

La (di)solución y las oportunidades de optimización representativa en el Perú

César DELGADO-GUEMBES*

Desde una mirada crítica de la disolución del Parlamento, el autor reflexiona sobre las principales oportunidades de remediación de las ineficiencias advertidas en la historia del parlamentarismo peruano. En tal sentido, enfatiza en la relevancia del papel de los partidos políticos, en las modificaciones en el régimen electoral y el impacto en el régimen político, la reinención de las dimensiones no legislativa y legislativa del régimen de gobierno, y finalmente apunta a la reingeniería en la gestión y organización interna del Congreso así como en los perfiles de los operadores del cambio organizacional.

RESUMEN

› PALABRAS CLAVE

Disolución del Congreso / Partidos políticos / Régimen electoral / Reingeniería del Parlamento / Cambio organizacional

Recibido : 08/10/2019

Aprobado : 10/10/2019

INTRODUCCIÓN

Toda crisis y toda ruptura configuran una oportunidad de reflexión y de renovación. En medio de la desgraciada experiencia en que ha quedado sumida nuestra democracia

representativa con el quiebre que genera la para unos afortunada y para otros cuestionable decisión del 30 de setiembre de 2019, la disolución del Congreso y la convocatoria a elecciones para la culminación del periodo constitucional interrumpido permite pensar y aportar alternativas con las cuales fortalecernos políticamente como pueblo a través de la optimización en el diseño y desempeño de nuestro régimen representativo. El objetivo de estos apuntes es exponer algunas propuestas de remediación de las ineficiencias encontradas y advertidas en las experiencias históricas recientes del parlamentarismo en el Perú.

* Profesor de Derecho y Gestión parlamentaria en la Pontificia Universidad Católica, y en la maestría en Derecho Constitucional de la Universidad de San Martín de Porres. Autor de diversos libros y artículos especializados en la materia, además de haberse desempeñado profesionalmente en el Congreso de la República durante los últimos cuarenta años.

En medio de las desafortunadas y traumáticas circunstancias políticas de las que somos testigos, el colapso en el que hemos sido precipitados, por la masiva y multitudinaria impericia de los operadores de nuestro régimen político, y a partir de una perspectiva positiva y optimista, a pesar de la decepción que nos abruma, puede devolvernos y regalarnos oportunidades de enderezamiento de las distorsiones y desvíos estructurales de la organización y de los desempeños deseables del sistema.

Este aporte tiene vocación optimista y, por ello, se aparta de opciones apocalípticas o catastrofílicas. Mi discrepancia sobre la actuación del gobierno en relación con el abrupto y nada saludable ingreso del presidente del Consejo de Ministros en la sala de sesiones del Congreso; su dudosa y muy opinable concepción respecto de la posibilidad de presentar como cuestión de confianza la interrupción de un proceso de designación sobre el cual el Congreso tenía exclusiva competencia; así como sobre la errónea o por lo menos imprecisa, inadecuada, inidónea o cuestionable calificación que el presidente de la república realizó de lo que concibió como una “denegación fáctica” de confianza, ninguno de esos constitucionales y democráticamente poco pulcros manejos de los escenarios políticos, me impide asumir una actitud positiva en vista del ahora aparentemente inevitable proceso de elecciones para completar el periodo 2016-2021.

En este texto el propósito es señalar de manera esquemática los aspectos puntuales de un modelo congruente de acuerdo al cual cabría plantear un proceso de reforma, en especial frente a la oportunidad en que puede convertirse la disolución del Congreso, antes del inicio del próximo periodo constitucional en julio de 2021. El criterio que preside a los alcances que se consignan en este texto tiene como supuesto que lo óptimo que pudiera

ocurrir en nuestro sistema representativo sería migrar hacia el bicameralismo, a partir de ajustes que se basen en la distribución y especialización de funciones entre ambas cámaras, evitando la redundancia representacional y la reiterancia funcional. Sin embargo, es una premisa en la comprensión del autor de este texto que dicha propuesta es inviable si previamente no se corrigen las actuales deficiencias de funcionamiento y desempeño en el actual régimen unicameral, para evitar de este modo el mantenimiento de hábitos, prácticas y arreglos que mellan las capacidades de nuestro régimen político y representativo.

Los temas de carácter estructural en los que se harán los apuntes correspondientes pretenden cubrir el conjunto de nuestro modelo político. De ahí la necesidad de proceder con criterio sistemático. Ello importa y explicará el escaso espacio del que se dispondrá para el desarrollo apropiado tanto del diagnóstico como para la explicación de las alternativas de diseño apuntadas. La naturaleza de las propuestas tiene un propósito heurístico. Pretende contribuir para contar con un documento de trabajo integral, parecido quizá al que me habría correspondido presentar si se me solicitara mi perspectiva personal de remediación de las ineficiencias advertidas en el funcionamiento integral del modelo vigente.

Dichos temas son los siguientes: (1) la gravitación y papel de los partidos políticos; (2) las modificaciones en el régimen electoral; (3) el impacto electoral en el funcionamiento del régimen político; (4) las modificaciones en el régimen de los partidos u organizaciones políticas; (5) la reinención de las dimensiones no legislativa y legislativa del régimen de gobierno; (6) la reingeniería en la gestión y organización interna del Congreso; y (7) los perfiles de los operadores del cambio organizacional.

I. GRAVITACIÓN Y PAPEL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El primer aspecto de la temática señalada, y a título de introducción al desarrollo que sigue, uno de los puntos clave que deja ver la experiencia reciente es la ineficacia de los partidos políticos como instrumentos eficientes de intermediación entre el pueblo y el Estado en nuestro régimen representativo. Los partidos políticos han sido desbordados estruendosamente por la demanda colectiva. Se han convertido y operan a la sombra y sobreviven por inercia, sin mayor energía ni dinamismo innovador ni creativo. No se han reconstruido ni adecuado a las emergentes necesidades de la sociedad y de sus recientes dinámicas en el mundo tecnológico y global. Carecen de la capacidad organizacional para aglutinar las tendencias centrales de la demanda política de la sociedad. Esas sus ineficiencias nos sumen en vacíos insondables que lastiman la capacidad representativa del Estado.

Independientemente del contenido de estas reflexiones, la remediación de los principales males estructurales del sistema representativo debe empezar, no tanto por aspectos electorales, ni propiamente constitucionales, sino por los procesos de reforma y reingeniería en los cimientos del régimen de partidos. El cimiento son la militancia, el liderazgo y la organización estratégica de los partidos políticos. Su misión principal es la acreditación de las competencias de quienes nos propongan como candidatos. Lo que dejan de garantizar los partidos en los postulantes al Congreso es la fuente que potencia las fallas y carencias

“ Los partidos políticos han sido desbordados estruendosamente por la demanda colectiva. Se han convertido y operan a la sombra y sobreviven por inercia, sin mayor energía ni dinamismo innovador ni creativo. No se han reconstruido ni adecuado a las emergentes necesidades de la sociedad y de sus recientes dinámicas en el mundo tecnológico y global. Carecen de la capacidad organizacional para aglutinar las tendencias centrales de la demanda política de la sociedad. ”

en nuestras posibilidades representativas.

La gestión de los partidos en el proceso de reproducción de la voluntad popular empieza en la organización de la capacitación de su militancia según las competencias que ofrecerá al electorado. La gestión que realizan los partidos al interior de su organización no es constitucionalmente exigible ni incluíble como parte de las obligaciones imponibles a una organización política basada en el voluntariado de su membresía.

El que la formalidad constitucional no la incluya en el elenco de las responsa-

bilidades que se le requiera, sin embargo, no las exime del cumplimiento de tareas indispensables e imprescindibles para el funcionamiento idóneo de la función y capacidad representativa del régimen democrático. La suya es una obligación propiamente organizacional y, si se prefiere, política y moral, pero no es legalmente pertinente ni compatible su inclusión en una Constitución cuya naturaleza fuera democrática.

Así como debe ser totalmente claro que en una sociedad democrática no corresponde limitar el acceso a un puesto representativo sino con requisitos básicos y mínimos, no puede obviarse que los puestos representativos exigen perfiles de competencias mucho más exigentes que los que democráticamente son exigibles. Esto está a cargo de los partidos, los cuales mediante la acreditación deben garantizar a quienes nos propusieran en sus listas como candidatos a una posición representativa.

