

CONSTITUCIÓN

LA
CONSTITUCIÓN
COMENTADA

ANÁLISIS ARTÍCULO POR ARTÍCULO

*Obra colectiva
escrita por 117 destacados juristas del país*

DIRECTOR
WALTER GUTIERREZ

TOMO II

GACETA
JURIDICA



LA CONSTITUCION COMENTADA
TOMO II

PRIMERA EDICIÓN
DICIEMBRE 2005
2,700 Ejemplares

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN
TOTAL O PARCIAL
DERECHOS RESERVADOS D.LEG. N° 822

© Gaceta Jurídica S.A.

HECHO EL DEPÓSITO LEGAL EN
LA BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ
2005-8625

LEY N° 26905 / D.S. N° 017-98-ED
ISBN OBRA COMPLETA: 9972-208-26-5
ISBN TOMO I: 9972-208-27-3
ISBN TOMO II: 9972-208-28-1

REGISTRO DE PROYECTO EDITORIAL
31501220500735

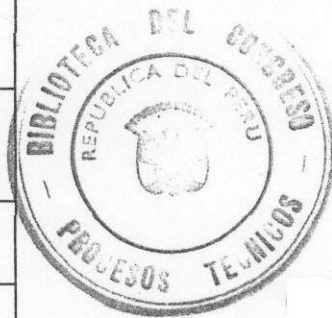
DISEÑO DE TAPA
Armando Ochoa Gamboa

DISEÑO DE INTERIORES
Carlos Abanto León

Gaceta Jurídica S.A.

Angamos Oeste 526 - Miraflores
Lima 18 - Perú
Telf. 446-1787 / 444-9246
Fax: 241-2323
E-mail: ventas@gacetajuridica.com.pe

Imprenta Editorial El Búho E.I.R.L.
San Alberto 201 - Surquillo
Lima 34 - Perú



Concurrencia de los ministros al Congreso

Artículo 129

El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas.

Concurren también cuando son invitados para informar.

El Presidente del Consejo o uno, por lo menos, de los ministros concurre periódicamente a las sesiones plenarios del Congreso para la estación de preguntas.

CONCORDANCIAS:

C: arts. 96, 97, 118.7 y 130 a 136;
T.U.O.Rgto.Congreso: arts. 51, 54 inc. e), 82, 84.

César Delgado Guembes

1. Introducción

Los actos, procedimientos y alternativas que se consignan en el artículo 129 de la Constitución, constituyen modos en los que se concretan las relaciones entre el Congreso y el Gobierno. Son formas en las que este interactúa con aquel. Por tratarse de relaciones de interacción, son todos puntos de contacto y espacios de comunicación política e institucional entre ambos Poderes. A través de estos contactos, espacios y relaciones de poder se desarrollan y afirman los patrones de dominio y subordinación, de consenso y de conflicto que subyacen en las relaciones sociales. De la manera en que se haga operativa la interacción a través de estos mecanismos y procedimientos dependerá, por lo tanto, que el poder político sea ejercitado conforme a la ética, valores y principios que se derivan y proponen en la Constitución.

Por lo mismo, el concepto que manejen los operadores de los procedimientos y canales de interacción, y por lo tanto, el ejercicio efectivo de las relaciones establecidas y concretadas entre ellos, definirá la mayor o menor protección de los derechos individuales y su conformidad con la cultura y ética constitucional de nuestra comunidad política. El tipo de democracia peruana asume, junto con las relaciones derivadas de todos los otros puntos de contacto entre Congreso y Gobierno, las características constituidas por el comportamiento de uno y otro en los canales previstos en el artículo 129. No son simples aspectos de interacción aislados ni ajenos al modelo político. Por esta razón, no basta con conocer la descripción de los procedimientos

parlamentarios que hacen efectiva la interacción. Es importante, para conocer el tipo de régimen político nacional, observar, valorar y juzgar la forma en que estos procedimientos se llevan a la práctica. En este comentario se exponen, por lo tanto, los elementos más importantes de los procedimientos parlamentarios que se basan las relaciones institucionales entre ambos órganos regulados por este artículo constitucional, como algunos datos y reflexiones sobre la práctica política de la interacción y relaciones entre Congreso y Gobierno a través de los canales previstos en este precepto.

2. Los procedimientos de concurrencia voluntaria, invitación y preguntas

Como ha quedado mencionado, la interacción entre Congreso y Gobierno es el escenario en el que a partir de la atención a asuntos políticos, unos coyunturales y otros estructurales, quedan reflejadas las demandas políticas y su atención o su insatisfacción. Por lo tanto, del propio uso de los procedimientos la consecuencia será no solo la definición del modelo conceptual de régimen de gobierno, sino paralelamente el tipo de Estado republicano que se derive y el régimen de ciudadanía y de protección de los derechos fundamentales que resulte del modo en que se concrete el uso del poder por ambos órganos del Estado. Práctica y uso de procedimientos como los previstos en el artículo 129 de la Constitución no dejan de definir y constituir todos estos aspectos centrales del modelo constitucional.

3. Funcionalidad informativa y deliberativa de los procedimientos del artículo 129

Una primera pregunta derivada de los canales previstos para las relaciones de coordinación institucional entre Congreso y Gobierno en este artículo es qué tipos de relaciones son. Es decir, ¿sirven estos procedimientos y canales para el cumplimiento de una función estatal y parlamentaria en particular? ¿Son instrumentos de control parlamentario? ¿Son más bien instrumentos en los que no cabe ver solo control sino un uso multifuncional?

A partir de la revisión general o global de los procedimientos y de su práctica es posible percibir que el artículo 129 no se circunscribe exclusivamente al cumplimiento de una finalidad de control funcional. Si control equivale a sanción, ninguno de los procedimientos previstos en el artículo 129 por sí mismo sería un canal preparado para el desarrollo de ese concepto de control. Pero si asumimos una noción más amplia de control, en el sentido de que puede haberlo sin que este necesariamente quede perfeccionado en la imposición potencial de una sanción, parecen existir elementos de juicio que nos llevan a pensar que dichos instrumentos, canales y procedimientos sí sirven para el control. Aun cuando no sirvan únicamente para controlar al Gobierno.

Hay una utilidad funcional de control, en efecto, porque pueden destinarse a este fin. Pero, así como a partir de la concurrencia de un ministro o del gabinete pudiera en su momento presentarse una censura a uno o a otro, la utilidad de estos mecanismos no se agota ni su naturaleza queda apropiadamente definida exclusivamente como instrumentos de control. Obviar este aspecto es perder de vista que los balances y evaluaciones que se hagan de su uso, como si se trataran en efecto de mecanismos de control, induce a error. Hay áreas funcionales adicionales al control que quedan suficientemente atendidas cuando Congreso y Gobierno usan estos procedimientos. Su valor en el régimen político de la República no se circunscribe al escrutinio sobre actos de que debe dar cuenta el Gobierno ni al escudriñamiento de la responsabilidad que le corresponde por la definición ni aplicación de las políticas de los servicios públicos que atiende.

En efecto, la concurrencia voluntaria, la invitación y las preguntas pueden cumplir una finalidad multifuncional, entre las que no se descarta el control parlamentario. Son instrumentos que pueden servir para canalizar el control, pero pueden cumplir finalidades diversas que no suponen en sí el control político. Por eso mismo, no cabe medir ni calificar como exitoso ni como insuficiente el cumplimiento de la función de control del Congreso a partir solo del modo en que se practica el uso de estos mecanismos y procedimientos.

