

FRENTE A LA REPARTIJA

## HACER NUESTRA LA **POLÍTICA**

◎ El escándalo de la repartija ha vuelto a despertar en los peruanos la necesidad de una reforma política que mejore drásticamente la calidad de nuestros representantes. Esto requiere reformas inmediatas, en los partidos y las elecciones, que nos permiten un mayor y más eficiente acceso al poder; y reformas de mediano plazo que nos den una constitución democrática como herramienta para entendernos mejor y construir esta casa común que es el Perú.

# Índice

## 2

Página  
**INTRODUCCIÓN**  
Un nuevo momento de reforma política

## 3

Página  
**MOMENTO DE QUIEBRE**  
La transición frustrada

## 4

Página  
**MEDIDAS URGENTES**  
La repartija y otros demonios

## 6

Página  
**CONSTITUCIÓN**  
Un nuevo contrato social para transformar el país

## 8

Página  
**LAS CLAVES PARA LOS CAMBIOS POLÍTICOS**

#### OTRAMIRADA

Análisis y propuesta de política  
Publicación del Colectivo Otra Mirada

Edición: N° 27

Presidente: Salomón Lerner Ghitis

Director: Nicolás Lynch Gamero

Consejo Directivo: Salomón Lerner G., Manuel Dammert Ego Aguirre, Cecilia Israel La Rosa, Nicolás Lynch Gamero, Pedro Francke

Investigación, análisis y edición:

Laura Arroyo Gárate y Carlos Alberto Adriazén García Bedoya

Diseño y diagramación:

Jorge Serisse Sáenz

Fotos: Archivo del Diario La República

Dirección: José Pardo 741,

4to piso. Miraflores, Lima.

Teléfono: 445-6834

E-mail: infodiario@otramirada.pe

Impresión: Talleres del

Grupo La República

# Introducción

## Un nuevo momento de reforma política

**E**xiste la idea de que las reformas políticas son inútiles, de que sólo vale la pena reflexionar sobre cambios sociales o económicos. Sin embargo, el neoliberalismo llevó adelante un gran cambio político, bajo condiciones de dictadura, en la década de 1990, que es el origen inmediato de buena parte de nuestros males. Hay necesidad, por lo tanto, si queremos transformar el país en un sentido democrático, de plantear una reforma política que haga posible los necesarios cambios económicos y sociales.

Pero es cierto también que las reformas políticas no se pueden realizar en cualquier momento. La ciudadanía debe tomar conciencia de su necesidad para que estas puedan producirse y sean exitosas. Ollanta Humala, en sus dos campañas electorales (2006 y 2011), logró crear un momento constitucional pero rápidamente lo abandonó frente a las necesidades de llegar y luego permanecer en el poder. La repartija, como la bautizó el pueblo movilizado, ha sido un nuevo momento de esa conciencia, una clarinada frente al exceso de nuestra representación que consideraba que una vez elegida podía hacer lo que le viniera en gana. La indignación, sin embargo, es un primer paso que puede caer en saco roto si no logra algunas de sus reivindicaciones. Hay necesidad de conseguir primero una reforma política que mejore nuestra representación y, segundo, una reforma de fondo, constitucional, que nos lleve a un nuevo acuerdo entre los peruanos para hacer viable la democracia.

El problema es que hasta ahora no superamos la etapa de la indignación. De parte del Congreso parece que estuvieran jugando a que la población se olvide y a que todo siga como antes. De parte de la sociedad civil, los que se movilizan son los trabajadores que anuncian un paro nacional entre cuyas reivindicaciones está “una Nueva Constitución”, lo que es importante pero no suficiente. Es que en este tema no es fácil pasar de la indignación a la propuesta, más todavía cuando en la última campaña electoral tuvimos al candidato ganador que juntó la mayor parte de sus votos con la promesa del cambio constitucional y luego se olvidó del mismo. El Congreso de la República y el Presidente Humala juegan al olvido, nos toca entonces, a contracorriente de los que quieren entornillarse sin escuchar el clamor popular, promover el recuerdo y hacer una propuesta.