Con la salvedad que a título introductorio debe quedar mencionada, y que escapa a los límites de este ejercicio reflexivo, repasemos en seguida los puntos que podrían significar algún beneficio, mejora o remedio en el funcionamiento o deficiencias advertidas en el desempeño de nuestro régimen parlamentario y representativo, y que quedan anotadas para la mejor consideración de quienes pretendan y asuman las responsabilidades representativas en el próximo período, para culminar el interrumpido con la reciente disolución del Congreso.

II. MODIFICACIONES EN EL RÉGIMEN ELECTORAL

Sobre la base del control de daños que les corresponde asumir a los partidos políticos en el frente de nuestros regímenes político, democrático y representativo, en un segundo nivel de la estructura debe examinarse los aspectos del régimen electoral.

El objetivo central es favorecer, de manera equilibrada, además de la visión nacional de las políticas públicas mediante la opción del distrito único, la optimización de la pluralidad de forma que las mayorías no tengan tales niveles de impacto que propicien el copamiento y formas nocivas de concentración de poder, a favor de alternativas en las que se incentiven estrategias de formación de consenso entre las diversas colectividades políticas.

En la ficha que se consigna en seguida se muestra el esquema en que quedan apuntados los principales aspectos que podrían servir de pauta para optimizar el régimen electoral. Las medidas que se anotan tienen presente que los cambios propuestos deben servir para oxigenar el régimen representativo durante un periodo de aproximadamente 30 años más, durante el cual habría que medir y evaluar sus efectos para volver a generar una reforma integral al finalizar ese lapso o periodo.

CUADRO N° 1

Régimen electoral

- Aumentar gradualmente el número de representantes (óptimo : 1 representante por cada 120,000 electores \Rightarrow por 23'500 electores \cong 240 representantes), con un máximo de 240
- Dividir el número de representantes por tipo de circunscripción (20 % distrito único en lista cerrada y bloqueada; 80 % distritos uni, bi o trinominales)
- Mantener la valla electoral en el 5 % para mantener la inscripción
- Prever representación por origen étnico y género
- Elección del Presidente y Vicepresidentes con la regla del doble complemento (*double complement rule*, de Shugart & Carey)
- Elecciones concurrentes con el 20 % del distrito único en ballotage para ambos poderes del Estado, con periodo de cinco años de mandato
- Reemplazo del sistema D'Hondt por otro, de representación proporcional, con el que se optimice la mayor presencia de minorías en la asamblea
- Elecciones no concurrentes y renovación por mitades con distritos uni y binominales, en periodos de solo cuatro años de mandato
- Inicio del periodo constitucional en Enero de cada año

Elaboración: propia.

Las deficiencias que ameritan la revisión de las reglas existentes son la tasa de representatividad que genera mayor alejamiento entre el representante y sus representados. Frente a la relación actual de un representante por aproximadamente cada 244 000 representados, la propuesta que cabe poner en consideración es que un representante represente a 120 000 electores, con lo cual el número de congresistas tendría que aumentarse a 240.

A partir del total de 240 representantes el 20 % de ellos se eligen, en el mismo régimen unicameral, por distrito único en elecciones concurrentes con las elecciones para el presidente de la república. Si 48 congresistas son elegidos por distrito único o nacional, los 192 restantes representantes se distribuyen en distritos uni, bi o trinominales a lo largo de todo el territorio nacional, a partir de la mayor o menor concentración demográfica. En el sistema de definición de los distritos se tiene especial énfasis en la concentración étnica de comunidades quechua, aymara o amazónicas de forma que pueda garantizarse mayor presencia de las poblaciones indígenas. Complementariamente, se prevé que las listas incluyan las cuotas de género a partir de los resultados de las elecciones primarias que se realizan en las colectividades políticas (partidos, movimientos y otras organizaciones políticas).

Con el fin de mejorar los niveles de eficiencia y reducir los casos en los que es necesario recurrir a la segunda vuelta.

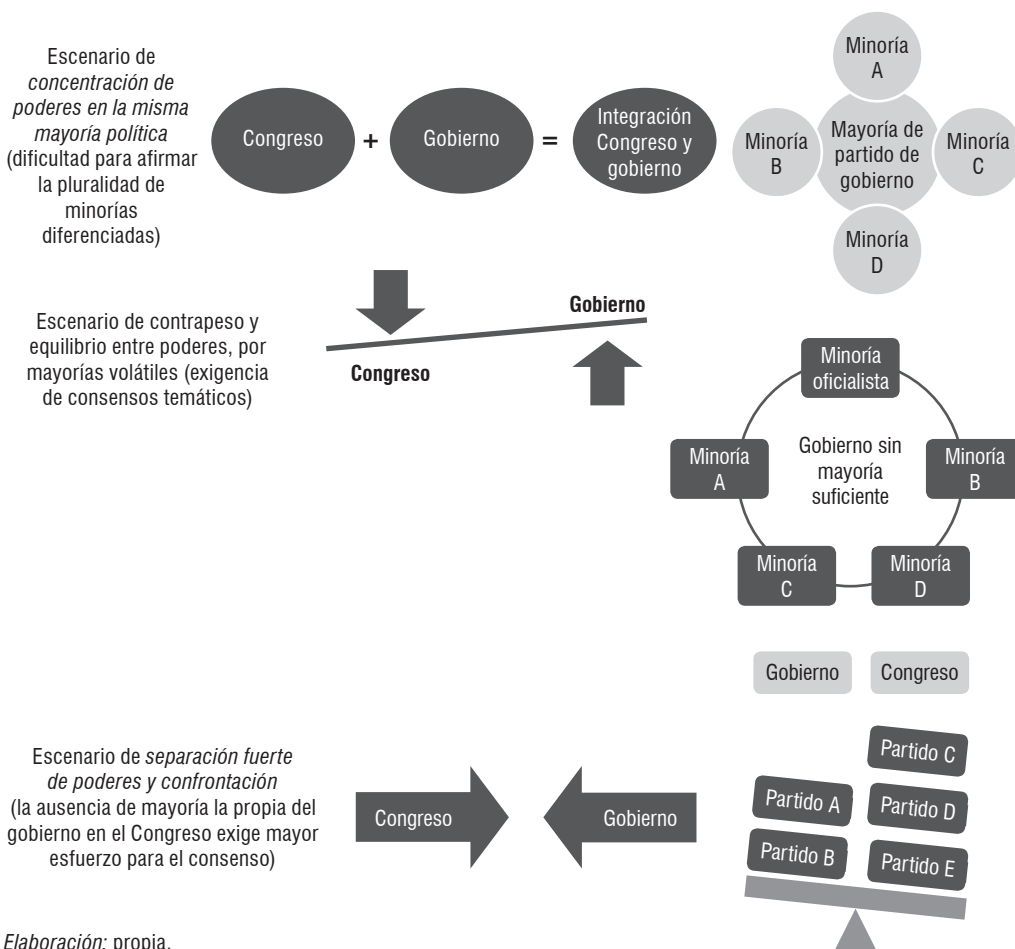
El objeto de esta medida es que los fondos que reciben los partidos supongan una inversión responsable en el capital humano y que no se destinen a actividades proselitistas, de clientelismo, de campaña, o de *merchandising*, desalineados con la finalidad central que les corresponde a los partidos en el Estado representativo de nuestra democracia y de nuestra república.

A propósito del *ballotage*, este se propone solo para las elecciones concurrentes para la fórmula de presidencia de la república y del 20 por ciento de congresistas que son elegidos por distrito único o nacional. Sin embargo, se propone tres importantes modificaciones. Una primera es el uso de la fórmula del doble complemento, según la cual solo se debe usar la segunda vuelta en los casos en los que el número de votos que le falte al candidato con la mayor cantidad de

votos para la presidencia de la república sea menor al doble del número de votos que le falte al candidato con la segunda mayor cantidad de votos para la presidencia de la república. La segunda es que el *ballotage* no se refiera solamente a la fórmula presidencial sino también a los candidatos al Congreso en distrito único que postulan concurrentemente en las elecciones generales (se excluye a los candidatos al Congreso elegibles en distritos uni, bi o trinominales, los que no son elegidos en elecciones concurrentes). Y la tercera es que se sustituiría la fórmula D'Hondt por otra conforme a la cual se incida con mayor énfasis en la optimización de la representación de las minorías, antes que el fortalecimiento o favorecimiento del posicionamiento de las mayorías (que es característico de la fórmula D'Hondt). Las opciones que debe evaluarse pueden ser la Saint-Lagüe, Schepers, Hare o Niemeyer.