Para dejar evidencia de que con la concurrencia, la invitación y las preguntas el Congreso puede desarrollar otras funciones, es preciso tener presente que más allá de las funciones con las que típicamente se piensan la misión y responsabilidades del Congreso, como son la función legislativa, la función de control y la función de representación, el Congreso tiene otras funciones menos conocidas, desarrolladas y difundidas por la teoría. Entre ellas, la función de dirección (la famosa función de *indirizzo* como la conocen los italianos), de información, presupuestal, legitimadora, deliberativa y protocolar o simbólica. Se puede referir en total diez distintas funciones, incluidas las clásicas de legislación, control y representación, que desarrolla el Congreso.

Teóricos del Derecho, no menos que analistas políticos, han sobredimensionado los alcances de la función de control al pretender examinar la eficiencia y utilidad del Congreso en el régimen político. El propósito de medir si el Congreso controla, lleva a desviar la razón de ser de sus procedimientos y a una conclusión anticipada sobre la insatisfacción de su desempeño. Si se imputa finalidad de control al uso de instrumentos que cumplen bien otras funciones de interacción institucional, es natural que no se observen los logros que el uso eficaz de un instrumento de control permitiría esperar. Es preciso, por lo tanto, recuperar la naturaleza, dimensión y finalidad de las diferentes tareas que cumple el Congreso. Existe ya demasiado fatalismo en la visión y conceptualización de la vida política nacional, como para que este se fortalezca con la contribución inapropiadamente teórica del papel que tienen las instituciones. La apropiada fundación de virtudes políticas en el ciudadano empieza con

el entendimiento adecuado de la naturaleza, alcances y límites de las instituciones y de los procedimientos con los que se gobierna y representa sus intereses.

Tener presente la diversidad de funciones menos divulgadas que desarrolla el Congreso es, en todo caso, una exigencia para proceder con la prudencia y el cuidado necesarios antes de emitir juicios apresurados que identifiquen el mejor o peor cumplimiento de la función de control solo a partir de instrumentos como los previstos en el artículo 129. Este numeral permite y facilita el cumplimiento y ejercicio de otras funciones además de la función de control, y probablemente el peso insuficiente que se les reconoce induce a conclusiones desproporcionadas sobre el uso satisfactorio de estos procedimientos por el Congreso.

Corresponde y define la naturaleza de los mecanismos establecidos en el artículo 129, en consecuencia, el uso de la concurrencia, la invitación y las preguntas para más que controlar al Gobierno. Si hay algo básico y común a estos mecanismos es que son parte del sistema del Congreso para obtener información del Gobierno. Información necesaria para cumplir mejor otras funciones. Pueden servir para deducir materias que introducir en el ámbito legislativo, otras relativas a la mejor atención de los requerimientos de representación de la comunidad, aspectos en los cuales el Congreso pueda encontrar mejores maneras de orientar la dirección de las políticas públicas propias del Congreso como del Gobierno al que le proponga las mismas o, por último, razones con los cuales sea posible un mejor consumo de argumentos en el mercado de la acción pública de carácter deliberativo.

Los procedimientos parlamentarios son el canal en el que la coordinación lleva a la práctica la demanda de información que requiere el Congreso para formarse un mejor juicio de la acción que le corresponde constitucionalmente en los procesos de toma de decisión política en que participa. La deliberación y la argumentación mejoran la calidad de la acción pública en los órganos del Estado cuando las decisiones políticas se toman con la información apropiada, en un marco de raciocinio, reflexión y debate abierto de argumentos. La norma constitucional prevé estos canales con el propósito de que cada uno de los Poderes exponga sus requerimientos y sus razones. Son espacios para ensanchar la capacidad de consumo de información y de argumentos. Es una forma de definir que el tipo de relaciones institucionales lleve a la práctica un modelo de democracia en el que se facilite el razonamiento, la deliberación, el diálogo, la posibilidad de acuerdo y disenso y la transparencia. Un modelo político en el que los órganos del Estado no queden encapsulados e incommunicados en una atmósfera rígida de autonomía y de separación funcional que, lejos de fundar y constituir su autoridad ante la sociedad, se la reduzca. La Constitución prevé la comunicación, el espacio para la canalización de reclamos y la dación de cuenta, que toca ofrecer a quien tiene a su disposición el poder de mandar, gobernar y de hacer. Ese es propiamente, en sentido estricto, la función de los mecanismos que regula el artículo 129.

Y en sentido amplio se trata de mecanismos con funcionalidad múltiple. Ahora bien, el hecho de que sea múltiple no significa que se trate de una finalidad únicamente instrumental. Son mecanismos de obtención de información por su propio derecho que se agotan en ese mismo fin, aunque permitan y faciliten el desarrollo de otras funciones. El solo hecho de obtener información, así no sea para contar con ella más allá de la utilidad que genere para atender otras necesidades o intereses, ya es un fin válido y legítimo en sí mismo. No cabe minimizar, reducir ni mediatizar la finalidad de los mecanismos previstos en el artículo 129, adscribiéndole su utilidad para el cumplimiento de la actividad de control, como ha solido concebirse el sentido constitucional de su reconocimiento en la Ley Fundamental y como lo hace además, equívocamente, el propio Reglamento del Congreso, que define estos instrumentos y desarrolla los procedimientos que les corresponde como si su naturaleza fuera la del control del Gobierno. Postular aquella como la función preeminente atendida a través de estos mecanismos es una forma de desconocer el papel y valor que la tarea de obtener y razonar sobre la información, por ejemplo, tienen en una comunidad republicana. No puede minimizarse el valor de la comunicación, del diálogo y de la voluntad de hablar, de escuchar y de intercambiar argumentos y posiciones en uno de los foros públicos por excelencia de la vida política como es el Congreso de la República.

En consecuencia, la valoración del uso efectivo de estos mecanismos no parece un criterio válido ni eficiente para deducir de la magnitud de su práctica en la interacción entre Congreso y Gobierno el nivel de eficacia y rendimiento del rol y función del Congreso como agente de control del Gobierno. No son mecanismos de control sino de intercambio de información y de argumentos entre Congreso y Gobierno. Es de primera importancia tener claro y no perder de vista, primero, que el Congreso no solo legisla, controla y representa, como suele repetir la doctrina simplista y estereotipada de teóricos del Derecho y analistas políticos. Y en segundo lugar, los mecanismos previstos en el artículo 129 no sirven sino incidental y colateralmente como indicador para determinar el éxito o deficiencias del Congreso en el ejercicio de sus funciones, la función informativa incluida. La función informativa se cumple, además, a partir de otros procedimientos adicionales a los que recoge el artículo 129 (como los pedidos de información, por ejemplo, o como la concurrencia de los ministros a las Comisiones Ordinarias, de Investigación, o Especiales), y puede servir para desarrollar otras funciones, como la de dirección política, legislativa, representativa, presupuestal y, por supuesto, la de control, además de la función deliberativa, que supone el mero y simple intercambio de concepciones y expectativas entre el Congreso, el Gobierno y la comunidad a la que uno y otro representan y sirven.

