

NECESIDAD DE INVESTIGAR EL PARLAMENTO EN EL PERÚ

El Perú no es un medio ajeno a este fenómeno. Su régimen republicano instaurado en 1821, dentro de un clima caracterizado por la vigencia de la ideología democrático-liberal en los precursores y protagonistas de su independencia política, fue representado por una institucionalidad que tuvo en el Parlamento un elemento central. Este debía constituirse en una instancia asambleísta plural -y la más ampliamente colegiada- dentro del ordenamiento del sistema de decisiones, reservándose el rol legislador y fiscalizador, el cual fue variando en la letra de los 24 textos o cartas fundamentales que componen la colección constitucional del Perú.

Pero no es solamente el tenor de los artículos constitucionales referidos al Parlamento lo que ha variado a lo largo de la experiencia republicana en el Perú. Es, por encima de ello si se quiere, lo accidentado de esa experiencia efectiva lo que se constata y se propone como punto de partida de una investigación nacional inscrita dentro del esfuerzo indagador antes referido.

De los 164 años transcurridos desde el nacimiento del Estado republicano, el gobierno ha estado en 90 de ellos a cargo de militares, de los cuales pocos se preocuparon de la institución parlamentaria y, cuando lo hicieron, frecuentemente la usaron tan sólo en apariencia o la cubrieron mediante elecciones espurias. Aparte de ello, durante más de un cuarto de siglo el país fue gobernado al margen de todo orden constitucional, tiempos en los cuales el Parlamento no fue siquiera considerado. Sólo en lo que lleva de corrido el siglo XX, la mitad de este período ha estado cubierto por gobernantes elegidos, mientras que la otra mitad lo ha sido por gobiernos que tuvieron su origen en la fuerza de los golpes de Estado.

A ello habría de agregarse más recientemente la batería conceptual que, bajo las banderas de la tesis a favor de una democracia sin partidos y de la participación directa de organizaciones sociales de base en reemplazo de aquéllos, fue descargada con singular ensañamiento sobre la idea parlamentaria durante el último gobierno militar peruano.

Lo dicho, además de mostrar la precariedad de las instituciones constitucionales en el medio nacional, también puede explicar, al menos en parte, las escasas y discontinuas oportunidades históricas ofrecidas al Parlamento nacional para probar su idoneidad o para adecuar sistemáticamente su estructura y su conducta a una contribución más eficaz al mejor ejercicio del poder político.

El Parlamento en el Perú no ha sido estudiado sistemáticamente¹. En él han recaído esporádicas preocupaciones de constitucionalistas como una parte más dentro de un contexto de trabajo definitivamente genérico. Además, el volumen de tal producción no es considerable: en el último cuarto de siglo, exceptuando las publicaciones que comentan la Constitución aprobada en 1979, el número de autores editados en materia constitucional no especializada no supera el de los dedos de una mano.

Algunos trabajos recientes aluden a la institución parlamentaria, no en su plasmación histórica concreta en el caso peruano sino como objeto de crítica en tanto traducción de una ideología liberal y exponente de una democracia puramente formal. Otros lo analizan más en concreto y en detalle, pero a partir de declaradas posiciones partidarias que en más de una manera interesan y sesgan la objetividad del análisis. Todos estos trabajos, que resultan relativamente numerosos en este medio, son variados en cuanto a su calidad y rigor teóricos, y frecuentemente corresponden a intereses parciales.

Todo ello, además de demostrar una carencia, demostraba la necesidad de desarrollar otros trabajos que, desde una genuina perspectiva académica (lo que quiere decir desprovista de preconceptos, condicionamientos y motivaciones parcializadas) abordasen en forma amplia el estudio del tema parlamentario.

A la vez, se estaría intentando una dimensión básicamente aplicativa que, emprendida desde fuera del aparato público, buscaría arrojar luces importantes y desinteresadas en la interpretación de los alcances y límites, actuales y potenciales, del Parlamento dentro de la institucionalidad democrática.