La reforma inmediata es la reforma política de las leyes de partidos y electoral, que permita que las elecciones no solo sean libres sino también justas. Esto es que todos los que quieran competir puedan



hacerlo. Para ello, hay que facilitar el registro de nuevos partidos, darles la ayuda económica indispensable para funcionar y eliminar el voto preferencial para reemplazarlo por elecciones primarias abiertas a la ciudadanía. De esta manera, se dará más importancia a la voluntad popular que al dinero en un hecho crucial de la democracia como son las elecciones. Asimismo, esta primera reforma debe preparar el camino para una segunda que es la constitucional. Esta última es la reforma largamente aplazada, de la que casi todos huyen porque significa enfrentar al establecimiento neoliberal. La reforma constitucional permitirá un nuevo contrato social, esperamos que favorable al pueblo, para darle estabilidad en el largo período a la democracia peruana.

La mesa entonces está servida. Toca a los actores ponerse a la altura de las circunstancias y demandar que se inicie el proceso para que nuestra democracia se profundice y no termine maniatada por los que se aprovechan de ella. ☺

# Momento de quiebre

Lo abrupto de su fuga planteó condiciones inéditas para una transición.



## La transición frustrada

**C**on la abrupta huida del expresidente Fujimori se abrió en el Perú un proceso de transición suigeneris en el Perú. A diferencia de la transición iniciada en 1978 y concluida en 1980, donde los militares abandonaron ordenadamente el poder, el fujimorismo se desmoronó como un castillo de naipes. La fuga y el encarcelamiento del gobierno cleptocrático le permitieron al nuevo Presidente Valentín Paniagua comenzar su mandato con un alto grado de independencia política frente al resto de partidos y fuerzas que habían apoyado al régimen caído en desgracia.

El 22 de noviembre del 2000, frente al Congreso de la República, el Presidente Paniagua colocó los énfasis de lo que sería su breve gestión bajo tres líneas. La primera, la reconstrucción del Estado de Derecho y la reinstitucionalización del país pervertidas por el gobierno que había caído. En segundo lugar, la auditoría de los más de 9 mil millones de dólares obtenidos con los procesos de privatización del país. Esta auditoría implicaba la persecución y eventual castigo de los serios delitos de corrupción que irían saliendo a la luz pública. Por último, y quizás lo más importante para Paniagua, la convocatoria y puesta en marcha de un proceso electoral limpio y transparente que marcaría un quiebre con lo vivido en la década anterior.

### LA NATURALEZA TRANSITORIA Y BREVE DEL GOBIERNO

Sin embargo, la agenda de la transición se prolongaba mucho más allá de estos objetivos puntuales y establecía uno, quizás menos concreto, pero sin duda de más largo aliento: redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad. Se trataba de desarmar, por un lado, las relaciones clientelares y corruptas que el Estado fujimorista había construido con los sectores populares; como reemplazar las relaciones patrimoniales con las élites empresariales en las que el éxito económico iba de la mano a la cercanía del poder político.

Estas nuevas relaciones, para que fueran legítimas, requerían de una base material que las hiciera carne. La promesa de una sociedad democrática no sólo era el cambio de una política basada en la dádiva por otra que pusiera por delante derechos, sino que acercara las promesas de igualdad que el mundo de la política y la democracia ofrecen, frente a las patentes desigualdades que atraviesa nuestro país.

En este camino, el gobierno transitorio buscó avanzar estableciendo relaciones más transparentes con los actores sociales tanto populares como con las élites. Sin embargo, Paniagua siempre fue consciente de la naturaleza transitoria de su gobierno y quizás por esa razón no abrió una coyuntura que permitiera la cristalización institucional de estas nuevas relaciones. Esta falta de



© Valentín Paniagua, comenzó su mandato con un alto grado de independencia política frente al resto de partidos.

una ruptura institucional con la dictadura, dejando en pie la constitución de 1993, fue quizás el mayor error de su gobierno.

Los resultado del 2001 pusieron a quien había encabezado las protestas contra el fujimorismo a la cabeza del nuevo gobierno. Toledo, en ese momento nuevo presidente de la república, se había desplazado desde una posición que podría denominarse de fujimorismo sin Fujimori a inicios de su campaña, hacia una oposición frontal a lo que el fujimorismo representaba luego del fraude que el gobierno cometiera contra su candidatura presidencial. De hecho, su gabinete inicial fue expresión de un compromiso con las fuerzas políticas que habían permitido la caída del corrupto régimen.