Para quienes no hay control a menos que se haga efectiva una sanción, ninguno de los canales y mecanismos señalados en el artículo 129 serían formas de control funcional. Pero además del sentido estricto, en el sentido amplio de control cabe distinguir el control y la aplicación de la sanción, no siendo parte inherente de la naturaleza de la concurrencia voluntaria, la invitación y las preguntas una sanción, es posible igualmente concluir que estos procedimientos no son en realidad procedimientos de

control. La finalidad del artículo 129 es básicamente anterior al control, y en resumen, sirve directamente al cumplimiento de una función aun más elemental que la del control, como es la de habilitar la posibilidad de informar al Congreso en ejercicio de su tarea representativa. Los procedimientos previstos en el artículo 129 abren el espacio a la argumentación y discusión informada sobre negocios que maneja el Gobierno. Crea espacios públicos y transparentes para el intercambio de argumentos sobre los propósitos, metas y alcances que cada uno de los órganos tiene como prioritarios en la acción pública. Su funcionalidad central y no excluyente es, en conclusión, no la función de control sino la finalidad informativa que, por cierto, es una forma en que se expresa y apoya la función argumentativa y reflexiva, elemento esencial en el desarrollo de una República en la que la acción pública es una acción deliberativa y comunicativa y de una sociedad que se ve a sí misma como sustentada en el ejercicio militante de la palabra y en la sustentación razonada de las decisiones públicas de la autoridad.

4. Concurrencia voluntaria de los ministros a sesiones del Congreso

El supuesto para que se dé la concurrencia de los ministros a su propia iniciativa, es la existencia de algún asunto de interés público respecto del cual el Gobierno estima conveniente y necesario enterar al Congreso u ofrecer explicaciones, antes de que le sea demandada por el propio Congreso, o de que esta trascienda al conocimiento público sin que el Congreso tenga la información de los propios ministros bajo cuya responsabilidad se entiende el manejo de la situación que reviste preocupación o interés público.

La causa típica en la concurrencia del Gobierno al Congreso a su propia iniciativa obedece a la convicción, el interés o la decisión de los ministros de compartir o socializar con los representantes al Congreso algún propósito, meta, objetivo, proyecto u ocurrencia propios de las responsabilidades de su cartera, respecto de los cuales estima importante, conveniente, indispensable o urgente enterar, tener al tanto o consultar al Congreso. Puede tratarse de un acto de mera conveniencia política, es cierto, con la finalidad de encontrar aval, apoyo o respaldo, a partir de una actitud proactiva o, a la inversa, puede ser igualmente consecuencia de una actitud conservadora o defensiva que se concreta en una anticipación de demandas que se prefiere neutralizar. Pero puede tener como causa el sentimiento de responsabilidad del Gobierno respecto de la relación fiduciaria que lo legitima ante la representación nacional.

El sentido de la concurrencia voluntaria de los ministros ante el Pleno o ante la Comisión Permanente tiene que ver con el significado de esa relación fiduciaria y la legitimación entre los dos órganos del Estado, y entre la pluralidad de fuerzas políticas presentes en el Congreso y esa fuerza o alianza de fracciones que logra conformar el Gobierno. No tiene políticamente el mismo significado hacerse presente en el

Congreso porque este lo convoca cuando hay un asunto de público interés sobre el cual es necesario explicar o enterar a la representación nacional y, por su intermedio, a la comunidad y a la opinión pública, que acudir ante los representantes de la colectividad para que estos reciban la información o explicaciones sobre sucesos o decisiones a adoptar antes que trascienda lo acontecido por vía distinta a la de la comunicación directa por el Gobierno ante el Congreso.

La diferencia de significado hace que el Gobierno sea percibido como diligente y responsable ante los representantes del pueblo o, por el contrario, como indiferente y desconsiderado. La voluntad de anticiparse, la iniciativa, deja notar la consideración y el respeto por el propio órgano del Estado que legitima al Gobierno con su confianza. Es en honor a esa misma relación de confianza que los ministros optan por el gesto de buena voluntad de ofrecer toda la información y explicaciones que la atención de los asuntos públicos exige, antes de ser convocados por la misma corporación de la que reciben y de la que deben merecer esa misma confianza.

La finalidad de los ministros de concurrir por su propia iniciativa es dejar constancia que el Gobierno tiene conciencia de la importancia de conducir las políticas de los servicios públicos a su cargo en sintonía y con el conocimiento del Congreso. Es parte de una posición sensible y de una óptica no adversarial de las relaciones del Gobierno con el Congreso. La meta es dejar una señal y un gesto inequívoco de liderazgo. El líder no espera ni está a la zaga en los distintos escenarios políticos nacionales. El líder va adelante y conduce. Un Gobierno con capacidad de liderazgo enfrenta los retos con oportunidad. Uno de los más importantes retos del Gobierno es dar la cara ante la diversidad de fracciones políticas de las que ganó, por mayoría o por consenso, la confianza necesaria para contar con el poder de gobernar.

La funcionalidad de este mecanismo en la institución parlamentaria tiene que hacer con el fortalecimiento del vínculo de coordinación e integración entre el Gobierno y el Congreso. La concurrencia por propia iniciativa genera relaciones fluidas entre ambos órganos del Estado que favorecen y facilitan el fortalecimiento de las instituciones en el ejercicio del poder. La agilidad y confianza en las relaciones institucionales, a su vez, expresa la afirmación del régimen político. Es condición esencial de la República que se entienda que el poder es de la comunidad, y por lo tanto, es ante ella que debe fundarse la legitimidad política. En una República son los representantes los que garantizan el uso democrático del poder y controlan su ejercicio en el marco de un Estado constitucional.

El Reglamento del Congreso señala que: “Los ministros que concurren al Pleno del Congreso para participar en sus debate en uso de la facultad que les concede el primer párrafo del artículo 129 de la Constitución, lo hacen en las mismas condiciones que los congresistas, pero tienen las prerrogativas propias de un grupo parlamentario (artículo 54, literal e, tercer párrafo). La referencia a las *condiciones* y a las *prerrogativas* a seguir en el debate están referidas a las limitaciones en el uso del tiempo. Entre las primeras se encuentran la facultad de solicitar y pedir interrupciones así

como cuestiones incidentales, ya sean de orden o previas. Entre las segundas, fundamentalmente, la extensión en el uso de la palabra.

A partir del periodo parlamentario de 1980 se inició una tendencia hacia la racionalización en el uso de la palabra, vinculando los límites del tiempo a su relación con la fuerza o presencia proporcional de cada grupo parlamentario. Este proceso gradual de racionalización tuvo su mayor desarrollo a partir de la última década del siglo veinte, que coincide curiosamente con una tendencia al debilitamiento de los partidos políticos, y el desarrollo del paradigma de la desideologización parcial y del uso y fines utilitarios del discurso político. Este afán racionalizador es síntoma de la devaluación de los valores y características esenciales del diálogo, a pesar de la incongruencia de quienes postulan la rigidización del debate parlamentario en medio de la afirmación de un modelo participativo y deliberativo de democracia. En nombre de la supuesta eficiencia de la tarea parlamentaria se sacrifica la posibilidad argumentativa, siempre en el contexto de un concepto cuantitativo de democracia, donde el número y la cifra proporcional de votos asegura el mejor derecho a la exposición de la razón.

En esta misma lógica el Reglamento del Congreso encorseta el uso de la palabra en la horma estrecha del cálculo de órdenes de tiempo funcionales al número de grupos parlamentarios, o del tiempo máximo deseable de tiempo para los temas pendientes en la agenda. El resultado es que tras el orden superficial y aparente de un uso racional del tiempo los temas de interés público y de supremo interés nacional se tratan en condiciones supuestamente eficientes y más modernas, pero debajo del mismo se agregan y acumulan sinrazones insuficientemente expuestas que desbordan la capacidad decisoria del Congreso.