Adicionalmente cabe proponer el uso de la renovación por mitades de los representantes elegidos en distritos uni, bi o trinominales,

CUADRO N° 2



Elaboración: propia.

en periodos de cuatro años, en vez de cinco, así como que los periodos constitucionales se inicien no el 28 de julio sino que la instalación coincida con el año calendario, de forma que los presupuestos también se elaboren, rijan y coincidan evitando de este modo los desfases que suelen presentarse en la organización parlamentaria cuando el Congreso cambia de año a año, con lo que se impide el manejo adecuado de los presupuestos y de las metas fijadas con criterio anual.

III. IMPACTO ELECTORAL EN EL FUNCIONAMIENTO DEL RÉGIMEN POLÍTICO

A título de complemento del acápite precedente parece necesario referir un aspecto puntual del régimen electoral, que resulta del uso y de las consecuencias que de él hace el electorado en el funcionamiento de nuestro régimen político. El actual funcionamiento de nuestro régimen político genera tres tipos de escenarios, uno de los cuales

ha demostrado de difícil viabilidad. En el esquema que se presenta a continuación se señalan las tres más importantes alternativas, basadas en la relación de las mayorías entre el Gobierno y el Parlamento y la distinta proporción de las mayorías al interior del Congreso.

Los tres escenarios que genera el proceso electoral suponen como opciones (1) que el gobierno tenga mayoría suficiente en el Congreso; (2) que el Gobierno tenga presencia insuficiente en el Congreso sin llegar a contar con mayoría propia, en un contexto de fragmentación partidaria en el que ningún partido tiene mayoría absoluta; y (3) que el Gobierno carezca de presencia mínima en el Congreso, y que un partido de ideología o tendencia opuesta al Gobierno tenga mayoría absoluta y suficiente.

En el primer escenario la consecuencia natural es que el Gobierno tendrá amplias posibilidades para quedar estatalmente legitimado ante el Congreso y, por lo tanto, que el Congreso tenderá a cumplir menos eficazmente la función de control político. En el segundo escenario, el mayor esfuerzo que deberá realizar el Gobierno será conseguir alianzas temáticas para lograr la aprobación de sus políticas o propuestas, y minimizar los actos de control que perjudiquen o impidan el desarrollo fluido de su gestión en el Estado. En el tercer escenario, el Congreso está dominado por una mayoría absoluta, y suficiente, contraria a las premisas ideológicas o programáticas del Gobierno; se agudiza el uso de la función de control en desmedro de la provisión de legitimidad del Gobierno; y debe esperarse niveles visibles de confrontación y de conflicto entre ambos órganos estatales.

El tercero de los escenarios es propio de los regímenes presidenciales, porque en el parlamentarismo el Gobierno se conforma a partir de las mayorías parlamentarias y, por lo

tanto, se descarta un escenario de contradicción entre gobierno y parlamento. Para mitigar los riesgos de confrontación regímenes como el francés se valen de una modalidad de *ballotage* en la que pasan a segunda vuelta el ejecutivo y el Congreso cuando ninguno de los candidatos supera la mayoría absoluta en primera vuelta. Esta alternativa puede, ciertamente, resultar más efectiva que la versión limitada de *ballotage* que reconoce nuestro régimen electoral, que la reserva únicamente a la segunda vuelta para la elección del presidente de la república.

Si el propósito es disminuir los riesgos de obstrucción o de confrontación, propios de la presencia antagónica de mayorías en ambas ramas del Estado, para favorecer los escenarios en los que existen más incentivos hacia la formación de consensos y de colaboración entre las fuerzas políticas, la versión francesa del *ballotage* parece un arreglo de diseño favorable, adecuada a esa finalidad. Sin embargo, según lo propongo en el acápite anterior, una versión menos costosa de *ballotage* es la que recogen Shugart y Carey con la fórmula de la regla del doble complemento, que resulta del promedio aritmético de las fórmulas de la mayoría absoluta y de la mayoría simple o relativa.

IV. MODIFICACIONES EN EL RÉGIMEN DE LOS PARTIDOS U ORGANIZACIONES POLÍTICAS

La razón de ser de los partidos o de los movimientos u organizaciones políticas es servir de medio para que el Estado sea gerenciado bajo las premisas representativas de nuestra democracia en un régimen republicano. Esta finalidad se cumple cuando los líderes o dirigentes de estas colectividades tienen la visión de futuro alrededor de la cual proponen un tipo de desarrollo y de bienestar del que se desprenda un programa de acción cierto, factible y definido. Sin esa visión los partidos parasitan en el Estado y consumen

recursos escasos en formas de gestión altamente ineficientes, inútiles y dispendiosas.

Frente a lo que los partidos han dejado de hacer, que ha capitisdisminuido a las principales instituciones estatales, es preciso

diseñar remedios que curen o que minimicen la impropia acción y la falta de visión, y la acumulación de incompetencias que arrastran la totalidad de fuerzas políticas con presencia en nuestro sistema representativo.

CUADRO N° 3

Régimen de organizaciones políticas

- Definición de perfiles de puestos en las elecciones internas (primarias) de los partidos, para elecciones centrales y subnacionales
- Obligación de los partidos de certificar la capacitación descentralizada de sus candidatos según los perfiles de puestos (convenio con institución superior que certifica y verificación por ONPE)
- Supervisión del uso del financiamiento (público y privado) en capacitación idónea de los candidatos

Elaboración: propia

Tres son las acciones que se requiere prever: (1) la identificación, definición y descripción de los perfiles de los puestos que ocuparán los candidatos que presenten los partidos para desempeñar las tareas a cargo del Parlamento; (2) la acreditación de las competencias diseñadas por quienes son presentados como candidatos para el proceso electoral a cargo de una institución educativa calificada para certificar dichas competencias según su respectiva especialidad; y (3) la supervisión y fiscalización del uso de los recursos públicos y privados que reciben los partidos en programas de capacitación a cargo de instituciones especializadas.

Repárese que las características de estas propuestas dejan a discreción de los partidos la identificación de las competencias según las cuales se preparará la malla de capacitación. No se trata de la imposición de perfiles de manera vertical. La sumisión a un solo perfil de competencias queda descartado porque se espera que la competencia por alcanzar un escaño también se realice en el plano de la identificación de las competencias más importantes para desempeñar acertadamente el cargo representativo. Cada partido debe contar con una característica conforme a la cual se identifique su “marca”, y estas características permitirán gradualmente afinar el

tipo de producto con que cada partido compete por las preferencias del electorado.

En el marco de libertad de definición de competencias, sin embargo, los partidos deben proveer de una certificación individualizada por candidato, que deje constancia del cumplimiento de los perfiles diseñados por el propio partido. La certificación o acreditación, sin embargo, no corre por cuenta del partido sino de una institución educativa especializada en las diversas materias objeto de evaluación y acreditación. De este modo, dada la seriedad con que proceda la institución que acredite el cumplimiento de los requisitos del perfil del puesto según lo identifique y defina cada partido, se controla y, en lo posible, se elimina la eventual parcialidad del partido, y se ofrece un grado de certeza y de imparcialidad a cargo de la institución educativa responsable de la certificación y acreditación en cada una de las características del perfil de competencias.

El aspecto final de este rubro consiste en la verificación concurrente y *ex post* de todo proceso electoral respecto de la correcta inversión del financiamiento obtenido en las actividades de capacitación de la militancia del partido político. El objeto de esta medida es que los fondos que reciben los partidos

supongan una inversión responsable en el capital humano, y que no se destinen a actividades proselitistas, de clientelismo, de campaña, o de *merchandising*, desalineados con la finalidad central que les corresponde a los partidos en el Estado representativo de nuestra democracia y de nuestra república.

V. REINVENCIÓN DE LAS DIMENSIONES NO LEGISLATIVA Y LEGISLATIVA DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO

Junto con los componentes electorales y partidarios referidos, y la gradualidad hacia formas de optimización del régimen unicameral o su progresiva transformación en un régimen bicameral, probablemente el aspecto más complicado en la reforma de nuestro régimen político sea el rediseño del sistema o régimen de gobierno. Vale decir, el conjunto de relaciones entre el Gobierno y el Congreso. Y del diseño del régimen de Gobierno, que tiende a mantener un mismo perfil histórico en nuestro país, quizá el espacio más crítico sea la conceptualización y reinvencción del Congreso de la República.

