

**RIESGOS GENERADOS EN EL RÉGIMEN
BICAMERAL QUE SE SOMETE A
REFERENDUM EL 9 DE DICIEMBRE DE 2018**

**César Delgado-Guembes
4 de Diciembre de 2018**

Vergüenza y desprecio popular



¿PARA QUÉ NO SIRVE EL BICAMERALISMO?



1- No es el medio adecuado para mejorar, ni para fortalecer las deficiencias de los partidos políticos.

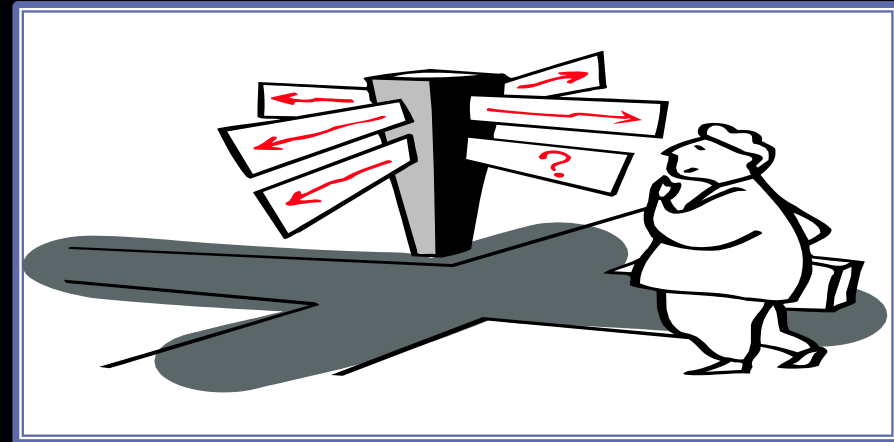


2- No asegura mayor calidad representativa, no garantiza mejor calidad del desempeño representativo ni elimina el ejercicio defectuoso, negligente o mediocre del mandato.

¿PARA QUÉ NO SIRVE EL BICAMERALISMO?

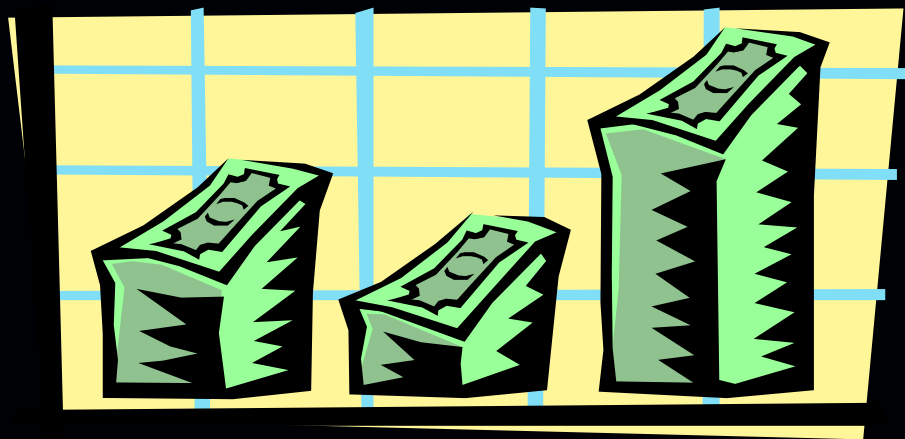


3- No es una solución cuando se lo concibe como dos cámaras con iguales competencias, que se revisan a sí mismas.



4- No es eficaz para asegurar mayor experiencia, capacidad reflexiva, sagacidad ni madurez política, ni mejor nivel de estudio, discusión, deliberación o debate corporativo.

¿PARA QUÉ NO SIRVE EL BICAMERALISMO?



5- No asegura mayor valor agregado en gestión estatal



6- No sirve para aprobar leyes más rápidamente, ni con menos debates o discusiones

¿PARA QUÉ NO SIRVE EL BICAMERALISMO?



7- No reduce el costo del funcionamiento corporativo.