Detrás de la alegría del número de decisiones tomadas en tiempo estrechos naufraga la razón insuficientemente conocida. El debate parlamentario se reduce a un simulacro teatral, en el que los actores tratan de optimizar su tiempo leyendo de una hoja de papel el resumen apretado de argumentos envueltos en una retórica ejecutiva que no llega a incluir la sustancia del disenso de la propia comunidad a la que cada congresista representa. Uno de los resultados de la prisa y de la eficiencia debe ser, naturalmente, en paralelo con la supuesta mayor eficiencia y ahorro del unicameralismo y del menor número posible de representantes en una asamblea, el mayor número de observaciones que presenta el Poder Ejecutivo contra las leyes aprobadas por el Congreso.

De esta manera, los ministros que concurren al Congreso cuentan con prerrogativas corporativas, en las mismas condiciones y no menores que las que corresponde a cada congresista. De esta forma se prevén niveles de igualdad respecto del uso de recursos en el debate, y recursos de igualdad en la asignación y distribución mínima del uso del tiempo.

5. Concurrencia obligatoria de los ministros cuando son invitados a informar

La invitación para que los ministros concurren al Congreso a informar es una de las varias alternativas para procurar el encuentro público entre Gobierno y Congreso para interactuar comunicativamente. Es una de las varias ocasiones en las que, a iniciativa o demanda del Congreso, se procura el encuentro y la escucha entre dos partes del poder y del Estado. El objetivo es alcanzar algún punto de entendimiento que en último término incorpore y asimile la diversidad, la diferencia y la pluralidad dentro de una visión y conducción general o universal en los procesos de toma de decisiones nacionales.

Son cuatro los modos en que se dan las concurrencias al Congreso. Una es la que obliga un mandato legal. Otra es la que se plantea como un requerimiento de control sujeto a un régimen de votación especial, el mismo que permite la demanda de concurrencia como resultado de un derecho expreso de las minorías parlamentarias. Una tercera son los casos sujetos a una previsión periódica o regular de concurrencia, programable según acuerdo de las fracciones políticas y los grupos parlamentarios en el calendario de sesiones de cada período. Y una cuarta, la de la concurrencia como resultado de un procedimiento de información y de obtención de explicaciones, sujeto a un régimen de votaciones ordinario y, por lo tanto, a la voluntad de las mayorías.

El primero de los modos está conformado por las obligaciones constitucionales y legales de concurrencia a plazo fijo para enterar a la representación de la comunidad al Congreso sobre materias específicas, como la exposición sobre el presupuesto de la República el mes de agosto o de su sustentación y debate en noviembre de todos los años; o la situación y avances en la protección de los derechos del niño que ocurre en marzo o abril.

El segundo modo es el caso de la interpelación, en el que se advierte la naturaleza propia y específica de los instrumentos de control, a los que les es inherente una vocación de exigencia de responsabilidad. La interpelación está sujeta a requisitos cuyo sentido es permitir que una cuota mínima de congresistas tenga la posibilidad de presentar una moción para que asista el gabinete o un ministro determinado para absolver un pliego. La cuota que se fija está explícitamente pensada para que la concurrencia no quede sujeta a los votos de la mayoría, en primer término. Y la circunstancia de que la modalidad en la que la demanda de concurrencia sea para absolver un pliego es un signo abierto e inconfundible de que quien lo convoca tiene indicios ciertos de que corresponde exigir explicaciones, y no solo quedar enterado en términos generales sobre asuntos de manejo regular en las políticas públicas. La interpelación es consecuencia de una situación difícil, controversial, en la que el tono no es el de la igualdad dialogal, sino más bien el del reclamo ante quien se sospecha. La actitud del Congreso en los casos de interpelación es similar a la actitud del policía o del

fiscal que inquiere respecto de una presunta infracción por comisión o por omisión. No son dos partes en diálogo benévolo y sosegado. Por el contrario, hay un grado de tensión no disimulable. Cabe incluso cierto nivel de crispación o exasperación por la comisión de una ofensa contra las normas y costumbres de la sociedad o el Derecho.

El tercer modo, al que se refiere el mismo artículo 129, que será comentado en seguida, es el de la estación de preguntas, la misma que debe tener lugar periódicamente.

El cuarto modo son las invitaciones a ministros, que no están sujetas a un mandato de concurrencia por razón de la materia, ni a la emergencia de un supuesto de control y exigencia de responsabilidad por las minorías, ni al cumplimiento de un ciclo regular de encuentros programables para obtener información o explicaciones sin supuesto de control. Las invitaciones han sido entendidas como una facultad de las mayorías parlamentarias de solicitar información del Gobierno. De ahí la principal diferencia con las interpelaciones. La invitación no es una interpelación de las mayorías, porque no existe un pliego que el presunto responsable deba atender. La invitación carece del contexto de tensión, de ofensa o de infracción que envuelve y mancha a las circunstancias en las que se interpela. La invitación no es un llamado inflamado por la indignación; no hay en ella presunción de infracción. No hay indicio que lleve a sospecha por una presunta responsabilidad. La presunción de inocencia no está en cuestión. Se sostiene plenamente la igualdad dialogal entre pares morales y constitucionales en el Estado, entre Congreso y Gobierno. Esas son las distinciones básicas entre la interpelación y la invitación.

La invitación, en suma, no es un instrumento de control. Su naturaleza está intrínsecamente vinculada con la capacidad de razonar y de reflexionar, de entender y de dialogar. La finalidad es básicamente comunicativa e interpretativa. Se pide información y se requiere explicación. El Congreso interpreta la realidad y la conducta del Gobierno y solicita detalles para interpretar mejor lo que percibe. En este contexto, se ofrece una oportunidad para ampliar el horizonte de comprensión de la visión del Gobierno y sus planes de acción sobre sucesos de la realidad. El Gobierno complementa la información de que dispone el Congreso y añade a la capacidad de su comprensión su oferta de interpretación de la realidad leída por el Congreso.

El objeto de la invitación es escuchar los datos e interpretaciones del Gobierno sobre hechos respecto de los cuales la mayoría sostiene que es indispensable hablar, interactuar comunicativamente, de manera directa y personal, de forma que pueda construirse una interpretación sobre datos, informes, expectativas, alternativas y propuestas. Es un contexto no de afirmación de la división entre mayoría y oposiciones, sino de incorporación aditiva y agregadora de las partes en un producto político de naturaleza esencialmente deliberativo.

Desconocer la naturaleza esencialmente comunicativa y deliberativa de la invitación lleva a desvirtuar la funcionalidad y eficacia de este mecanismo parlamentario.

No puede reprocharse el uso de la invitación a partir del supuesto de que la suya sea una naturaleza de control. El diseño de la invitación no está pensado para aplacar la inflamación política de las minorías ni la de las mayorías por la comisión de una presunta infracción. No es por eso ni más ni menos eficaz como mecanismo de control si la mayoría consiente o no en invitar. Es que no es un mecanismo de control.