La deficiencia más grande de nuestro régimen representativo lo constituye la inmensa falta de visión institucional, generada por una análoga y aún más grande falta de visión de los líderes de los partidos políticos que asumen la responsabilidad de conducir la organización y los procesos con los cuales se elaboran los productos y resultados que el Congreso entrega a la sociedad. En el “mercado político” las visiones no se compran con dinero. La visión es, más propiamente, una gracia que se recibe, pero también un don que se cultiva y que se procura cuando se cae en cuenta de su necesidad.

En vista de la ausencia de esa visión siempre es factible realizar el ejercicio de diseño de lo que podría tener esa condición o naturaleza, así como los objetivos o metas que servirían como guía para orientar la acción y

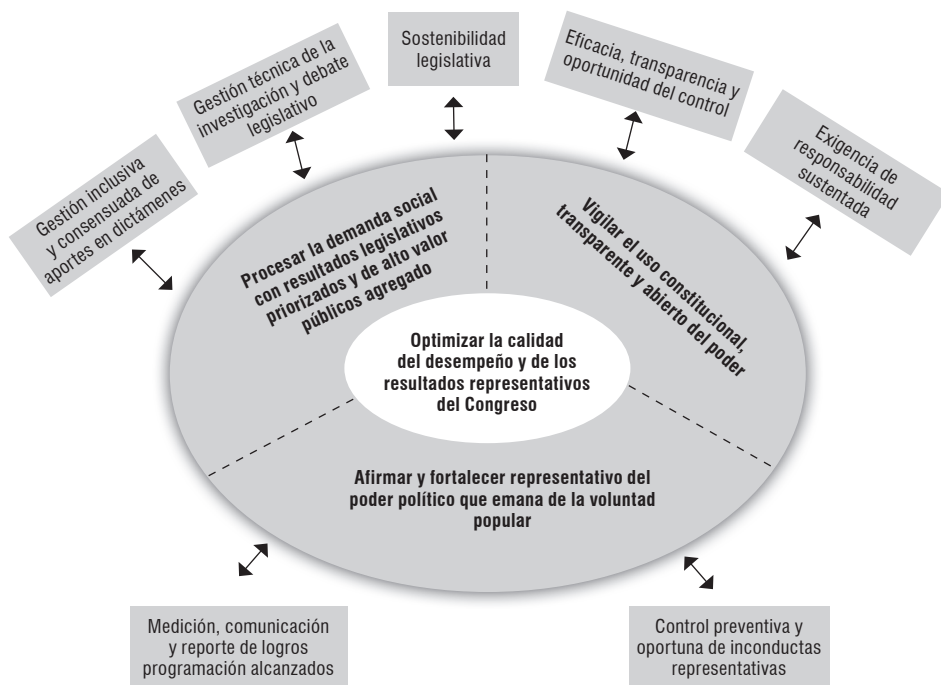
movilización del sistema o de la institución parlamentaria frente a las incertidumbres que se ciernen en el futuro. El planeamiento es una forma de disminuir la capacidad difusiva del azar, porque acota y restringe la acción del sujeto dentro de un conjunto controlado de canales cuyo recorrido es objeto de medición, control, evaluación, seguimiento, reporte y ulterior remediación.

En propiedad y en sentido estricto, el único modo en el que el planeamiento es una tarea organizacionalmente útil, válida y operativa es cuando quien lo realiza es el titular de la acción. Lo demás no pasa de una tarea imaginativa más próxima a la política ficción que a los emprendimientos prácticos. Sin embargo, en medio de las dimensiones de la fantasía los ejercicios constituyen una propuesta y un reto para que los liderazgos se expongan y abran a oportunidades de generación de crecimiento y de optimización de nuestra vida, organización y procesos políticos.

Es en esta misma dimensión y perspectiva que en el cuadro que sigue se presenta una propuesta de modelo de metas estratégicas de la organización parlamentaria, si se asume que el valor prioritario y más importante del sistema representativo es la generación de confianza de la población en las decisiones que toma dentro de nuestro régimen democrático. En esa misma hipótesis el objetivo estratégicamente más importante puede describirse como la optimización de la calidad del desempeño y de los resultados representativos del Congreso.

Este objetivo tiene tres esferas de acción: (1) la afirmación y fortalecimiento del origen representativo del poder político que emana de la voluntad popular; (2) el procesamiento de la demanda social con resultados legislativos priorizados y de alto valor público agregado; y (3) la vigilancia del uso constitucional, transparente y abierto del poder.

CUADRO N° 4
Modelo de metas estratégicas del Congreso



Elaboración: propia.

A partir de esos tres objetivos estratégicos, cada uno de ellos se desagrega en un nivel de acción estratégico con mayor grado de concreción, a partir del cual se enlazarán los proyectos de mejoramiento organizacional hasta llegar a aterrizar en tareas puntuales derivadas de los propósitos enunciados como objetivos estratégicos.

Del objetivo representativo se desprende tanto (1.1) el control preventivo y oportuno de las inconductas representativas de los congresistas, y (1.2) la medición, comunicación y reporte de los logros programados que se alcanzan en el tiempo. Del objetivo legislativo se desprenden (2.1) acciones y salvaguardas procesales que generen sostenibilidad legislativa; (2.2) la gestión técnica de la

investigación y del debate legislativo; y (2.3) la gestión inclusiva y consensuada en los dictámenes de las comisiones ordinarias. Y en materia de control político, se desprenden (3.1) la eficacia, transparencia y oportunidad del control; y (3.2) la exigencia de responsabilidades sustentada.

¿Qué sentido y valor agrega la identificación de los objetivos estratégicos del Congreso? Probablemente el más importante sea el darle mayor sentido a cada tarea y actividad funcional del Congreso, en el plano de lo más detallado y diminuto que pueda concebirse, alrededor de la capacidad que asegurar de la meta política más importante: la generación de confianza representativa en la comunidad política. Así como una de las

características de las deficiencias del Congreso actualmente es la total disociación entre la finalidad representativa y la diversidad de actos que realizan sus órganos y operadores, recurrir a un enfoque de dirección, de liderazgo y de funcionamiento estratégico permite utilizar sinérgica y eficientemente cada centavo de los recursos presupuestales que anualmente se provisiona para el funcionamiento del Congreso con un sentido y con un valor colectivamente consensuado, cuyo mérito y virtud principal es que toda la actividad organizacional será posible medir y luego reportar a la comunidad para demostrar el estado en que se encuentra el Congreso en relación con los planes y con los programas derivados de la meta política estratégicamente crítica de la existencia del régimen representativo: la generación de confianza representativa en la república.

El método de integración sistemática de toda la actividad organizacional del Congreso tiene, además, una importante ventaja para generar valor representativo. La evaluación del desempeño del Congreso se realiza de manera usual y regular a través de una metodología y herramienta cuyo principal efecto es la distorsión de la valoración de la actividad parlamentaria. Esas metodologías y herramientas son las encuestas de opinión.

El efecto que las encuestas traen consigo es la medición equívoca del desempeño, porque en realidad no hay valoración de los resultados, del rendimiento, de la eficacia, ni de los logros que genera o que produce el Congreso. Las encuestas tienen mera y simplemente una finalidad, un propósito y un valor demoscópico. Lo que miden son únicamente percepciones. No miden saber ni conocimiento alguno, porque son incapaces de diferenciar cuánto o qué es lo que sabe con certeza cada elector respecto de lo que puede, debe o sabe hacer el Congreso o los congresistas. Lo que mide es el parecer de cada quien según el

ánimo con el que se encuentre e independientemente de lo que conozca quien responde a la encuesta.

El enfoque estratégico de la organización representativa del Estado reemplaza el carácter espurio de la medición del desempeño del Congreso. El enfoque demoscópico mina, destruye y despedaza el valor que con enorme esfuerzo se realiza por los operadores del régimen representativo. La visión e integración de los objetivos organizacionales del Congreso, con participación plural de todas las agrupaciones parlamentarias en el proceso, permite medir y evaluar de modo periódico qué se propuso el Congreso hacer, de qué modo, con qué estándares, y para cuándo en la línea de tiempo.

Una de las más grandes carencias del Congreso ha sido la inhabilidad e ineptitud de sus operadores para fijarse metas concretas y medibles en el tiempo, sobre las cuales realice reportes transparentes a la comunidad. Los reportes semanales, quincenales, mensuales, trimestrales, semestrales, o anuales, sobre el avance de la programación y de la ejecución de sus actividades estratégicas y operativas, en la página web del propio Congreso, es la mejor manera de silenciar, de eliminar, de neutralizar y de dejar en el olvido los desvíos con los que el enfoque demoscópico de las encuestas de opinión crea y reproduce corrientes de opinión invariablemente contrarias a la aprobación del Congreso.