Fortalezas (+)

- Confianza popular concedida
- Procesos normativamente definidos
- Mecanismos eficaces para conseguir recursos e información de entidades estatales

FRENTE INTERNO



Debilidades (-)

- Se carece de una base y diseño organizacional sólido, efectivo, estable, y sostenible que asegure la capacidad para alcanzar resultados
- Anualidad del período de los cargos directivos no permite la continuidad ni la estabilidad en la definición de objetivos institucionales

FODA

Oportunidades (+)

- La separación de poderes y la autonomía constitucional del Congreso
- Flexibilidad para conseguir recursos, alcanzar resultados, y definir las bases de la estructura organizacional y administrativa

FRENTE EXTERNO



Amenazas (-)

- Dependencia excesiva de la imagen mediática y de la medición de popularidad distorsiona el cumplimiento de fines institucionales
- Intermediación ineficiente de los partidos políticos
- Debilidades cívicas de la ciudadanía marcan la incomprensión del sentido, manifestaciones y desempeño de la representación



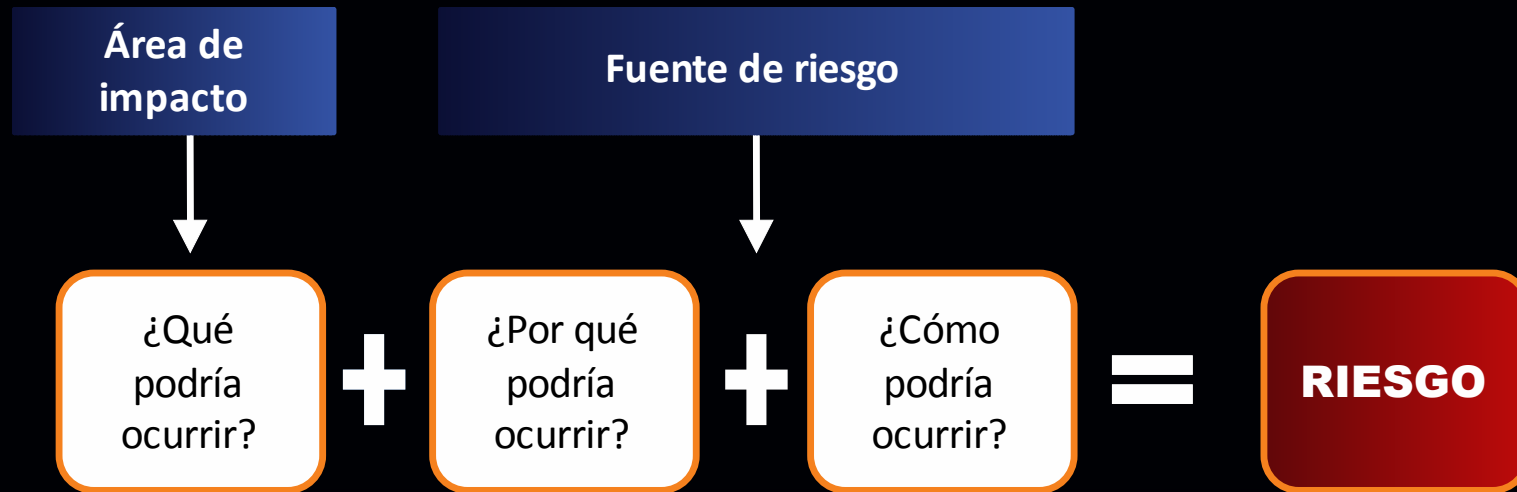
ESTRATEGIA

Pasar de una postura defensiva o conservadora a una postura intensamente innovadora y agresiva