El que haya o no invitaciones, el que se aprueben o no por la mayoría, no es indicio de control ineficaz por el Congreso. Podrá ser indicio de insuficiente percepción de ocasiones para deliberar, dialogar o interpretar la situación política de la República. O podrá ser indicio de insuficiente capacidad o actitud de escucha o de disposición para abrir caminos de comunicación entre Congreso y Gobierno. Pero no puede descalificar al Congreso por la desatención al control cuando la naturaleza de la institución no es el control sino otra distinta.

A esta desafortunada incompreensión del Congreso ha contribuido, lamentablemente, la propia definición que hace el Reglamento del Congreso sobre la naturaleza de la invitación y de la estación de preguntas como procedimientos de control. Como también lo ha hecho una doctrina casi universalmente unánime que ha pretendido aplicar mecánicamente en el Perú nociones que no se compadecen con la tradición y costumbres de nuestras propias instituciones, en las que sí hacemos el distingo entre interpelación e invitación, no como dos formas de control, una fuerte y agresiva de la minoría y otra pálida o concesiva de la mayoría, sino como dos instrumentos con finalidades diferenciables.

La función de control, aun cuando nunca ocurra en estado química ni políticamente puro, no puede confundirse con la función informativa o deliberativa que tiene el Congreso. La deliberación tiene un espacio propio y suficiente en sí mismo. El espacio de intercambio de información no puede quedar minimizado ni distorsionado, adjudicándole como único valor el del uso que pueda hacerse de la misma para dar o pedir cuenta al Gobierno, o para exigirle o eximirle responsabilidad en el manejo de los asuntos públicos.

Aclarada la naturaleza y finalidad de la invitación como institución parlamentaria esencialmente informativa y deliberativa, cabe entender que sea un supuesto materialmente inherente a ella que ocurra cuando se estima que la información con que se cuenta es insuficiente, de difícil asimilación, incongruente o incluso irritante. La invitación al Pleno no se produce cuando se estima que hay suficiente información, que la que se dispone es comprensible, que es racionalmente consistente, o que no hay motivo aparente para que los datos con los que se cuenten, aun cuando sean adecuados para demandar explicaciones, no justifiquen ni constituyan indicio razonable para la probable exigencia de responsabilidad a los ministros. El agente u órgano con competencia para definir y decidir sobre el carácter de las circunstancias y la calidad de la información y explicaciones disponibles o que es indispensable requerir, no es la minoría, sino la mayoría. Se presume que es la voluntad del mayor número de

congresistas. No se tutela ni protege a las minorías. No es una facultad de uso calificado ni tasado. Rige el principio regular para la toma de decisiones en asuntos ordinarios del Congreso. No hay un tratamiento excepcional.

La causa típica se deriva de la configuración del supuesto material para la validez de su ocurrencia reglamentaria, según el juicio del agente capaz que es la mayoría del Congreso. Esa causa típica es la definición de insuficiencia, incongruencia, inasimilabilidad o irritabilidad de la información o explicaciones disponibles por y en el Congreso. La constatación y calificación de insuficiencia, incongruencia, inasimilabilidad o irritabilidad es la que tipifica al acto parlamentario de invitación a un ministro por el Congreso.

El sentido o razón de ser de la invitación como mecanismo y procedimiento parlamentario es la habilitación de espacios para un ejercicio racional y consistente de la representación de la comunidad. La invitación es reconocida como instrumento para la afirmación de una sociedad adecuadamente informada que decide porque comprende, y no porque hay a quien corresponda mandar. La autoridad representativa del Congreso se afirma con mecanismos de esta naturaleza como una autoridad cuyo origen es el mejor entendimiento y capacidad de reflexionar sobre los asuntos públicos. Del juicio sobre la capacidad de discriminar cuándo pedir información y explicaciones y cuándo decidir que la que se dispone es satisfactoria depende la calidad política de la definición de los destinos que tiene a su cargo el Congreso.

La funcionalidad de la invitación está ligada a la construcción y logro de una relación y acción comunicativa crítica y eficaz entre Gobierno y Congreso. La invitación es un procedimiento de hermenéutica de la realidad política a través de la palabra y de la habilidad y capacidad de preguntar y de escuchar por el Congreso, y de explicar y hacer transparente la gestión de los asuntos y servicios públicos por el Gobierno. El Estado, de esta manera, a través del Congreso y del Gobierno garantiza, con el uso de instrumentos diseñados para la escucha y la atención de la razón, su propia práctica deliberante y comunicativa y a través de este espejo el mejor consumo de reflexión política en la sociedad. Cuanto más ancha e intensa sea la eficacia comunicativa y la habilidad deliberativa de uno y otro órgano del Estado, el resultado serán, a su turno, mejores condiciones para afirmar una sociedad reflexiva y democráticamente responsable en la República.

El Reglamento del Congreso refiere el procedimiento para las invitaciones en el artículo 84, e incluye en él el trámite para cursar las invitaciones a través de las Comisiones. Sin embargo, el procedimiento ante el Pleno propiamente dicho no tiene un tratamiento nada complicado ni detallado. Se prevé únicamente que el documento para presentar el pedido de invitación a los miembros del Consejo de Ministros sea consignado en una moción de orden del día, que el trámite se realice de modo simple y que, aprobada que fuese la moción, la invitación se curse y haga efectiva mediante un oficio de invitación al que se adjunte la transcripción de la parte resolutive de la moción aprobada.

Como es obvio, la aprobación solo se realiza si el número de votos a favor de la invitación es mayor que el de los que se abstienen o votan en contra. El trámite, sin embargo, antes de someter la moción a debate y aprobación, pasa antes por el filtro del Consejo Directivo, donde los representantes de los grupos parlamentarios discuten, y en algunas ocasiones incluso deciden, sobre el trámite. La discusión se da básicamente respecto de la calendarización y programación en la agenda del Pleno, aunque en ocasiones se toma acuerdos respecto a un trámite diverso. Si bien el Consejo Directivo no es sino un cuerpo que organiza y programa los debates, la oportunidad y el uso y distribución del tiempo durante el debate, no es ajeno a su desarrollo reciente que sus espacios sean usados para canalizar y dar trámite a las proposiciones. En esta competencia el Consejo Directivo en unos casos ha pospuesto la consulta de invitaciones, y en otros las ha convertido en invitaciones para hacerlas efectivas ante las Comisiones especializadas, con el acuerdo de los portavoces directivos en representación de sus correspondientes grupos parlamentarios.

6. Concurrencia regular y periódica a la estación de preguntas

La estación de preguntas, como el caso de las invitaciones a los miembros del Consejo de Ministros, son presentadas en el Reglamento del Congreso como procedimientos de control. La función de control padece de un sobredimensionamiento por la prensa, la opinión pública, el discurso político e igualmente por los académicos que analizan el escenario y las instituciones políticas, su naturaleza y su comportamiento. El propósito de acercar el Congreso a la comunidad tiene como consecuencia que a la hora de simplificar la naturaleza y procedimientos parlamentarios para su comprensión fácil e inmediata por la población, se pierde de vista que el fenómeno y experiencia parlamentaria no son lo sencillos y carentes de complejidad que se ha asumido.

Las funciones que cumple el Congreso son más que solo la legislativa, de control y de representación. Entre esas otras menos conocidas funciones se reconoce las funciones legitimadora, deliberativa, informativa, presupuestal, directiva, y protocolar o ceremonial. Es natural que en el propósito práctico de agrupar las tareas, responsabilidades, funciones y procedimientos del Congreso se obvien aspectos que el deseo de simplificar impide poner de manifiesto.