No es que esas corrientes de opinión no se arraiguen en alguna acción propia del Congreso, porque probablemente la percepción popular solo reflejará lo que seleccionan, resaltan o subrayan los medios de comunicación de acuerdo a los propios intereses lucrativos de su negocio y de su actividad empresarial. El problema es que el Congreso no está actualmente capacitado para demostrar qué hace y cómo lo que hace sí es una actividad

que, no solamente justifica su existencia, sino que, además, es efectivamente beneficiosa para la patria y para la sociedad política. Pero para que eso ocurra antes es necesario adoptar métodos de organización congruentes con la finalidad para la que existe el Congreso. Y la decisión organizacionalmente más importante empieza con la visión común y compartida de la que deben partir todos y cada uno de los grupos políticos con presencia representativa en el Estado. A partir de la visión de futuro común, lo siguiente supone la adopción de un régimen de trabajo institucional o corporativo coherente con esa visión y con los objetivos estratégicos y prospectivos que consensuadamente se fijen.

Del enfoque estratégico se deducen, necesariamente, objetivos y metas operativos o concretos, tanto para los órganos parlamentarios propiamente dichos como para toda la organización del servicio parlamentario que apoya y asiste en el régimen representativo. En el plano operativo, las metas de índole no legislativa y legislativa se concretan en opciones básicamente procesales, cuyo objetivo será reducir los riesgos, ineficiencias, amenazas y las debilidades advertidas en el funcionamiento del régimen. Las opciones que se elige, selecciona o propone tienen el propósito de actuar eficazmente para cubrir el diagnóstico de deficiencias levantadas en el

proceso de identificación de las fallas, carencias o ineficiencias en el funcionamiento de la organización parlamentaria.

Lo central en las ineficiencias de nuestro régimen político estriba en los entrapamientos y parálisis que es factible que genere como consecuencia de los poderes simétricos que se le asignan al gobierno y al Congreso sobre la diversidad de materias en las que ambos interactúan y se interrelacionan. Son variados los asuntos en los que existe superposición, los que cabe agrupar, siguiendo la metodología de la que se valen Shugart & Carey en *Presidents and Assemblies*, en dos ejes, el de las competencias legislativas y el de las competencias no legislativas.

1. Competencias no legislativas

En el marco de las competencias no legislativas se incluyen las reglas relativas a la conformación o remoción del Gabinete, por el Gobierno o por el Congreso. En el marco de las competencias legislativas la referencia comprende los derechos de iniciativa, de observación, y la distribución de competencias sobre la iniciativa de gasto presupuestal. En los siguientes dos cuadros se refieren los puntos que podrían ser susceptibles de ajuste o de corrección con el objeto de mejorar los grados de eficiencia de esa interrelación.

CUADRO 5

Régimen de gobierno - Dimensión no legislativa

- Eliminar la figura del PCM como ministro sin cartera
- El PR puede designar y remover libremente al gabinete
- Eliminación del voto de confianza (investidura) del gabinete (mantener el modelo de la C 79) - Congreso solo remueve al gabinete mediante la censura
- Eliminación de la cuestión o voto de confianza por iniciativa ministerial
- Dos censuras al gabinete habilitan la disolución del Congreso. No puede disolverse durante la vigencia de estados de excepción ni durante el último año del mandato
- El decreto de disolución del Congreso incluye la convocatoria a elecciones en plazo no superior a dos meses
- No cabe la disolución de la Comisión Permanente (permanecen solo los titulares, no los suplentes)
- Eliminación de la estación de preguntas

Elaboración: propia

El objetivo general es corregir las simetrías que tienden a generar entrambamiento o parálisis en casos límite, en grado tal que si los operadores se mantienen en intransigencia o rigidez el funcionamiento del régimen decae y colapsa. La opción central pretende sincerar el carácter presidencial de nuestro régimen, depurándolo de alternativas que lo alejan del modelo.

Las medidas planteadas pueden generar importantes resistencias en la rama legislativa, porque la depuración le resta injerencia en la conformación y en la remoción del Gabinete. Dichas medidas, según lo enuncia el cuadro precedente, comprenden (1) la eliminación de la investidura a inicios de la gestión del gabinete; (2) la eliminación de la cuestión de confianza a solicitud del gobierno; (3) mantenimiento de la censura por iniciativa parlamentaria (dos censuras habilitan la disolución del Congreso); (4) la disolución se mantiene, pero la convocatoria a nuevas elecciones se produce en el plazo de dos meses (en vez de cuatro); (5) se precisa que los miembros de la Comisión Permanente, que no se disuelve, solo se integra por miembros titulares; (6) se elimina la estación de preguntas.

Lo central es la completa eliminación de la cuestión de confianza, tanto en la modalidad de la investidura como en la variante de la cuestión de confianza por iniciativa ministerial, subsistiendo la posibilidad de la censura exclusivamente por iniciativa parlamentaria. De esta forma se excluye toda opción de que, así como el gobierno se reserva la facultad

El efecto que las encuestas traen consigo es la medición equívoca del desempeño, porque en realidad no hay valoración de los resultados, del rendimiento, de la eficacia, ni de los logros que genera o que produce el Congreso. Las encuestas tienen mera y simplemente una finalidad, un propósito y un valor demoscópico. Lo que miden son únicamente percepciones.

excluyente de designar al Gabinete sin posibilidad de rechazo por el Parlamento, pero el Congreso sí puede censurar y por lo tanto remover al Gabinete, y si lo censura dos veces, se genera la posibilidad de la disolución del Congreso.

La disolución, sin embargo, no cabe mientras se haya declarado el estado de excepción ni durante el último año del periodo constitucional. Asimismo se prevé la reducción de la convocatoria a elecciones de cuatro a dos meses, para

evitar la dimensión excepcional de la transición, y el riesgo que cualquier exceso derivado del periodo de concentración extraordinaria de poder pueda generar en nuestro régimen democrático y representativo.

La eliminación de la estación de preguntas es parte del reconocimiento que la realidad impone. No ha logrado instalarse su práctica en los procesos ordinarios de Congreso. El desuso es una señal clamorosa de su inutilidad, principalmente en vista de que no se trata de una opción adoptada unilateralmente por las mayorías, sino que tampoco es solicitada ni exigida su utilización por la diversidad de minorías parlamentarias. Si el desuso es unánime, esa debe ser una señal atendible para aconsejar su prescindencia en nuestros textos tanto constitucionales como reglamentarios.

2. Competencias legislativas

De otro lado, en el marco de las competencias legislativas el tipo de reforma que se presenta y plantea no pretende modificar las modalidades de interacción procesal entre el Ejecutivo y el Legislativo, sino introducir

tipos de tareas no utilizados o no previstos entre los productos que ofrece actualmente el régimen unicameral. Las alternativas que se señala son opciones que podrían ensayarse con mayor profundidad y precisión en caso se optara por reemplazar la

unicameralidad por un sistema bicameral, en un esquema de distribución asimétrica de funciones de modo tal que cada cámara actúe en niveles de especialización diferenciados, sin incurrir en formas de reiterancia funcional.

CUADRO N° 6

Régimen de gobierno - Dimensión legislativa

- Compromiso interorgánico con la agenda legislativa del periodo constitucional, a partir de planes de gobierno de partidos con representación en el gobierno y en el Congreso (programación y cronograma anual se basa en agenda legislativa del periodo)
- Evaluación del impacto social de la ley (línea de base, intervención e implantación, medición, evaluación de resultados y eficacia, y medidas de optimización y corrección)
- Seguimiento de la ejecución presupuestal
- Homologación, simplificación y codificación del espectro legislativo
- Monitoreo de las sentencias con contenido legislativo
- Seguimiento de la legislación nacional y regional
- La dispensa de dictamen en las Comisiones y de la segunda votación solo procede con dos tercios del total de miembros del Congreso (87 con 130, 160 con 240).
- El Congreso puede insistir en las leyes observadas por el gobierno con tres quintos del número legal (78/130, o 144/240)
- El Congreso puede reducir, pero no aumentar el gasto en el presupuesto, a menos que fije y defina nueva fuente de ingresos
- El presupuesto debe *votarse en el Congreso* (no "remitirse" al gobierno) hasta el 30 de Noviembre

Elaboración: propia

El aspecto más débil del ejercicio de la función legislativa en el Congreso es la ausencia de una comunidad de visión y de estrategias consensuadas para los periodos constitucionales. Lo óptimo sería que los planes del Congreso sintonizaran con una visión de país a largo plazo. El déficit y lujo más grande que puede darse el Perú es privarse de una visión, de planes y de escenarios prospectivo, a partir de las tendencias en desarrollo en la diversidad de campos de acción (tecnologías, ciencia, cultura, investigación, etc.). Lo deseable sería realizar esfuerzos para imaginar futuros a plazos no menores a los 30 años, con cargo a revisiones periódicas para ajustar los planes según los cambios de desarrollo en los distintos escenarios imaginables u observables. Por esta razón lo mínimo que debiera

hacer el Congreso sería contar con planes estratégicos quinquenales, de los cuales se deriven los programas legislativos anuales que se establezcan en la agenda y calendario de actividades organizacionales y procesos legislativos en todas las instancias y órganos parlamentarios.