- Liderar la salida de la situación crítica y explotar los aspectos favorables que le dan fortaleza
- Mejorar la calidad de la representación y de la capacidad de captar la confianza y aprobación del electorado
- Mejorar la calidad de los procesos, de los productos, de los servicios, de los resultados y del rendimiento de la corporación representativa
- Aprovechar el acceso a recursos técnicos y tecnológicos para medir y reportar los logros y avances en las metas fijadas
- Pronta y efectiva implantación de los nuevos productos y servicios ofrecidos, y reporte regular de los resultados

innovación de productos organizacionales

Prevención de riesgos y control de amenazas / debilidades organizacionales



¿CÓMO DETERMINAR EL NIVEL DE RIESGO?

$$NR = P \times I$$

Probabilidad (P) de que ocurra o se materialice el riesgo
Impacto (I) daño que puede ocasionar



Nivel de Riesgo	Nivel Inferior	Nivel Superior
Bajo	0.1	0.5
Medio	0.6	1.4
Alto	1.5	2.8
Extremo	3.5	4.5

Nivel de Impacto	Valor
Insignificante	1
Menor	2
Moderado	3
Mayor	4
Catastrófico	4

Nivel de Probabilidad	Valor
Raro	0.10
Improbable	0.30
Posible	0.50
Probable	0.70
Casi seguro	0.90

IMPACTO

Catastrófico	Moderado	Alto	Alto	Extremo	Extremo
Mayor	Moderado	Moderado	Alto	Alto	Extremo
Moderado	Bajo	Moderado	Alto	Alto	Alto
Menor	Bajo	Moderado	Moderado	Moderado	Alto
Insignificante	Bajo	Bajo	Bajo	Moderado	Moderado

Raro	Improbable	Posible	Probable	Casi seguro
------	------------	---------	----------	-------------

PROBABILIDAD

Donde:

- Bajo** Los riesgos bajos deben ser objeto de seguimiento adecuado por parte de los responsables y ejecutores de los procesos.
- Moderado** Los riesgos moderados deben ser objeto de seguimiento por parte del Responsable del Proceso y de conocimiento del Responsable del SGC.
- Alto** Los riesgos altos requieren la atención del Jefe del área de Formulación de Proyectos y este establece la estrategia de control del riesgo.
- Extremo** Los riesgos extremos deben ser revisados por todo el personal involucrado en el SGC, requieren la atención del Secretario Técnico y el Jefe de Formulación de proyectos debe establecer la estrategia a seguir.

¿ QUÉ DEBE EVITARSE EN EL BICAMERALISMO?

1 – Redundancia representacional: que las dos cámaras sean elegidas sobre la misma base electoral (territorial, gremial, o estamental)

2 – Reiterancia funcional: que las dos cámaras realicen las mismas funciones, validando lo que la otra hace (es estéril y ociosa la noción de Cámara revisora que duplica y superpone simétricamente todas las funciones de la otra)

3 – Ausencia de especialización orgánica: que no exista un perfil de puestos y competencias de cada cámara que asegure una visión y mirada distinta a la demanda de intervención organizacional

4 - Debilitamiento de la agencia de intermediación: que la instancia partidaria no pueda asumir responsabilidad para garantizar que los perfiles de puestos y competencias son suficientemente asegurados con los candidatos que postulan al pueblo en el proceso electoral

5 - Sustentar su existencia en razones de rutina e inercia histórica: postularlo o mantenerlo por una razón sólo formal o histórica, que no corresponda con la función política e institucional que justifica su preferencia sobre el unicameralismo

**Riesgos
del modelo
bicameral
por referendar**

REPRESENTATIVIDAD CUANTITATIVA

- 1 - Aumento de 50 congresistas (senadores)

ORIGEN ELECTORAL

- 2 - Indeterminación sobre el modo de elección en ambas cámaras

PROCESO LEGISLATIVO

- 3 - Reiterancia funcional y simetría legislativa en ambas cámaras

CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE EL GABINETE

- 4 - Censura a ministro impide que vuelva a integrar el gabinete durante el período constitucional
- 5 - Exclusividad del PCM sobre la presentación de cuestiones de confianza y sólo puede presentarla sobre la política general del gobierno
- 6 - Prohibición de presentar cuestiones de confianza sobre iniciativas legislativas
- 7 - Rechazo de cuestión de confianza al gabinete impide a todos los ministros integrar el gabinete durante un año