La estación de preguntas ha quedado afectada con la prisa por difundir y presentar al Congreso. Si bien es cierto que como resultado del intercambio de información y explicaciones que se hace efectivo en una sesión de preguntas cabe la emergencia de supuestos que activen la necesidad de iniciar y desarrollar un procedimiento de control en sentido estricto.

No es propio ni está en la naturaleza de las preguntas parlamentarias la increpación. El uso de la pregunta, sin embargo, adquiere en la práctica un tono que no se

agota y que trasciende el significado eminentemente informativo. No es objeto de las preguntas parlamentarias *sacar en cara* al Gobierno lo que los congresistas perciban como una falta o una irregularidad. Pero ocurre que sobre la base de la información que presume conocer el congresista, y sobre cuya fuente, profundidad y detalle mantiene reserva, puede interrogar con la intencionalidad de dejar en evidencia lo que se entiende que sería un error. El tono de la pregunta y, en particular, el de la dúplica o repregunta dejan notar que el congresista que interroga tiene una idea adelantada del sentido o incluso del contenido posible de la respuesta, en razón de lo cual consigue o trata de dejar en evidencia la presunta incorrección de la cartera ministerial en el manejo del asunto público bajo su responsabilidad. Debido a los mensajes no dichos propios de este tono es que se genera una atmósfera de esgrima defensiva entre el ministro y su interrogador, a partir de la cual el eje llega a ser las explicaciones y justificaciones de la conducta ministerial frente a la increpación velada del representante.

Tampoco está en su naturaleza que al amparo de la naturaleza informativa de las preguntas parlamentarias se soliciten estudios técnicos, elaboración de estadísticas o la absolución de consultas especializadas. Corresponde que se trate de obtener la información o explicaciones que no se tiene, o la ratificación y complemento de las que se disponga. Pero el nivel de carencia informativa no puede ser el que equivaldría al del inicio de un proyecto especial en el ministerio con el único fin de generar evidencia empírica propia más bien de una indagación científica *ad hoc*. Por esta razón el Reglamento del Congreso previene a los congresistas contra el uso de este instrumento para esos fines.

En esta misma tendencia, el carácter de las preguntas debe conducir al suministro de datos o de explicaciones propios del quehacer ordinario correspondiente a las políticas, acciones o actividades que desarrolla cotidianamente un ministerio, o aun de las que de manera extraordinaria hubieran acontecido pero respecto de las cuales el ministerio tiene competencia con relación a la cual sea exigible una solicitud de información o explicación sobre la ocurrencia y sobre los planes o las acciones adoptados para manejar la emergencia.

Los supuestos en las preguntas dirigidas a los ministros son dos. Uno objetivo y otro subjetivo. El elemento objetivo de las preguntas lo constituyen la regularidad de la actividad sobre la cual se indaga, cuando esta es de carácter ordinario, y cuando el carácter es imprevisto, emergente o extraordinario el criterio es la competencia expresa y la responsabilidad manifiesta del ministerio del que se espera atención oportuna y razonable para volver la ocurrencia a su estado de normalidad. Parte de este elemento objetivo es de igual forma que la materia sobre la que se pregunta no represente, directa ni indirectamente, una gestión impropia orientada a agenciar una atención, un favor, una gracia o un privilegio para particulares. La presencia de indicios que lleven a advertir que se trata de una pregunta en la que haya interés personal desnaturalizan su carácter y generan invalidez en la pregunta, en razón de ser objetivamente materia impropia. Es un supuesto para que la pregunta tenga esta naturaleza

que no sea utilizada como medio para generar ventajas ni discriminación de intereses particulares, en detrimento del principio universal de igualdad ante la ley.

El elemento subjetivo es la intención de obtener información o explicaciones, la absolución de dudas, la atención de consultas de carácter puntual o, incluso, ejercer a través de la pregunta, implícitamente, alguna forma de presión enderezada a buscar que el Gobierno tenga un curso de acción acorde con la perspectiva de quien pregunta. Si bien es cierto no resulta una empresa sencilla escudriñar ni discriminar en el fuero interno de la conciencia de las personas, de modo tal que se alcance certeza o evidencia de su intención, el cumplimiento de este requisito propio de la institución puede resolverse a partir del texto.

La forma de formulación de la pregunta debe aparecer como la que corresponde a una solicitud exenta de imputación o de increpación de responsabilidad. La pregunta no supone la expresión de una opinión, la imputación de intenciones ni la calificación de conductas. Si bien es cierto los ministros son todos responsables de las políticas y acciones en las carteras de las que son titulares, la pregunta no debe formularse de modo tal que revele un tono de queja ni de protesta. El ánimo inherente a la pregunta no debe trasuntar inflamación de espíritu ni el endose de calificativos basados en una opinión política injustificada en los hechos, sino la expresión directa del requerimiento de un dato o una razón ignorados o desconocidos, que resulta esencial conocer para formar la opinión o para definir el curso de una acción en los que toma interés un representante.

Fuera del ánimo o espíritu inherentes a la pregunta, los límites reglamentarios sobre su contenido demandan del congresista que diseñe una estrategia para la lógica de su formulación. Las preguntas requieren una formulación calculada de sus alcances y, en particular, de la posibilidad de hacer una pregunta suplementaria luego de la respuesta del ministro. Si es así que tiene la posibilidad de suplementar la pregunta con una repregunta, pero que esta última cabe únicamente cuando el tema justifica la exigencia de una precisión, se explica que al momento de elaborar la interrogante se organice diligentemente la preparación de una que sea lo suficientemente general como para dar pie para repreguntar respecto de un ángulo imprevisto, uno en el que la posición del Gobierno sea aparentemente más frágil o un punto insuficientemente desarrollado. En tanto más específica y precisa sea la pregunta las posibilidades de repreguntar con mayor ganancia son menos eficaces. Inversamente, cuanto más abierta y genérica tienda a ser la pregunta es mayor el espectro temático para el suplemento y, por la misma razón, mayor la desprotección del ministro interrogado por el congresista. El estilo de la pregunta, en consecuencia, será reflejo del objetivo buscado por el congresista y su ánimo y propósito será mejor canalizado en la medida de que escoja con el suficiente cuidado el modo en que interroga no menos que el modo en el que planea suplementar su pregunta con una repregunta.

Las tácticas usadas por el congresista exigen del Gobierno provisiones similares. Detrás de toda pregunta abierta, amplia o genérica hay variedad de repreguntas

potenciales. En la medida de que es imposible saber de antemano cuál elegirá el congresista es indispensable que los ministros cuenten con un marco amplio de alternativas disponible sobre los tópicos inherentes a un tipo de preguntas de esta naturaleza. La preparación del ministerio hará que la respuesta suministrada no exponga innecesariamente al ministro por insuficiente conocimiento de las materias por las cuales es responsable su sector. La eficacia de las respuestas del ministro dependerán, por lo tanto, en gran medida, del conocimiento de los intereses e historia de cada congresista. Generalmente es posible conocer unos y otra a través del itinerario de cuestiones sobre las que se solicita información.

La finalidad de la estación de preguntas es ampliar las alternativas para el mejor cumplimiento de las funciones inherentes a los congresistas. El medio para conseguirlo es el espacio público ineludible en el que el que posee la información y las explicaciones atiende la cuestión públicamente, ante el Pleno de la representación nacional. La fuerza de este procedimiento es el carácter público de la demanda de información y de su atención. El ministro responde para todos y deja constancia de manera general. La materia deja el espacio circunscrito de la comunicación escrita y reservada para adquirir la relevancia de un asunto público. La materia de las preguntas y de las respuestas es una materia pública.