Sin embargo, el ímpetu reformista de Toledo se fue agotando al calor de los problemas que tuvo que enfrentar su gobierno. Las reformas sectoriales en educación, interior y defensa e iniciativas como las de la Comisión de Reforma Constitucional que encabezó Henry Pease fueron desactivadas. Pasada la tormenta de la transición y al calor de la caída de la aprobación presidencial el ímpetu reformista del gobierno y de los principales partidos de la oposición democrática pareció agotarse.

El resultado de este agotamiento reformista fue un régimen político atravesado por múltiples crisis de legitimidad política. Desde las movilizaciones contra las privatizaciones hasta los conflictos sociales que se fueron multiplicando año a año, el nuevo gobierno y, en general el régimen político post-fujimorista, fue incapaz de promover las medidas que lo dotaran de legitimidad. El reformismo, imprescindible para un régimen democrático más estable y legítimo, quedó postergado. El sobresalto fue la constante. Toledo, como luego García y Humala, fue incapaz, o no quiso concluir las tareas de transición. ☉

El ímpetu reformista de Toledo se fue agotando al calor de los problemas que tuvo que enfrentar su gobierno.

# Medidas urgentes

## La repartija y otros demonios



**E**l miércoles 17 de julio, el Congreso de la República consumó uno de los actos más fuertemente repudiados durante esta legislatura. El cuoteo interesado en la repartición de cargos públicos entre humalistas, fujimoristas, toledistas, etc., fue bautizado como "La Repartija". Esta, despertó la indignación ciudadana que, organizada principalmente desde las redes sociales, salió a las calles en más de una ocasión para manifestar su rechazo a este reparto de puestos importantes como son el Defensor del Pueblo, los miembros del Tribunal Constitucional y el Directorio del Banco Central de Reserva. Luego del escándalo, la ciudadanía logró finalmente, con su oposición y movilización, frenar esta repartija. Ahora bien, ¿bastó dicho freno? ¿Cuáles son los pasos a seguir para no volver a presenciar algo similar?

Como ya hemos señalado, la precariedad de la democracia en la que vivimos encuentra su origen en una transición frustrada e inconclusa, luego de la dictadura de Alberto Fujimori. Los rezagos de la misma siguen constituyendo obstáculos y las prácticas de corrupción desarrolladas durante su gobierno se han

institucionalizado en nuestro país causando un clima de informalidad e inestabilidad de grandes proporciones. La política, entendida como medio para el provecho personal o de grupo, no ha logrado ser desterrada. Los mismos grupos de poder que han logrado beneficiarse de las perversidades de dicho sistema siguen beneficiándose y haciéndose más fuertes. No importa el plan de gobierno ganador, ni el candidato, sino el *statu quo*. El sistema permite que los grandes intereses dirijan todos los rumbos.

### ¿QUÉ HACER? REFORMAR

La reforma debe ser entendida como la articulación de cambios que busquen de manera coherente alcanzar un objetivo común. La crisis desatada por el escándalo de la "Repartija" constituye, a su vez, una oportunidad para iniciar esta reforma. Sugerimos a continuación las primeras medidas.

La reforma debe comprender dos momentos fundamentales. El primero de ellos, un paquete de medidas de reforma política que tenga como objetivo mejorar la representación actual. El segundo momento debe

© La Repartija, votación en bloque para elegir funcionarios, colmó la paciencia de la ciudadanía.

**El sistema de firmas no es eficaz pues no demuestran la existencia de un patrimonio, ni la adhesión a sus principios políticos.**



◎ La Ley de partidos políticos exige las firmas del 3% de la población electoral para inscribir a un partido político.

incluir una Nueva Constitución que diseñe un contrato social justo y democrático. Empecemos por lo último.

#### NUEVA CONSTITUCIÓN

El desarrollo de nuestra democracia tiene un problema de vicio: la Constitución de 1993. Esta fue elaborada durante un régimen dictatorial que, a diferencia de otros casos, buscó a través de la misma quedarse en el poder. Mantener esta carta supone continuar respondiendo a las intenciones de dicha dictadura.

El paso previo para lograr este cambio político es regresar al último acuerdo de paz legítimo entre los peruanos (Constitución de 1979) y proceder a reformarla de acuerdo a las nuevas necesidades y el nuevo momento. Mencionaremos los mecanismos idóneos para lograrlo en las siguientes páginas.