CONTROL DE MORALIDAD PÚBLICA

- 8 – Escasas probabilidades de exigir responsabilidades por ilicitud e infracción constitucional de altos funcionarios

1 - Nivel de riesgo con el número de parlamentarios

**La ley de
bicameralidad
aprobada prevé**

50 Senadores

130 Diputados

- ¿Qué riesgo genera el aumento de 50 congresistas?
- Aumento de congresistas puede no mejorar la calidad representativa, y aumentar deficiencias existentes

P= 0.50 (posible)

I = 4 (mayor)

NR = 2 (alto)

Será necesario prevenir y prestar atención inmediata a la ocurrencia de fallas representativas, y formular estrategias para controlar la ocurrencia de este riesgo.



2 - Nivel de riesgo con la indefinición de la base de elección de Senadores y Diputados

La ley de bicameralidad aprobada no prevé el modo en que se elige a los Senadores y a los Diputados

- ¿Qué riesgo genera la indeterminación del modo de elección de Senadores y Diputados?
- La indeterminación deja el asunto a la legislación ordinaria y eso favorece la incertidumbre sobre la relación de territorialidad o funcionalidad de la representación.

P= 0.90 (casi seguro)

I = 2 (menor)

NR = 2 (alto)

Será necesario prestar atención muy cercana a la ocurrencia de siniestros, y formular estrategias para controlar la ocurrencia de este riesgo.

3 - Nivel de riesgo con la reiterancia funcional en el proceso legislativo

La ley de bicameralidad aprobada prevé reiterancia funcional en el proceso legislativo:

Las dos cámaras tienen iniciativa legislativa y no cabe aprobar leyes que no hayan sido aprobadas por ambas cámaras

- ¿Qué riesgo genera la simetría funcional del proceso legislativo en el régimen representativo?
- La reiterancia funcional en el proceso legislativo priva al sistema de la división del trabajo representativo y de tareas de seguimiento, monitoreo, evaluación y control de los productos legislativos, sus efectos e impacto, que ponen en peligro el desempeño operativo del sistema legislativo y afectan, por lo tanto, la calidad del servicio político que recibe la sociedad

P= 0.90 (casi seguro)

I = 4 (mayor)

NR = 3.6 (extremo)

El riesgo extremo y estructural que genera la no división de tareas legislativas y el desconocimiento de la tarea de evaluación y seguimiento de la ley requiere la revisión urgente de la omisión y medidas complementarias que prevean la inclusión de esas funciones en el proceso para evitar el peligro que la brecha ocasiona.



4 - Nivel de riesgo con el impedimento de nombramiento en otro gabinete para el ministro censurado

La ley de bicameralidad aprobada prevé que el ministro censurado está impedido de ser nombrado para ningún cargo ministerial durante el resto del período presidencial.

- ¿Qué riesgo genera la imposibilidad de que un ministro censurado pueda ser nombrado en otro cargo ministerial durante el resto del período presidencial?
- La descalificación que realiza el Congreso afecta masivamente la capacidad del ministro censurado independientemente de la causa o motivo particular o puntual de la censura en el sector responsable, así como su disponibilidad para servir en el gobierno.

P= 0.50 (posible)

I = 4 (mayor)

NR = 2 (alto)

El riesgo extremo y estructural que genera la no división de tareas legislativas y el desconocimiento de la tarea de evaluación y seguimiento de la ley requiere la revisión urgente de la omisión y medidas complementarias que prevean la inclusión de esas funciones en el proceso para evitar el peligro que la brecha ocasiona.