Lo que se busca es constituir evidencia pública de un pronunciamiento del Gobierno respecto de la cuestión que convoca el interés de un representante. La estación de preguntas existe y se prepara para que, como resultado de su desarrollo y cumplimiento, los congresistas en general queden enterados de aspectos que afectan a la comunidad, y sobre los cuales existe un nivel de concernimiento particular por sus representantes, y se exprese el interés del Gobierno en atenderlos. La formulación de las preguntas son formas de demandar atención sobre una entre tantas actividades que ocurren bajo la competencia de un ministerio. La selección de una pregunta por un congresista es por eso una oportunidad para que la materia a la que se refiere sea más relevante en la atención de cada uno de los miembros del Consejo de Ministros.

A diferencia de la motivación que pueda tener un representante en la selección y formulación de su pregunta, la causa típica común en este negocio de comunicación entre el Congreso y el Gobierno es el intercambio informativo y fiduciario entre uno y otro como consecuencia del cual se produce la obtención de legitimidad (y también su reducción o extinción) por el Gobierno, y el recurso a la mejor atención de la materia seleccionada en la pregunta. El medio para que esta transacción se produzca es naturalmente una acción comunicativa que alimenta y nutre la capacidad deliberativa de ambos actores, pero desde el punto de vista del congresista su ganancia principal es la información que obtiene en ejercicio de su representación, no menos que la posibilidad de recibir atención pública y directa del ministro a cuya competencia apela.

En buena cuenta, la causa típica de una pregunta parlamentaria en el escenario de una estación de preguntas puede verse cuando se contrasta su formulación con la

negación de la posibilidad de formularla. Esto es, cuánto perdería el congresista de no contar con el espacio para obtener la atención pública para que un asunto propio de su interés como representante reciba el interés del Gobierno. Como es obvio, este tiene recursos limitados para atender el cien por ciento de las expectativas de la población sobre cuyas actividades pudiera tener algún grado de liderazgo, responsabilidad y capacidad directiva. El ganar la atención del Gobierno sobre un asunto particular es un logro importante, y es parte de la causa estructural de las preguntas. Además, formular pregunta permite abrir temas de debate público posterior en foros adicionales a los del recinto parlamentario.

Cuánto mayor sea el logro dependerá, naturalmente, de la habilidad del representante que selecciona la pregunta. La capacidad del congresista de percibir el rédito disponible en su costo de oportunidad al optar por seleccionar una pregunta puede significar mayor o menor utilidad en cada uno según cómo entienda su papel como agente de la colectividad, pero lo central es que la causa típica de esta institución tiene que ver con las ventajas exponenciales del congresista de convocar la atención del Gobierno sobre la cuestión que selecciona, y las ventajas del Gobierno de mantener los niveles de legitimidad y confianza que está obligado a gestionar y mantener frente al Parlamento.

La funcionalidad de la estación de preguntas en el régimen de Gobierno peruano es, en primer término, el fortalecimiento del carácter dialogal y deliberante de la acción pública. Es un canal disponible para que el Congreso intervenga y penetre en la administración indagando sobre materias que, aun cuando se concrete en un plano particular, por la naturaleza del modo en que se atiende por el Gobierno adquiere relevancia general y pública. El uso del espacio de intercambio comunicativo es un factor positivo en la consolidación de una República reflexiva en la que los actos y decisiones son razonables y discutibles. La afirmación de la palabra, de los argumentos y de la razón a su vez son maneras de entender el uso del poder en el marco de un concepto responsable de la autoridad. La acción pública no está desvinculada del razonamiento y de la razonabilidad de los actos a cargo del Estado. Las preguntas son uno de los instrumentos de los que se vale la sociedad política para dar fe del uso de la palabra para que las decisiones del Congreso y del Gobierno se tomen informada y razonadamente. El mayor o menor consumo de estos espacios indica, por eso, en cuánto valor se tenga la capacidad de escucha de uno y otro órganos del Estado y la valoración también sobre la importancia de la transferencia efectiva de información para la mejor comprensión del manejo de los servicios a la colectividad y, por lo tanto, el efectivo y satisfactorio desempeño de la misión política de representantes y del Gobierno.

El Reglamento del Congreso refiere el procedimiento que se observa para la estación de preguntas en dos artículos, el 51 y el 85. En el artículo 51 dice que “(...). Por lo menos en una de las sesiones que realice al mes el Pleno, se destinarán hasta dos horas para la estación de preguntas a que se contrae el tercer párrafo del artículo

129 de la Constitución Política. No obstante, el Consejo Directivo puede acordar efectuar la estación de preguntas en una sesión plenaria especial". Esta norma concreta el criterio de periodicidad que establece la Constitución en el artículo 129. El Reglamento define el criterio mensual como pauta de periodicidad. La aplicación estricta del artículo 51 llevaría a esperar que desde el inicio de la vigencia de la Constitución de 1993, esto es, desde enero de 1994, debieran haberse producido alrededor de 9 estaciones de pregunta por cada año legislativo. Sin embargo, el promedio es de alrededor de una estación de preguntas por cada legislatura, desde julio de 1995 hasta diciembre del 2004.

El artículo 85, de otro lado, desarrolla el procedimiento en cuatro sentidos. El de los contenidos de las preguntas, a los que se hizo referencia previamente; el del derecho a formular un número de preguntas por vez de los congresistas, que se fija en una pregunta mensual; el del manejo del plazo en la preparación de la sesión y del uso del tiempo para preguntar, responder, y repreguntar; y el del trámite que se dé a las preguntas que no se responden.

De los cuatro aspectos los dos últimos requieren alguna explicación especial. La organización de la estación de preguntas pareciera exigir una práctica y organización que no llegan a consolidarse, las que pudiera explicar por qué no hay mayor frecuencia en su uso. Señala el artículo 85 que las preguntas se entregan por escrito a la Oficialía Mayor cuatro días antes de la sesión, y además estas son remitidas al Presidente del Consejo de Ministros con una anticipación de 72 horas a la sesión. Son un total mínimo de 8 días desde la presentación de las preguntas hasta la sesión de la estación de preguntas. A este plazo es necesario añadir el mínimo adicional relativo a la revisión de la idoneidad de las preguntas presentadas que, según el Reglamento del Congreso, deben tener como características principales de fondo que se refieran *a un solo hecho de carácter público*, que no se refieran *a asuntos de interés personal*, que no supongan consultas de *índole estrictamente jurídica*, que no exijan la elaboración de *datos estadísticos muy complejos*, y como características formales que cada congresista no puede formular sino una pregunta por mes y que por su extensión y brevedad su lectura no demande más de un minuto. En consecuencia, la revisión del cumplimiento de estas características debe añadirse al plazo de 8 días, lo cual en el peor de los casos, incluyendo los trámites de consulta en los casos límite o dudosos, no excede de uno o a lo mucho dos días más. En total, por lo tanto, incluido el periodo de evaluación de las preguntas presentadas, el plazo material puede estimarse en 10 días.