Si el trabajo legislativo se organiza a partir de prioridades ajustadas con una visión común y compartida por las fuerzas políticas presentes en el Congreso y en el Poder Ejecutivo, el efecto esperado debe ser la optimización de la selección de las materias que serán objeto de estudio, evaluación, debate y aprobación, mejorando la dedicación de los recursos organizacional con mayor intensidad en cada una de las etapas del proceso legislativo, y disminuyendo consiguientemente la

aprobación de normas que no tienen propia ni técnicamente la categoría de ley de la república.

Respecto al procedimiento legislativo se prevé la conveniencia de excluir de la competencia de la Junta de Portavoces la posibilidad de dispensar de dictamen y de segunda votación los proyectos de ley, asignándole ambas materias, con carácter exclusivo al Pleno del Congreso y elevando el requisito para la dispensa de dictamen de comisiones, así como para la dispensa de segunda votación, de forma tal que solo quepa una y otra dispensas con el voto de dos tercios del total de miembros del Congreso. Si se mantuviera el número de representantes en 130 se trataría de 87 votos, y si, según la propuesta contenida en este texto el total se aumentara a 240 se trataría de 160 votos.

De modo similar, dentro de la lógica de perfilamiento del régimen de Gobierno, disminuyendo el carácter híbrido de su naturaleza y sincerando el carácter presidencial que es propio de la tendencia histórica de nuestra cultura política, se propone la modificación de la norma según la cual se exige solamente mayoría absoluta para la insistencia en los textos de las leyes aprobadas que fueran observadas por el Poder Ejecutivo, de manera que suba dicha votación a los tres quintos del número legal de miembros del Congreso. Por lo tanto, esa mayoría sería de 78 votos si el total de congresistas se mantiene en 130, o de 144 si aumentara de acuerdo a la propuesta que se realiza en este mismo trabajo. El cambio debe generar modos de afirmación del régimen de gobierno a través de la mayor dificultad que se genera en la elevación de la valla para vencer las observaciones del poder ejecutivo. Por lo tanto, solo con altos niveles de concertación entre mayorías y minorías y, en consecuencia, solo cuando la calidad del consenso sea significativamente

alto será factible que prevalezca la posición de la corporación parlamentaria. La dificultad impuesta en el Congreso asegura mejores índices de pluralidad en las decisiones de la representación política.

En materia de legislación presupuestal la experiencia reciente deja una lección que no debe pasar desapercibida. Según la Constitución de 1979 el Congreso debía aprobar el presupuesto de la república hasta antes del 15 de diciembre de cada año. La Constitución de 1993 realiza un doble cambio: primero, anticipa la fecha al 30 de noviembre, pero, en segundo lugar, en vez de incidir en la *aprobación* del presupuesto exige que el plazo se refiera a la *remisión* de la ley de presupuesto.

La diferencia es crítica, porque el criterio de remisión deja menos espacio y oportunidad al Congreso para preparar la autógrafa luego del debate y aprobación de la ley, cosa que invariablemente importa la introducción de medidas sustitutorias en el texto, las mismas que deben identificarse con claridad, precisando la redacción que recoja con la mayor fidedignidad posible la voluntad del Pleno. Este proceso toma tiempo, y cuando el plazo es fijado según el criterio de la remisión disminuyen las probabilidades de preparar adecuadamente la autógrafa. Cuando el plazo se fija a partir del criterio de la aprobación, contrariamente, lo que cuenta es, no la prisa de la remisión, sino la precisión de la aprobación. Cuando el criterio prevaleciente es el de la aprobación se dispone de más tiempo para elaborar el instrumento en que conste la voluntad del Pleno con mayor rigurosidad técnica. Dejar de lado el criterio de la remisión facilita y genera oportunidades de elaborar un instrumento con corrección, en vez de dispararlo sin suficiente conexión con la voluntad y los hechos que tienen lugar durante el debate y la votación de la asamblea.

En relación con el presupuesto, igualmente, conviene dejar aclarado que el Congreso sí puede reducir el gasto público, pero no aumentarlo, a menos que, durante el proceso de debate y aprobación del presupuesto el mes de noviembre identifique, fije y defina la fuente de ingresos con los que cubrir dicho aumento.

Además de las modificaciones de índole procesal en materia legislativa los ajustes que necesita el régimen parlamentario para alinear su actividad con el logro de sus metas y objetivos organizacionales estratégicos, es necesario diseñar productos nuevos con los que se agrega mayor valor y, por lo tanto, con los que se aumentan las posibilidades de generar confianza en la utilidad y beneficios políticos que le asegura a la comunidad el sistema representativo. La novedad con la que aumentaría el valor organizacional del Congreso no supone que se disponga que terceros realicen la labor técnica de tareas que usualmente no se demanda, exige ni pide a los congresos ni parlamentos, sino que esos productos sean materia de debate y de una resolución por el Congreso, de forma que adquieran carácter vinculante, en primer lugar, para la propia asamblea representativa. Vale decir, la novedad consiste en que lo que usualmente se concibe como insumos que discrecionalmente se utiliza en la función legislativa adquieran la condición de medios de uso obligatorio en el proceso legislativo, según cuyo valor y resultados se genere la invalidez o la invalidez de los actos legislativos del Congreso. La innovación en los productos institucionales que puede asumir el Congreso puede muy bien quedar a cargo

Lo importante es la completa eliminación de la cuestión de confianza, tanto en la modalidad de la investidura como en la variante de la cuestión de confianza por iniciativa ministerial, subsistiendo la posibilidad de la censura exclusivamente por iniciativa parlamentaria.

de una segunda cámara, si se optara por el régimen bicameral, pero si existe empeño, decisión y voluntad de corregir las ineficiencias en la gestión de nuestro sistema representativo, también sería posible que las asumiera el propio Congreso unicameral.

Entre los productos organizacionales que tienen carácter innovativo puede contarse, por ejemplo (y

con fin básicamente enunciativo en mérito al carácter restringido que permite la presentación genérica en esta publicación), (1) los proyectos de evaluación de impacto social de la ley (a partir de la identificación de una línea de base, según la cual se justifica la intervención legislativa y la sucesiva implantación, medición, evaluación de resultados y eficacia, así como las ulteriores medidas de optimización y corrección que resultan de la evaluación practicada); (2) la homologación, simplificación y codificación del espectro legislativo (también denominado el *digesto legislativo*); (3) el seguimiento de la legislación nacional y el seguimiento de la regularidad legal de la legislación regional y local (para garantizar la fidelidad del régimen unitario de nuestro sistema sin abuso ni excesos en la aplicación inconstitucional o ilegal del modelo de descentralización en particular sobre materias privativas o exclusivas del Congreso y del Gobierno central); (4) la evaluación y seguimiento de la ejecución del presupuesto de la república sobre el que las diversas dependencias estatales dan actualmente cuenta al Congreso; y (5) el monitoreo de las sentencias jurisdiccionales con contenido legislativo.

El denominador común de estos productos no es que no la haga alguien en el mercado, sea persona natural o jurídica, con o sin fines de lucro, sino que se los conceptúe como un insumo cuya existencia, según estándares de calidad basados en la excelencia académica, sea requisito para que los propios productos organizacionales del Congreso en materia legislativa puedan aprobarse en el proceso legislativo como reglamentariamente válidos. Los productos innovativos tienen cada uno el objetivo de aumentar valor en la cadena productiva del Congreso, y permitirán por esa misma razón cuantificar y luego medir y reportar el beneficio y valor público que permite acumular la acción y el trabajo de quienes elegimos como representantes.