Sin embargo, más allá de una Nueva Constitución, hacen falta algunas medidas urgentes para mejorar la representación política. Estas modificaciones deben darse en dos frentes: Ley de Partidos Políticos y Ley Electoral.

#### LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

Las dos medidas fundamentales que deben incluirse en esta reforma son: cambiar el sistema de firmas y plasmar el financiamiento de los partidos políticos.

El sistema de un número de firmas determinado para alcanzar el reconocimiento de las agrupaciones políticas ha ido en ascenso en los últimos años. En la actualidad, se requiere el 3% de población electoral (medio millón de firmas válidas) para lograr la inscripción y hay intención de aumentar esta cifra hasta aproximadamente el millón. Sin embargo, ello no hace si no perjudicar el desarrollo de los partidos ya que alcanzar esta cifra es imposible. Recorremos que durante el fujimorismo la tendencia fue similar (aumentar la cifra requerida) a fin de debilitar las posibles fuerzas políticas emergentes.

Ahora bien, la propuesta es eliminar la presentación de firmas para inscribir un partido político y reemplazar este sistema por uno de acreditación de comités y un padrón de militantes. Las firmas no demuestran la existencia de un partido ni tampoco, necesariamente, la adhesión a sus



◎ Ley electoral: Las elecciones en los partidos deben ser primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias.

principios políticos por parte de los militantes. Sin embargo, la vigencia de comités y de actividad política es lo que, finalmente, acredita el desarrollo de un colectivo político.

Por otro lado, es importante también, que se respete el financiamiento por parte del Estado a los partidos políticos. Durante el segundo gobierno de Alan García, en un acto demagógico, el ex presidente indicó que no era prioritario ni importante financiar a los partidos, a pesar de que existe una ley vigente al respecto. Sin embargo, lo cierto es que mientras otros fondos, de dudoso origen o con intereses específicos, sigan siendo necesarios para mantener a una agrupación política en actividad, los grandes intereses nacionales y planes de desarrollo partidarios se encontrarán sujetos a merced de quienes financien a las agrupaciones y ello actúa en desmedro de la ciudadanía que merece hallarse representada en los partidos del país.

#### LEY ELECTORAL

Respecto de la ley electoral vigente debe haber cambios importantes. Las elecciones para candidatos a puestos de representación deben ser primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias. **Primarias**, porque son elecciones anteriores a las elecciones generales, promovidas por las organizaciones políticas. **Abiertas** para que pueda votar la ciudadanía, no únicamente los militantes, en el partido con el cual simpaticen.