¹Una relación incompleta de los más importantes trabajos editados recientemente sobre el Parlamento peruano registraría al menos los siguientes títulos: Rubio Correa, Marcial; Luna Victoria León, César; Eguiguren Praeli, Francisco: **Constitución: ¿qué y para qué?**, Desco, Praxis No. 11, Lima, 1978. Pease García, Henry; Rubio Correa, Marcial; Madalengoitia, Laura: **Mitos de la democracia**, Desco, Praxis No. 12, Lima, 1978. Bernales, Enrique; Madalengoitia, Laura; Rubio Correa, Marcial: **Burguesía y Estado liberal**, Desco, Lima, 1979. Balbi, Carmen Rosa; Madalengoitia, Laura: **Parlamento y lucha política: Perú, 1932**, Desco, Lima, 1980. Roncagliolo, Rafael: **¿Quién ganó?: elecciones 1931-80**, Desco, Lima, 1980. Bernales, Enrique: **Crisis política: ¿solución electoral?**, Desco, Lima, 1980. Bernales, Enrique: **Parlamento, Estado y Sociedad**, Desco, Lima, 1981. Bernales, Enrique: **El Parlamento por dentro**, Desco, Lima, 1984.

Lo que se pretendía, pues, y en resumen, más que un esfuerzo puramente especulativo y teórico, era la identificación de las condiciones reales en que el Parlamento peruano desenvuelve sus funciones, con miras a detectar las posibles causas que impiden o limitan su actividad, y a encontrar guías de solución que permitan superarlas.

De este modo, podría ayudarse a que llegue a conformar un ámbito dentro del cual y a través del cual los representantes elegidos por voluntad popular ejerciesen el poder político que la Constitución les reserva, a la altura de las exigencias planteadas por una sociedad como la peruana en nuestros días y en un futuro próximo.

PLANTEAMIENTO GLOBAL DE LA INVESTIGACIÓN

Desde este punto de partida se concibió un proyecto de investigación, que se inició en mayo de 1983, y que ya en sus orígenes fue planteado en términos abiertos y plurales².

Primeramente se tejió un conjunto de hipótesis que guardaban relación con las razones que suelen servir de sustento al cuestionamiento de la efectividad del Parlamento y que, de un modo grueso, pueden agruparse así:

- a. su naturaleza orgánica, que lo haría poco permeable a la admisión de las demandas provenientes de la base social, así como poco idóneo para su procesamiento en la forma y oportunidad más deseables;
- b. la posición que ocupa como institución dentro del sistema nacional de decisiones, que lo situaría en desventaja frente a la eminencia creciente de los órganos gubernamentales del poder ejecutivo, que -aparentemente al igual que en gran parte de la experiencia constitucional comparada contemporánea- incrementan su gravitación a expensas de las tradicionales funciones parlamentarias en el campo legislativo;
- c. la precariedad de medios y recursos que se le asignan, y que resultarían escasos e inadecuados para el debido cumplimiento de las responsabilidades nominalmente atribuidas; y

² La investigación se inició gracias a la ayuda recibida del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-IDRC) del Canadá, y de la Fundación Friedrich Ebert. Con base en el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, el proyecto es conducido por el autor de este artículo. Para el desarrollo del avance registrado hasta la fecha, se ha contado con la asistencia de Eduardo Bueno León. Asimismo, se ha contado con la colaboración de Alejandro Beoutis Candahuana y César Campos Rodríguez.

d. las limitaciones provenientes de su composición personal, y que también dificultarían el desempeño funcional de sus integrantes, en términos de inexistencia o insuficiencia de antecedentes públicos o de experiencia específica, de preparación o dedicación adecuadas, de comunicación con las bases electorales y partidarias y con el conjunto del aparato estatal, y de facilidades para la captación y el procesamiento de los requerimientos originados en la opinión pública, entre otras muchas manifestaciones.

Por tales razones, el trabajo de investigación fue previsto para ser desarrollado con las siguientes dimensiones:

- **conceptual y normativa**, que comprende la caracterización contemporánea del Parlamento en relación con los principios de la teoría política y con las versiones de los diferentes sistemas y regímenes políticos;

- **histórica**, que, prescindiendo deliberadamente del tratamiento historiográfico extensivo, tocarse los aspectos funcionales al desarrollo de los demás contenidos;

- **organizativa**, que incluye la descripción estructural de los órganos parlamentarios y de su mecánica operativa en el desempeño de la función legislativa y de las distintas modalidades de control, así como el examen de las regulaciones internas;

- **funcional**, que abarca el flujo de trabajo y resultados del pleno de cada una de las Cámaras y de las Comisiones en el cumplimiento de sus funciones legislativas y de control, así como el desempeño administrativo de las mesas directivas, en orden a determinar la productividad funcional en cada una de las legislaturas;