VI. REINGENIERÍA EN LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN INTERNA DEL CONGRESO

Las características del modelo de organización, rendimiento y desempeño del Congreso han tomado como punto de partida el ejercicio de una hipotética y heurística identificación de una visión y de unos objetivos estratégicos que pueden servir de base para los ejercicios que necesariamente corresponderá realizar de manera imprescindible e insustituiblemente personal a los propios actores, operadores y protagonistas de los procesos organizacionales del parlamento. Nada sustituye su voluntad ni su designio en la lógica de la dirección congruente de la acción organizacional del Congreso.

Para continuar con el desarrollo de la dinámica de este ejercicio, nuestra base ha sido un conjunto elemental pero esencialmente crítico de objetivos cuyo propósito es la capacidad que se les asigna para estructurar el sentido la organización en el parlamento. Los objetivos tienen una finalidad conductora, cohesionadora e integradora de los recursos,

de los procesos, de la tecnología y de los operadores, para generar y para optimizar los niveles de satisfacción de la comunidad política con su régimen representativo.

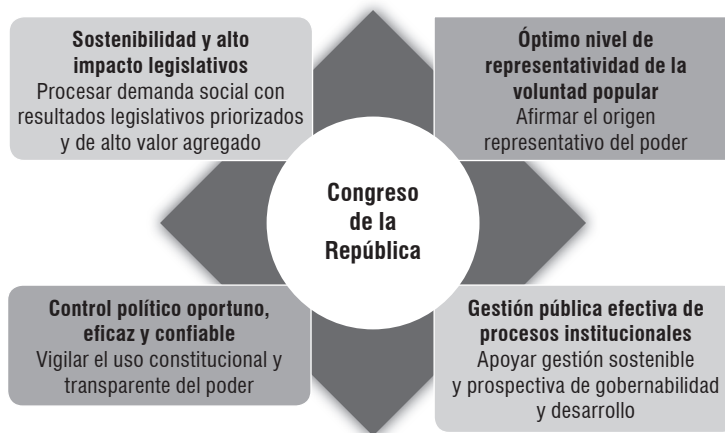
La salud de nuestra democracia, por esta razón, depende de la calidad del enfoque con el que se organice la totalidad del trabajo en la corporación parlamentaria y, por esta razón, no debe existir tarea ni actividad, por más diminuta que fuese, que quede desuncida o desconectada del logro de los objetivos que se definen para articular todos los esfuerzos de las personas a cargo de la ejecución de los procesos organizacionales.

Si bien el *core*, o núcleo esencial del negocio, lo constituyen los actos y los procesos que protagonizan quienes son elegidos para representar a la república, dichos actos y procesos suponen el soporte de equipos que apoyan, asisten, asesoran y sirven a los protagonistas con su actividad a través de los procesos parlamentarios en los que intervienen o participan.

La disociación entre la actividad del personal y los procesos del servicio parlamentario, en la diversidad de unidades orgánicas en que se desarrolla su apoyo y soporte, puede ser el más ineficiente y anómico de los modos en que puede funcionar el Congreso (en particular si no existe una cultura y rumbo compartido entre las diversas unidades orgánicas, o entre las dos direcciones generales en que se dividen las responsabilidades de soporte a los procesos principales de la corporación parlamentaria).

En el cuadro que sigue se presentan los objetivos estratégicos que entrañan el compromiso y arraigo de la acción de los procesos de soporte productivo válidos y necesarios para la reforma organizacional interna del Congreso.

CUADRO N° 7



Elaboración: propia.

A partir del reconocimiento de la indispensable, ineludible y absolutamente imprescindible congruencia, y sintonía, que es necesaria para cumplir con la generación de confianza que debe asegurar el régimen representativo, es preciso contrastar los objetivos buscados

con el estado en que cabe describir la situación que es preciso enmendar, corregir y subsanar. En el cuadro que se adjunta a continuación se presentan los nueve principales rasgos con los que cabe identificar las disfuncionalidades en la acción del Congreso.

CUADRO N° 8

Puntos críticos para el funcionamiento del sistema legislativo		
Fases	Deficits funcionales básicos	
1	Propuesta	1. No hay prioridades ni jerarquías de plan legislativo que limitan propuesta, ni se seleccionen temas a investigar, discutir y aprobar. 2. No hay instrumentos de medición del impacto de la legislación que permita su evaluación y correctivos.
2	Asignación a comisiones	3. Demasiadas Comisiones para un número pequeño de representantes (puestos no representativos ni vinculantes para los partidos, dificultades de quórum y funcionamiento). 4. Cargos directivos de escasa duración (inestabilidad e inseguridad de políticas de administración).
3	Información, discusión y decisión en Comisiones	5. Cultura institucional que reconoce escaso valor de la información y la investigación como insumo en el estudio de las propuestas legislativas. 6. Personal no representa valor por su imparcialidad u objetividad sino por la facilitación de metas a partir de una relación confianza. 7. Insuficiente apertura a fuentes sociales externas de información objetiva.
4	Debate y decisión en el Pleno	8. Mecanismos de racionalización del debate limitan resultados. 9. Deficiencias de técnica y redacción legislativa genera desajustes en la interpretación y aplicación de la ley.

Elaboración: propia

Los rasgos de ineficiencia o de disfuncionalidad anotados en el cuadro precedente sirven para prever las medidas que permitan eliminar el tipo de acciones que niegan, impiden u obstaculizan la ruta para alcanzar los objetivos con los cuales debe generarse la

confianza en el sistema representativo. De manera panorámica y sintética pueden señalarse como los más importantes o estructurales en el proceso de reingeniería de la organización del Congreso los seis aspectos que se reconocen en el cuadro siguiente:

CUADRO N° 9



Elaboración: propia.

Teniendo claras las líneas centrales generadoras de la transformación organizacional del Congreso que se indican en el cuadro anterior, en el siguiente se presenta un

segundo nivel de desarrollo, cuya finalidad es ajustar la dirección de la institución parlamentaria con medidas con las cuales el logro de los objetivos se hace más próximo.

CUADRO 10

Gestión y organización interna del Congreso
<ul style="list-style-type: none"> • Fusión de la Junta de Portavoces y del Consejo Directivo, manteniendo el formato de composición de la Junta de Portavoces • Todas las sesiones de los órganos parlamentarios son públicas y reciben cobertura en los medios de comunicación • La conformación de los grupos parlamentarios requiere su integración con no menos del 10 % del número legal de congresistas (13 sobre 130, o 24 sobre 240). • Las comisiones ordinarias no pueden ser más del doble del número de grupos parlamentarios • Los cargos directivos se definen según la proporcionalidad de las fracciones parlamentarias y duran la totalidad del periodo constitucional • El presupuesto del Congreso no excede del 0.5 % del presupuesto nacional • Ampliación racional del tiempo de debate en el Pleno, estableciendo como regla básica que el debate y votación de la ley se realiza no en totalidad sino artículo por artículo • Restricciones severas en el uso del proceso abreviado que generan las exoneraciones procesales (dictamen, prepublicación, segunda votación, o la ampliación de la agenda) • Fortalecimiento institucional del servicio parlamentario y de la línea meritocrática en la carrera • Gestión organizacional mediante indicadores y tablero de mandos estratégico (tipo Balanced Score Card – BSC)

Elaboración: propia

La relación de pautas con las que se proponen medidas posibles para la reorganización y reforma del régimen representativo se agrupan en asuntos meramente organizacionales; los procesales; presupuestales; apoyo de personal; y tecnológico.

En relación con la temática propiamente organizacional se plantean (1) la fusión de la Junta de Portavoces con el Consejo Directivo, de modo que se preserve la modalidad en que se reconoce la integración de la Junta de Portavoces (criterio de pluralidad y participación con criterio de votación ponderado en atención a la proporción de escaños del grupo parlamentario en la asamblea); (2) la publicidad plena de todas las sesiones de los órganos parlamentarios (Pleno, Comisión Permanente, Junta de Portavoces, Comisiones Ordinarias y Comisiones Especiales; la medida no afecta a las comisiones investigadoras porque sus sesiones son reservadas), con acceso sin restricciones a los medios de comunicación; (3) la modificación de la regla para los requisitos mínimos de constitución de un grupo parlamentario, elevando el mínimo de cinco congresistas al diez por ciento del número de miembros de la asamblea (por lo tanto, 13 si se mantiene el número actual de 130, y 24 si el total se eleva a 240 según la propuesta que se señaló precedentemente); (4) complementariamente con la regla anterior, se establece como regla que el número máximo de comisiones ordinarias es no mayor al doble del número de grupos parlamentarios; y (5) la corrección quizá más decisiva, desde el punto de vista

El supuesto es que la calidad del régimen representativo de nuestra democracia está estructuralmente afectada por las reglas electorales y por la estructura de las instituciones en las que la representación se hace efectiva. Sin embargo, de poco servicio nos resulta toda regla electoral y el mejor de los diseños institucionales si el modelo no es operado por actores competentes.

estratégico, es el establecimiento de la duración de todo cargo directivo por igual término al de la duración del periodo parlamentario, con el objeto de generar un marco estable de predecibilidad que trascienda los periodos anuales.