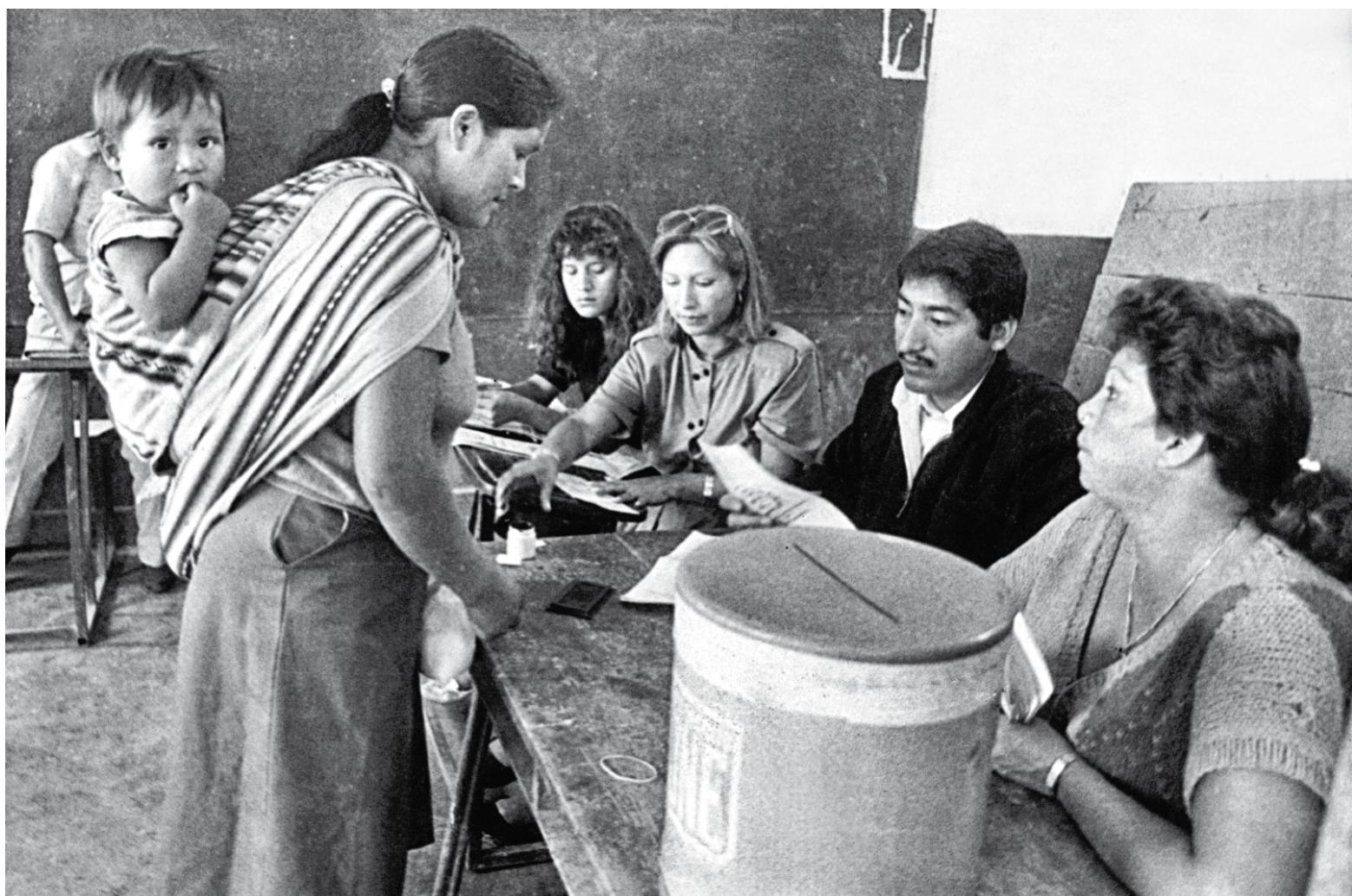
Nuestra democracia tiene un problema de origen: La constitución de 1993, elaborada durante un régimen dictatorial.

**Simultáneas**, es decir el mismo día, para evitar que un ciudadano vote en más de un partido y **obligatorias** pues esa es la manera de garantizar que vote un mayor número y se democratice la vida de los partidos

Así, se logrará eliminar el voto preferencial que tuvo su origen en una intención democratizadora, pero que terminó debilitando a los partidos ya que fomentó a candidatos que manejaban mayores recursos y no necesariamente mayor respaldo popular.

La intención de estas medidas es dar mayor legitimidad y credibilidad a la representación política, tan golpeada durante los últimos años. Para lograr esta reforma va a ser necesario ir contra los intereses de grupos de poder que se ven beneficiados con el *status quo*. Por ello, es fundamental abrir el debate pero como una iniciativa de la sociedad organizada. Esa es la manera adecuada de generar el cambio. ◎

# Constitución



## Un nuevo contrato social para transformar el país

**E**l 28 de julio de 2011 Ollanta Humala se convertía en Presidente de la República mientras juraba a su nuevo cargo “bajo el espíritu de la Constitución de 1979”. Este acto que daba inicio formal a su gobierno fue tomado, principalmente por el fujimorismo, como un desafío intolerable. Sin embargo, los meses posteriores mostrarían que este juramento fue solo un acto retórico, alejado de cualquier medida concreta por rescatar ese “espíritu”.

A inicios de la campaña que llevó a Humala a la presidencia, el plan de gobierno conocido como “La gran transformación” enfatizaba no solo la naturaleza fraudulenta de la carta de 1993; sino la necesidad de

○ La Constitución de 1979 fue la última Carta Magna que expresó un acuerdo entre diversas fuerzas políticas y sociales.

un nuevo pacto social que se expresara en una nueva constitución, “...que rompa el voto del gran capital y logre un nuevo contrato social favorable al pueblo...”. Este documento planteaba en primer lugar el desconocimiento de la constitución de 1993, basado en su naturaleza fraudulenta como bien lo señaló en su momento el Dr. Juan Chávez Molina (que fuera miembro del Jurado Nacional de Elecciones en los años noventa). A continuación proponía que en base a la Constitución de 1979, última carta magna que expresaba un acuerdo entre las diversas fuerzas políticas, se elaborara un nuevo texto constitucional.