- **administrativa**, que busca detallar los recursos disponibles para el Parlamento. Incluye tanto la clasificación del personal calificado profesional y de apoyo cuanto su remuneración comparada con la vigente en otros organismos estatales. Asimismo, el estudio de la planta física y del equipamiento material y las facilidades con que cuenta el Parlamento en términos de manejo y procesamiento de información. Se analiza también la asignación de recursos financieros y su evolución comparativa respecto a otros organismos de carácter público. Finalmente, se describe su inserción dentro de los sistemas administrativos públicos nacionales;

- **electoral**, que examina el sistema y los resultados electorales que originaron la conformación parlamentaria actual, y su comparación con los de otros procesos electorales;

- **composición personal**, dirigida a establecer lo que podría llamarse el "perfil vital" de la representación parlamentaria.

EL "PERFIL VITAL" DE LOS PARLAMENTARIOS

Dado el avance del trabajo realizado, el presente artículo se propone referirse exclusivamente a la tarea desarrollada en relación con este último aspecto, esto es, el de la investigación del **perfil vital** de los representantes parlamentarios.

Para el estudio de la composición parlamentaria y la conformación de su estadística vital, se elaboró y aplicó una encuesta personal, que sería aplicada en forma directa. La encuesta comprendía las siguientes partes:

a. Datos personales: dentro de éstos se relevó información relativa a los datos generales de los parlamentarios, tales como los **familiares y educativos** (fecha, lugar y tipo de población de nacimiento propio y de sus antecesores, cónyuge o pareja, e hijos, así como sus antecedentes políticos; establecimientos y niveles educativos, y especialidades cursadas y tituladas; idiomas manejados y grados de dificultad en ello); los relativos a **facilidades materiales** (tipo de vivienda familiar y título de ocupación; medios usados para el transporte, remuneraciones personales y familiares, y su eventual destino a fines partidarios); los de **referencia de socialización** (asociaciones y organizaciones en las que se participa y ocupan cargos directivos, con mención especial de ciertos clubes locales y sociales; auto percepción de clase social; participación en iglesias o confesiones y prácticas religiosas; juicio sobre la masonería, etc.); de **experiencia laboral y empresarial** (sectores e instituciones en las que se trabajó, niveles de responsabilidad ejercida; tipo de actividades simultáneas a la representación); y **otros** (conocimientos de los departamentos del país y de países del extranjero, número de veces y razones de sus viajes).

b. Datos de la trayectoria partidaria: en este caso se indagó sobre los partidos o agrupaciones en que se inició la simpatía y la militancia políticas, causas (y término, en su caso) de las mismas, y fechas en que ello se produjo. Asimismo, se buscó la indicación de los cargos ocupados en cada partido, su naturaleza, su nivel, su tipo de responsabilidad y las fechas de su ejercicio. La búsqueda se extendió hasta la calificación de las simpatías y militancias de su grupo familiar inmediato. Finalmente, se pidió la enunciación de las personalidades nacionales e internacionales que se juzgaba que más influyeron en su trayectoria política.

c. Datos funcionales: dentro de este capítulo se procuró profundizar la percepción y la evaluación del desempeño parlamentario desde una estimativa propia o personal, y también como una apreciación institucional.

Para lo primero, y a partir de la previa experiencia pública en general -y específicamente de la parlamentaria-, y de las posiciones alcanzadas en ellas, se preguntó sobre la razón de su inclusión en las listas de candidatos. Se consultó sobre las fuentes de información que constituían sus referencias habituales y los medios preferidos para expresarse. Se indagó el crédito que merecían las encuestas de medición de la opinión pública y la valoración de los grupos de presión. Se interrogó sobre el grado de participación (en términos de asistencia e intervenciones) en la Cámara y en las Comisiones, y en relación con el promedio general; el número o proporción de leyes y mociones de las que se consideraba autor o corresponsable; su dedicación, en porcentajes de tiempo, a los distintos tipos de función parlamentaria. Se interrogó sobre la canalización de las relaciones con los respectivos partidos, con la base electoral y con los varios niveles de la administración pública. Se hizo incidencia en la manera en que juzgaba que había influido el ejercicio de su representación dentro de los círculos de referencia familiares y sociales.

Se pidió a los encuestados el pronóstico de su futuro parlamentario y un juicio sobre los alcances de la disciplina partidaria en materia de votaciones parlamentarias. Se indagó la dedicación de su tiempo libre. Y, finalmente, sobre la valoración de su grado de conocimiento de determinadas materias e ideologías.