5 - Nivel de riesgo que sólo el PCM puede presentar cuestión de confianza sobre la política general de gobierno

La ley de bicameralidad aprobada prevé que la cuestión de confianza la plantea el Presidente del Consejo de Ministros, con acuerdo del gabinete, sólo sobre la política general de gobierno

- ¿Qué riesgo genera que la cuestión de confianza sea presentada sólo por el PCM sobre la política general del gobierno?
- Negar la posibilidad de que cualquier ministro presente o haga cuestión de confianza restringe la proximidad del vínculo entre los ministros y el parlamento respecto de las políticas del sector ministerial respectivo y centraliza los asuntos sectoriales en responsabilidades directas del PCM

P= 0.70 (probable)

I = 4 (mayor)

NR = 2.8 (alto)



El alto riesgo que representa en el régimen político esta limitación requiere que el PCM tenga mayor control de las políticas sectoriales, y tener un nivel más intenso de coordinación con los miembros del gabinete para gestionar confiablemente cada sector

6 - Nivel de riesgo con la prohibición de cuestiones de confianza sobre iniciativas legislativas

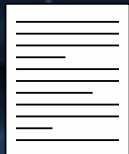
La ley de bicameralidad aprobada prevé la prohibición de cuestión de confianza sobre iniciativas legislativas.

- ¿Qué riesgo genera el impedimento de plantear una cuestión de confianza sobre iniciativas legislativas?
- La limitación niega competencias al gobierno para determinar cuándo su gestión requiere apoyo decisivo del parlamento para conducir el país o implantar políticas legislativas críticas.

P= 0.9 (casi seguro)

I = 4 (mayor)

NR = 3.6 (extremo)



El riesgo de limitar la competencia conductora del gobierno en el régimen político requiere la adopción de alternativas que eviten, limiten, minimicen o compensen la debilidad y desequilibrio que genera la limitación en el uso de la cuestión de confianza.

7 - Nivel de riesgo con el impedimento de conformar un nuevo gabinete durante un año si el Congreso le rehusó confianza

La ley de bicameralidad aprobada prevé que el rechazo de la cuestión de confianza impide a cada miembro del gabinete ser nombrado nuevamente ministro durante un año.

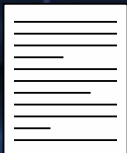
- ¿Qué riesgo genera el impedimento de que los miembros del gabinete al que se le rechazó una cuestión de confianza pueda ser nuevamente nombrado ministro durante un año?
- El impedimento para ser nombrado ministro por un año luego del rechazo de confianza al gabinete afecta de modo ciego la calidad técnica y la experiencia ganada en el gabinete, porque excluye indiscriminadamente a quienes están a cargo de sectores no comprometidos en una política particular objeto de cuestionamiento.

P= 0.5 (posible)

I = 4 (mayor)

NR = 2 (alto)

El peligro de no poder nombrarse ministro a quien perteneció a un gabinete al que se le rehusó la confianza, significa que el nuevo gabinete debe prever alternativas efectivas para prevenir severos y críticos déficits de estabilidad en la dirección competente y el desempeño eficaz de los sectores ministeriales.



8 - Nivel de riesgo con la votación de dos tercios para que el Senado culmine el antejuicio y el juicio político

La ley de bicameralidad aprobada prevé que con 2/3 del número legal del Senado se procesa a los altos funcionarios en antejuicio y se los sanciona en juicio político

- ¿Qué riesgo genera el impedimento de que se necesite 2/3 del número legal del Senado para declarar haber lugar a la formación de causa, o para sancionar la infracción de la Constitución?
- La cantidad de votos exigida es extremadamente alta. La dificultad de obtener esa suma de votos limita la posibilidad de lucha contra la corrupción y desnaturaliza el rol de la prerrogativa del antejuicio y del juicio político.

P = 0.7 (probable)

I = 5 (catastrófico)

NR = 3.5 (extremo)



El alto riesgo de no lograr mayorías suficientes para procesar o sancionar a altos funcionarios genera un nivel indeseable de ineficiencia organizacional que traerá como consecuencia más descrédito y menor confiabilidad en el régimen representativo.