Al calor de la segunda vuelta y con miras a construir un gobierno de concertación nacional, se publicó



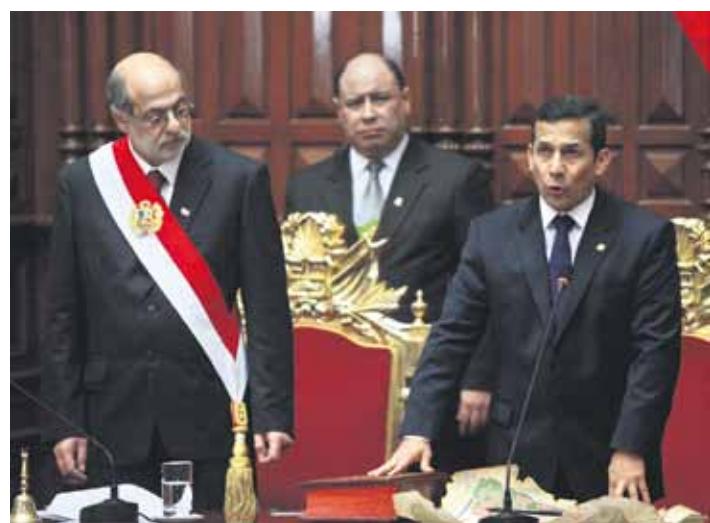
Un Estado social activo que garantice los derechos de las personas, alejado de la versión mínima de los años 90.

○ La frustración que produjo el viraje del Presidente Ollanta Humala y su abandono de cualquier proyecto transformador, pone nuevamente en agenda la impostergable necesidad de una Asamblea Constituyente en el Perú.

el documento conocido como "Hoja de Ruta". Sobre el tema de la reforma constitucional este breve texto nada decía. Los compromisos explícitos de "respeto al Estado de derecho" y a la "división de poderes", así como una transformación "gradual y persistente" buscaban disipar los temores de una ruptura abrupta del régimen constitucional actual. Las organizaciones que confluyeron tras Humala querían garantías de que medidas como una asamblea constituyente o incluso una reforma sustancial a la constitución de 1993 por la vía del Parlamento serían olvidadas. El tema constitucional se dejó de lado.

Lo que siguió luego del gesto del presidente durante su juramentación es conocido. Una transformación gradual y persistente de Humala y su gobierno. Cada vez más las políticas puestas en marcha se enmarcan dentro del modelo de desarrollo que la constitución neoliberal de 1993 le impuso al país. Un Estado privatizado, con capacidades regulatorias muy débiles, ausencia de derechos sociales, un Congreso Unicameral sometido al Poder Ejecutivo, con poca voluntad por cautelar los derechos de los pueblos indígenas y un proceso de descentralización a merced del Ministerio de Economía y Finanzas, etc.

Sin embargo, estos dos años de gobierno han ratificado la necesidad de un nuevo contrato social. Los conflictos sociales, las huelgas diversas, el debilitamiento de nuestra economía, así como la crisis de la representación política ponen sobre la mesa la necesidad de un nuevo marco constitucional que regule el funcionamiento democrático de nuestra sociedad. ☺



○ Ollanta Humala asumió el cargo de Presidente jurando "bajo el espíritu de la Constitución de 1979".

#### ALGUNOS ELEMENTOS PARA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

La reforma constitucional que proponemos debe tener como eje la ampliación de la democracia entendida esta no únicamente como conjunto de reglas, sino como un tipo de sociedad y de Estado. Se trata pues de la construcción de un Estado y sociedad democrática para las mayorías, alejándola de la actual, restringida a pequeños grupos.

- Un Estado social activo que garantice los derechos de las personas, alejado de la versión mínima de los años 90. Este nuevo Estado debe garantizar tanto los derechos civiles como políticos, pero también darle carácter de derechos fundamentales a los de naturaleza social y cultural.
- Una Constitución que reconozca a la salud y la educación como derechos universales y servicios públicos gratuitos asegurando al conjunto de la población su acceso y calidad.
- El respeto y la promoción de los derechos laborales y el carácter del Estado como órgano regulador de los mismos.
- El respeto y la promoción de derechos culturales que promuevan una efectiva inclusión de las poblaciones indígenas, respetando sus particularidades.