En cuanto a la valoración institucional, se indagó el juicio de cada parlamentario sobre la posibilidad de consensos generales y específicos entre los distintos partidos representados en el Congreso. Se les pidió también la comparación de su actual experiencia parlamentaria con la anteriormente habida, en su caso, así como con las expectativas propias y las de su partido. Se averiguó su apreciación sobre los distintos servicios ofrecidos por el Congreso.

d. Criterios sobre la descentralización del país: en este punto, se sometió a la consideración de los parlamentarios diversos criterios y aseveraciones en torno a la razón de ser, la posibilidad, los requisitos y el pronóstico de desenvolvimiento del proceso de regionalización del país como medio para lograr su descentralización política. El tema fue seleccionado teniendo en cuenta que, por su especial naturaleza, podría permitir establecer una eventual confrontación de consistencias entre los intereses provenientes de la base electoral (mapa geográfico) y los derivados de la afiliación partidaria (mapa político).

LA LABOR CUMPLIDA

La encuesta fue, en parte, "cerrada", es decir, de opciones limitadas, en orden a facilitar la tabulación y formación de los datos; y, en parte, abierta a las respuestas libres de los parlamentarios.

Para su aplicación se entrenó a 34 alumnos universitarios, en su mayoría estudiantes de Derecho, Economía o Administración, procedentes de 4 universidades limeñas, quienes actuaron bajo la supervisión de un equipo de 3 coordinadores.

El 75% de las entrevistas se aplicó entre noviembre y diciembre de 1983, y el resto lo fue entre enero y mayo de 1984.

La encuesta fue aplicada a la totalidad de 60 senadores y 180 diputados. Puede decirse que sólo un 8% del total mostró escasa actitud favorable, presumiblemente por recelo genérico a este tipo de sondeos. Por problemas constatados de salud de dos senadores y un diputado, hubo de acudirse al testimonio de familiares y colaboradores inmediatos para la cobertura de ciertos datos. Sólo un senador de filiación trotskista, se negó a proporcionar todo tipo de información personal que trasciende a la oficialmente disponible.

Las entrevistas se llevaron a cabo en diversos ambientes del Congreso o en oficinas de trabajo, y la mayoría de las veces en la residencia del parlamentario, sin presencia de terceros. Se empleó un promedio de 45 a 60 minutos en cada caso, aunque muchas se extendieron por varias horas, por comentarios a las preguntas, ampliación de respuesta o relato de anécdotas y testimonios personales.

Puede decirse que algunas preguntas relativas a los datos personales causaron ciertas tensiones (especialmente las relativas a los niveles educativos), y mayor esfuerzo o franca resistencia otras de ellas (información sobre ocupación del cónyuge, ingresos mensuales, y experiencia laboral y posiciones empresariales ocupadas). Los datos de la trayectoria política fueron los más ávidamente respondidos. En los datos relativos al desempeño funcional, se recibieron los aportes más creativos. Y, finalmente, en cuanto a los criterios sobre la descentralización, éstos fueron estimados como "muy técnicos" en algunos casos, requiriéndose en varios de ellos otro momento para su contestación.

Ciertos parlamentarios cuestionaron algunas preguntas en concreto, o la extensión excesiva de la encuesta. En otros, se pudo captar inquietud en cuanto al propósito

final de la investigación o en cuanto al uso de que se daría a tanta información detallada. Algunos, muy pocos, pidieron que no se les hicieran ciertas preguntas o que no se anotasen ciertas respuestas emitidas al lograrse la deseable confianza con el entrevistador; otros, en cambio, solicitaron la anotación literal de sus contestaciones, y reclamaron la revisión final de los datos consignados.

Paralelamente a la aplicación de las encuestas, fueron depuradas las respuestas recibidas, para limpiar la información relevada y preparar su codificación. Concluida ésta, se dio pase a su procesamiento automático que, en una primera etapa, concluyó en octubre de 1984.

Como resultado, de las 290 preguntas que conformaban la encuesta, se han obtenido 359 cuadros que contienen la información primaria, y 1.027 cuadros desagregados.

PRINCIPALES CONSTATAIONES

En este trabajo se presenta un conjunto de gráficos que exponen algunas de las principales constataciones a las que se ha podido arribar gracias al desarrollo de la encuesta.