Desde el punto de vista procesal, se insiste en dos aspectos importantes, como son la reducción de las competencias de la Junta de Portavoces respecto de los casos en los que se recurre el proceso legislativo abreviado, de modo que, como se ha

mencionado previamente, se exima a la Junta de Portavoces de la facultad de exonerar de dictamen y de la doble votación de los proyectos, recuperándola el Pleno, al que se le exige el acuerdo de dispensas con dos tercios del número total de integrantes de la asamblea. Y el segundo cambio procesal sería la ampliación del margen de debate de las iniciativas en el Pleno, retornando a la práctica histórica de nuestro régimen bicameral según la cual el debate se realizaba artículo por artículo y no por la totalidad de la ley, y ampliando los tiempos mínimos de intervención de forma que, contando con que el número de leyes por aprobar disminuya, se cuente con mayor cantidad de tiempo para discutir el contenido de la ley.

En materia presupuestal, puede fijarse como regla constitucional que el presupuesto del Congreso no pueda exceder del 0.5 % del presupuesto del sector público, en armonía con el promedio efectivamente registrado durante los últimos 25 años.

Aunque se trata de un asunto no estrictamente representativo no es por ello menos una materia de singular impacto parlamentario el fortalecimiento institucional del servicio parlamentario y de la línea meritocrática en la carrera, a través de la recuperación de la vigencia del Estatuto del Servicio Parlamentario, cuya aprobación tiene rango reglamentario en cuanto forma parte de su marco normativo. Complementariamente, es un proyecto en sí mismo de fuerte impacto organizacional la creación de la Escuela del Servicio Parlamentario, como un soporte de la línea de carrera, con la preparación de cuerpos profesionales y técnicos especializados responsables del mantenimiento de estándares de calidad en el desempeño de las tareas a su cargo en los diversos procesos parlamentarios.

Un último pero nada menos importante aspecto es la herramienta con la que se realice el monitoreo de la gestión, y que permitirá ulteriormente el reporte de resultados a la comunidad. La tecnología pone a disposición de las organizaciones un sistema de automatización de la gestión cuando se utiliza la metodología del planeamiento estratégico, y en ella se usan diversidad de indicadores con los que puede medirse avances, estancamientos, o retrocesos en la programación de actividades y de proyectos de intervención en la organización. Una de esas metodologías es el conocido como tablero de mandos estratégico (*balanced score card - BSC*). Los buenos hábitos de organización tienen en la tecnología un instrumento de apoyo que puede ser especialmente significativo para la valoración y para la difusión de la actividad, de las dificultades y de los logros del régimen representativo.

VII. LOS PERFILES DE LOS OPERADORES DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL

Empecé estas reflexiones señalando la enorme y gravitante importancia que tienen

los partidos políticos en la reparación de los daños que padecemos en los desempeños de nuestro régimen representativo. Una vez que quede cubierta la delicada cuestión del financiamiento de los partidos para postular a quienes se encuentren capacitados para aparecer en el menú de candidatos con los que llevarán sus planes y programas de acción al debate público en el Congreso, lo decisivo de su actuación debe ser el proceso de capacitación y de certificación que desarrolle para que los que de entre sus militantes pretenden asumir un puesto representativo se encuentren efectivamente calificados para asumir la diversidad de responsabilidades inherentes y propias de la gestión representativa del Estado.

En el cuadro que se presenta a continuación se realiza un ejercicio de formulación de perfiles de competencias con los cuales sería deseable que contaran quienes postulan al cargo de congresistas y quienes asumen un puesto representativo. Son un total de veinte competencias, de las cuales diez son exigibles a todo postulante a congresista, cinco a quienes se encomendará el rol de voceros de la fracción parlamentaria, y cinco más a quienes se prepare para asumir cargos directivos en los diversos órganos parlamentarios.

El supuesto es que la calidad del régimen representativo de nuestra democracia está estructuralmente afectado por las reglas electorales y por la estructura de las instituciones en las que la representación se hace efectiva. Sin embargo, de poco servicio nos resulta toda regla electoral y el mejor de los diseños institucionales si el modelo no es operado por actores competentes.

El propósito de referir las competencias en el perfil de puestos representativos no debe conceptuarse como un producto acabado sino, por lo contrario, como la pauta inicial para definir cuál será la malla de aprendizajes que debe procurar quien pretenda

CUADRO N° 11
Modelo de perfiles de puestos en roles representativos

Perfil de miembros de una bancada		Perfil de puestos directivos en el Congreso	Perfil de voceros de bancada
Perfil cognitivo (saber conceptual)	Perfil de aptitudes generales		
Ordenamiento constitucional, rol de los partidos políticos y sistema electoral del Perú	Anticipación proactiva y flexibilidad en pluralidad de escenarios	Gestión confiable y competitiva de riesgos, y posicionamiento estratégico de la organización	Visión de retos y riesgos presentes y futuros, según escenarios
Organización y competencias de la organización estatal en el régimen republicano de democracia representativa	Respuesta equilibrada en situaciones de tensión, sin afectar eficacia de desempeño	Planea y organiza prospectivamente las tareas según tiempos, carga de trabajo y escenarios de oportunidades	Negocia y concerta posiciones procurando arreglos y alianzas exitosas
Planeamiento, gestión y obtención de resultados en el sector estatal	Manejo colaborativo, constructivo y responsable de conflictos	Motiva al cumplimiento de logros y cooperación para alcanzar objetivos corporativos	Agresividad y oportunidad política
Régimen parlamentario nacional y sus prácticas organizacionales	Capacidad para resolver problemas políticos integrando principios, normas y experiencia organizacional	Controla, monitorea y hace seguimiento de actividades, decisiones y tareas para alcanzar resultados planeados	Motivación por alcanzar logros y resultados, fijándose metas altas que exigen excelencia en el desempeño
Doctrina y principios de su organización partidaria	Comunicación empática y efectiva	Priorización de interés y posición institucional y cumplimiento eficaz de metas organizacionales	Equilibrio entre metas institucionales y posiciones de la bancada

Elaboración: propia

desempeñar con algún grado de seriedad ética la responsabilidad de representar a la comunidad. Cada una de las competencias que se enuncian deben asumirse como el resultado de experiencias que aseguren que dichas competencias se han adquirido satisfactoriamente. En consecuencia con esta modalidad de participación en los escenarios electorales surgen exigencias cuyo cumplimiento tiene el potencial de mejorar notablemente los resultados de nuestro sistema representativo y de nuestro régimen político.

A la luz de un mapa de competencias similar al que a título de ejercicio preparo, la tarea de los partidos políticos debe ser crear un serio y riguroso programa académico de preparación de aquellos de sus militantes que

pretendan ocupar un puesto representativo en el Congreso de la república, y por extensión puestos representativos, también, en la diversidad de asambleas en los niveles subnacionales. En la medida que los partidos políticos acepten el reto que les representa certificar y acreditar las competencias de quienes nos postulan como candidatos ellos mismos habrán de pasar por un proceso de reinención de sí mismos, porque su rol será mucho más que el de operar como una maquinaria de competencia relativamente irracional y ciega por el poder. Los partidos que asuman el rol que se perfila con este tipo de enfoque de los procesos electorales deben recuperar el papel que alguna vez se procuró que tuvieran los partidos históricos en el Perú.

Así como es importante que los partidos se organicen como escuelas de doctrina y de ideología, de las cuales se desprenden los programas políticos con los que se impulsarán los cambios en el Estado y en la sociedad, para bienestar, desarrollo y prosperidad de nuestra comunidad política, la hora actual les demanda su reingeniería e innovación mediante actos de liderazgo que corten con la pasividad, con la

inercia y con la inoperatividad en la que han quedado pasmados, en una lógica en la que cada vez gravitan menos en la misma proporción que el individualismo de las candidaturas suple, y suple ineficiente, imperfecta y defectuosamente, las responsabilidades políticas que les toca asumir para dirigir los destinos del país y para la recuperación de la confianza en la vida política de nuestra patria.