Una economía para el desarrollo nacional y al servicio de los ciudadanos.

- Recuperar la dimensión pública del Estado, revirtiendo su captura a manos de los poderes fácticos.
- Permitir la participación del Estado en la economía a través de una planificación concertada con otros actores.
- Fortalecer la capacidad regulatoria del Estado en la economía.
- La derogación de la figura de los contratos-ley y el sometimiento de cualquier contrato a lo que la Constitución y las leyes de la república dictaminen.
- El Estado debe desarrollar un rol promotor y cuando sea necesario empresarial, en aquellos sectores considerados prioritarios o estratégicos.

Un régimen político que reconstruya la relación entre ciudadanos y Estado

- Desarrollar mecanismos de participación ciudadana, por la vía de la participación directa a nivel local y de formas de control de los representantes a nivel regional y nacional.
- Fortalecer el sistema semi presidencial afianzando los controles parlamentarios del mismo.
- Volver a darle estatus constitucional a los partidos políticos impulsando su financiamiento público, así como estableciendo accesos equitativos a la televisión y la radio, tanto públicas como privadas.
- Fortalecimiento del Congreso de la República lo cual pasa por el restablecimiento del Senado, el aumento de representantes en ambas cámaras y la mejora en sus capacidades de control del Poder Ejecutivo.

Un pacto que impulse de manera decisiva la descentralización.

- El establecimiento de incentivos adecuados para la formación de macroregiones que vayan más allá de los actuales departamentos y que sean económica y políticamente viables.
- Establecer una adecuada descentralización fiscal que asegure la predictibilidad de los presupuestos y transferencias a lo largo del año, así como asegure la independencia de las regiones frente al gobierno central.

# Las claves para los cambios políticos

## EL MOMENTO CONSTITUCIONAL

Las reformas a un régimen político no se hacen en cualquier momento, sino en coyunturas de crisis del mismo que permitan a la ciudadanía tomar conciencia de la necesidad del cambio. Estas coyunturas, cuando se trata de cambiar la constitución, se llaman momento constitucional.

### 1979 Y 1993

Ambas fechas expresan momentos constitucionales distintos. En 1979, una dictadura de salida permite que una Asamblea Constituyente elabore una constitución democrática para construir, con acuerdo de las fuerzas políticas, un régimen representativo. En 1993, otra dictadura, de entrada, impone una constitución fraudulenta para quedarse. La transición a la democracia del 2000 no llega a procesar una ruptura institucional con la dictadura de Fujimori y Montesinos.

## LA CONTINUIDAD NEOLIBERAL

Los gobiernos de Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala, tampoco han roto con la herencia constitucional de la dictadura, a pesar de que todos en su momento prometieron algún nivel de reforma total o parcial de la constitución autoritaria. La precariedad institucional y la falta de consenso político en el país tienen a la base la ausencia de una constitución democrática.

## LA REPARTIJA

Este es el nombre que le dio la calle al escándalo político de reparto de cargos públicos de espaldas al pueblo. Esta es quizás una de las máximas expresiones de la crisis de este régimen político que vivimos, por ello quizás sea un punto de partida para llegar a un nuevo

momento constitucional. Ahora se trataría de una democracia que reforma su precariedad, paso a paso, para lograr más participación y mejores representantes.

## EL FUTURO

El viraje de Humala, luego de una larga campaña a favor de la reforma constitucional, ha generado una gran frustración. Por ello, el reclamo político, a diferencia de otros momentos en estos últimos tres gobiernos, está muy vivo en los ciudadanos. Se abre así una oportunidad para realizar la reforma política que mejore la representación –partidos, congresistas y Presidente de la República– y la reforma constitucional para lograr un nuevo gran acuerdo entre los peruanos sobre la manera en que queremos vivir juntos. ☺

La sociedad organizada puede instaurar el punto de partida para un nuevo momento constitucional.



**LEA Y COMENTE EN:**  
**www.otramirada.pe**

<http://facebook.com/Otramirada.Peru>



@otramiradaperu