En estos gráficos se presentan los partidos de la siguiente manera:

- **AP:** Acción Popular, partido del gobierno, liderado por el Presidente de la República, Arq. Fernando Belaúnde Terry, y que cuenta con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y mayoría relativa en el Senado.

- **PAP:** Partido Aprista Peruano, principal partido de oposición en el régimen 1980-1985.

- **IU:** Izquierda Unida. Es un conglomerado de partidos, que postularon independientemente en las elecciones de 1980 y que posteriormente se han agrupado en torno a esa denominación. Comprende a los siguientes partidos que alcanzaron representación en la elección de 1980: UDP (Unidad Democrática Popular), UNIR (Unión de Izquierda Revolucionaria), UI (Unidad de Izquierda, fruto, a su vez, de la alianza electoral entre el Partido Comunista Peruano y el Partido Socialista Revolucionario), FOCEP (Frente Obrero Campesino Estudiantil Y Popular). Comprende al PADIN (Partido de Integración Nacional) que corresponde a un grupo de parlamentarios salidos del PPC y de AP después de las elecciones de 1980 y que

actuaba parlamentariamente con este nombre al momento de la encuesta, aunque, posteriormente, la mayoría de ellos se ha desmembrado. Comprende también a un parlamentario del PMLN (Partido Mariateguista de Liberación Nacional), salido de la UI.

- **PPC:** Partido Popular Cristiano, de inspiración socialcristiana, y que durante los primeros cuatro años de gobierno integró el gabinete gubernamental. Con algunas excepciones, ha actuado como aliado parlamentario de AP desde 1980.

- **OTROS:** Comprende a las siguientes agrupaciones: FRENA TRACA (Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos); MBH (Movimiento de Bases Hayistas), facción separada del Partido Aprista Peruano después de las elecciones de 1980; Independientes, bajo cuya denominación se comprende a los parlamentarios que se separaron de distintos partidos políticos después de la elección de 1980; y M7J (Movimiento 7 de Junio) que corresponde a un parlamentario salido de AP.

- **TROTSKISMO:** Comprende a los siguientes partidos: PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores); POMR (Partido Obrero Marxista Revolucionario); y PST (Partido Socialista de los Trabajadores). Estos tres partidos postularon conjuntamente en las elecciones de 1980 bajo la denominación del primero de los nombrados.

En el **Gráfico 10** se indica el período en que inició la militancia partidaria de los representantes. Los períodos indicados comprenden los siguientes tramos históricos:

- Antes de 1945: Esto es, antes de la elección del presidente Bustamente y Rivero, y de la asunción del Frente Democrático Nacional.

- 1946-1955: desde el período del presidente Bustamente y Rivero hasta la finalización del gobierno militar y seudoconstitucional de Odría.

- 1956-1962: segundo período constitucional del presidente Manuel Prado y gobierno militar previo a la elección del presidente Belaúnde.

- 1963-1975: primer gobierno del presidente Belaúnde, y gobierno militar en el período de Velasco.

- 1976-1978: gobierno militar en el período de Morales Bermúdez, hasta el inicio de la Asamblea Constituyente.

- 1979-1980: Desde la conclusión de la Asamblea Constituyente hasta las elecciones de 1980 en que se inicia el segundo gobierno del presidente Belaúnde.

La misma información, desagregada según agrupaciones políticas se presenta en el **Gráfico 11.**

RECAPITULACIÓN

El trabajo al que se refiere este artículo dista aún mucho de ser completado. Su avance, sin embargo, permite aseverar que el camino recorrido es correcto en términos de las indagaciones que se propuso efectuar y de las hipótesis que pretendió constatar.

Ha permitido hasta el momento, de una parte, verificar la importancia de investigar la composición personal del Parlamento como una materia insustituible para conocer y comprender las potencialidades así como las limitaciones que la institución parlamentaria acusa en cuanto a sus relaciones con la base social, la organicidad partidaria, y el conjunto del aparato público, y en cuanto a su eficacia política. Y, de otra parte, el trabajo ha hecho posible confirmar, una vez más, la utilidad y eficacia de la observación directa e individualizada que una encuesta hace posible como medio idóneo para confrontar la vigencia de determinados postulados teóricos en su relación con una realidad que se muestra obstinada en ponerlos a prueba en la experiencia cotidiana y, a través de ella, parecería demandarlos precisamente como necesarios.