Niveles de riesgo de la bicameralidad

PROBABILIDAD

IMPACTO

	RARO	IMPROBABLE	POSIBLE	PROBABLE	CASI SEGURO
CATASTRÓFICO	Moderado	Alto	Alto	Extremo	8 Extremo
MAYOR	Moderado	Moderado	1, 4, 7 Alto	5 Alto	3, 6 Extremo
MODERADO	Bajo	Moderado	Alto	Alto	Alto
MEJOR	Bajo	Moderado	Moderado	Moderado	2 Alto
INSIGNIFICANTE	Bajo	Bajo	Bajo	Moderado	Moderado

Conveniencia estratégica de la bicameralidad

- A.** Existen funciones estatales del sistema representativo que no se atienden en el régimen unicameral:
1. Planeamiento prospectivo y priorizado de políticas, planes y programas legislativos
 2. Fijación de estándares de calidad legislativa
 3. Evaluación del impacto social y de la vigencia de la legislación (evaluación y medición del impacto de los productos organizacionales)
 4. Homogenización y estandarización de la legislación regional y municipal
 5. Seguimiento de ejecución del presupuesto nacional
 6. Monitoreo de la jurisprudencia normativa de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional
- B.** La distribución asimétrica de funciones entre las dos cámaras permite concentrar especialidades incumplidas en el régimen unicameral (una cámara produce la ley, y la otra define y fija prospectivamente estándares y contenidos normativos prioritarios; revisa, monitorea, hace seguimiento y evalúa los efectos, impacto y resultados de las leyes prioritarias implantadas y vigentes)
- C.** La segunda cámara permite integrar una visión del Estado sin excesos, sesgos ni distorsiones localistas, complementando fuentes de distinta base representacional. Esa segunda cámara tiene la misión de asegurar que los productos y servicios representativos obedezcan a una visión y orientación prioritariamente prospectiva y nacional para el Perú.

Optimización del régimen cameral peruano

DIPUTADOS

Elección de Diputados:

- Distritos uni y binominales
- Inicialmente 90 Diputados. Número aumenta a máximo 240. Regla: cada 120 mil electores un representante.
- La ley orgánica regula la progresión periódicamente

Funciones de Diputados:

- Cámara primariamente legisladora
- Legitima la formación y la gestión del gobierno (interpela y censura ministros)
- Controla uso de decretos de urgencia

Presupuesto del Parlamento:

No excede del 0.60% del presupuesto de la república

SENADORES

Elección de Senadores:

- Elección territorial en distrito único o pluriregional
- Se integra a representantes orgánicos de minorías étnicas.

Funciones de Senadores:

- Diseña, planea y programa prospectivamente los contenidos legislativos, prioridades y estándares de calidad de los contenidos legislativos
- Cámara subsidiariamente legisladora
- Dirige el proceso de codificación normativa vigente
- Revisa legislación no aprobada con mayoría absoluta en Diputados
- La revisión comprende sólo casación según priorización y estándares de contenido y calidad programados
- Controla decretos legislativos y tratados ejecutivos
- Evaluación del impacto social de la legislación estratégica (RIA)
- Monitorea la ejecución legislativa, jurisprudencia del TC y Corte Suprema, y legislación regional y municipal.
- Seguimiento de ejecución presupuestal

SIMULACIÓN DE PROYECCIÓN DE REPRESENTATIVIDAD ESTIMADA (2016-2052)

Año	Tasa de representación por electores	Representantes	Cantidad de Electores	Cantidad de Habitantes	Proporción Electores/Habitantes	Tasa de representación por habitante
2016	170,000	130	22'000,000	32'000,000	1.455	246,154
2020	120,000	240	26'000,000	35'000,000	1.346	145,833
2024	120,000	240	30'000,000	43'000,000	1.433	179,167
2028	120,000	240	34'000,000	51'000,000	1.500	212,500
2032	120,000	240	38'000,000	53'000,000	1.395	220,833
2036	120,000	240	42'000,000	55'000,000	1.310	229,167
2040	120,000	240	46'000,000	57'000,000	1.239	237,500
2044	120,000	240	48'000,000	59'000,000	1.229	245,833
2052	120,000	240	50'000,000	60'000,000	1.200	250,000 ²⁴