A diferencia del sistema parlamentario británico, en el que la estación de preguntas se realiza todas las semanas de lunes a jueves, y en el que el número de preguntas presentadas para respuesta oral de los ministros puede ser superior a 3 mil al año, en el Perú la estación de preguntas es una institución novedosa, no precisamente afín a un régimen de gobierno que si formalmente puede calificarse como semiparlamentario o semipresidencial, es materialmente presidencial, lo cual significa que los puntos de contacto entre Gobierno y Congreso más bien se rigen por una dinámica de

relaciones en la que se prefiere mantener la separación antes que la integración. Pero además de este supuesto institucional se trata de un mecanismo que se incorpora en una cultura sin experiencia en el uso ni fines de este instrumento, que no llega a registrar ni siquiera 500 preguntas en un período de 3 años y medio. La comparación en la proporción, en el resultado y el uso en ambos sistemas es notable: en el mismo periodo de tiempo (tres años y medio) en el Perú se registra el 5% de las preguntas que se plantean en Gran Bretaña. De otro lado, mientras que en el Perú solo se han realizado 20 estaciones de preguntas en 10 años, esas mismas 20 estaciones se realizan en apenas 4 semanas. Estos datos muestran los mayores niveles de dependencia y de coordinación entre el Parlamento y el Gobierno británicos; cómo el Gobierno está más estrechamente relacionado e integrado con el Parlamento en Gran Bretaña; y cómo, al revés, las relaciones entre ambas ramas del Estado están impregnadas de humores y ánimos más próximos a la desconfianza y a la suspicacia en el Perú.

La insuficiente aplicación del procedimiento peruano parece tener que hacer más con la deficiencia en el proceso de formación de la decisión política, que con complicaciones o impedimentos organizacionales. La escasa práctica y bajo nivel de desarrollo de este procedimiento mismo, parece deberse más al factor de desgano y de la insuficiente voluntad del Gobierno de exponerse a las preguntas con más frecuencia que la que sea forzado a tener por el Congreso y, en particular, por la oposición. El desgano del Gobierno, sin embargo, no explica con suficiencia, por sí solo, el escaso uso, toda vez que no obstante la existencia de niveles básicos de coordinación entre la Presidencia del Congreso y la Presidencia del Consejo de Ministros, la iniciativa le corresponde al Congreso y no al arbitrio ni discreción del Gobierno. Por lo tanto, corresponde indagar qué sentido tiene la estación de preguntas para el Congreso que parece no significarle de utilidad para alcanzar las metas y cumplir las funciones políticas, constitucionales y estratégicas que se entiende son inherentes a este canal de interacción y de comunicación entre ambos poderes del Estado.

Según el régimen británico las preguntas orales requieren entre 48 horas y dos semanas antes de la fecha de la sesión en la que pueden responderse. Según el régimen peruano, en total se requieren 8 días entre la presentación de las preguntas y la fecha de la estación en que se responden. Sin embargo, en el Perú el número de congresistas es 5 veces inferior al de miembros del Parlamento británico. Ante plazos no muy diferentes, con un número mucho más elevado de representantes, el nivel de operatividad es comparativamente impresionante en el caso británico e inquietantemente inexplicable en el caso peruano. Siendo así que el servicio parlamentario tiene la capacidad suficiente para hacerse cargo de la demanda potencial que significaría realizar no 20 estaciones de preguntas en once años, sino 100 estaciones de preguntas (diez veces más que las realizadas), únicamente depende de la voluntad de programar las sesiones mensuales en la agenda del Congreso que aprueba el Consejo Directivo. El nivel en el que se decide y se programa la inclusión de la estación de preguntas, por lo tanto, es el Consejo Directivo, el mismo que está integrado de manera plural y proporcional por los directivos portavoces de todos los grupos parlamentarios y

compuesto además por los miembros de la Mesa Directiva. La respuesta al uso incipiente de la estación de preguntas demanda una respuesta plural de todos los grupos que integran el Consejo Directivo.

En cuanto al uso del tiempo para la formulación de las preguntas y el desarrollo de las respuestas, el Reglamento del Congreso señala que las preguntas de los congresistas deben poder leerse en un minuto. La respuesta del ministro interrogado no puede exceder de 3 minutos. Luego de la respuesta cabe, suplementariamente, la repregunta del congresista, la misma que, igualmente, no puede formularse en tiempo superior al minuto y debe mantener la lógica de la respuesta dada por el ministro, por Gobierno y congresista. En total el máximo previsto son 8 minutos, 3 para la respuesta del ministro, hasta dos por el congresista (incluyendo la lectura de la pregunta y la formulación de la repregunta suplementaria), y 3 minutos más para la respuesta a la repregunta por el ministro.

Si de lo que se tratara fuera de cumplir literalmente con el Reglamento, las dos horas mensuales mínimas alcanzarían, en el peor de los casos, para atender a 15 preguntas y las respuestas a las repreguntas. Si solo cupiera la respuesta a preguntas sin repreguntas dentro de los límites máximos, las dos horas mensuales alcanzarían para atender 30 preguntas orales por mes. Considerando que el Reglamento prescribe que cada congresista tiene derecho a formular una pregunta por mes, y que cada uno quisiera ejercitar esta facultad, pudieran quedar entre 105 y 90 congresistas sin ser atendidos en cada estación con respuestas orales.

De modo similar, si lo que se pretendiera fuera llegar a satisfacer el pleno ejercicio de las facultades de preguntar de todos los congresistas, habría que calcular que las 120 preguntas mensuales requerirían entre 15 y 30 horas de estación de preguntas por mes, a razón, según el caso, de 4 minutos por pregunta (sin uso de la opción de la repregunta) o de 8 minutos para atender la pregunta además de la repregunta suplementaria. Si cada estación de preguntas tuviera las dos horas que prescribe el Reglamento se necesitarían entre 7 y 15 estaciones de preguntas al mes. Sin embargo, el Pleno del Congreso solo sesiona entre 4 y 8 días al mes. Por lo tanto, para que el derecho a preguntar sea igualitariamente atendible, la organización de las sesiones del Pleno exigiría que hubiera, en el peor de los casos, casi el doble de días de sesión al mes, esto es, que se sesionara hasta 16 días al mes. Lo cual equivaldría a la previsión de 4 días de sesión por semana, exclusivamente para atender la demanda potencial de preguntas posibles. Pero, obviamente, la atención de preguntas no es la única tarea ni función que debe realizar el Congreso, por lo cual sería necesario prever un diseño y estructura que permita arreglar las inconsistencias previsibles, guardando la proporción con la naturaleza de este mecanismo y la diversidad de otras funciones constitucionales que realiza el Congreso.

Precisamente, en atención a estos límites estructurales para la eficaz atención al ejercicio de la facultad de preguntar de todos y cada uno de los congresistas, es que se justifica la previsión de mecanismos alternativos para que la insatisfacción por

desatención no sea superior a las ventajas de su uso. Es obvio que tan altos niveles de no atención oral y pública a las preguntas formuladas son un desincentivo que desalienta el uso de las preguntas. Por eso es que los límites materiales de tiempo han llevado a establecer la alternativa de la respuesta de las preguntas orales por escrito. Una de las razones por las que cabe responder por escrito las preguntas formuladas para una estación es que no alcanzara el tiempo reglamentario de dos horas. En previsión de este caso el Reglamento señala que “las preguntas no respondidas, o las repreguntas sin tramitar por falta de tiempo, son contestadas por escrito. El ministro debe hacer llegar la respuesta a la Mesa Directiva del Congreso en un lapso no mayor de cuatro días calendario”. La otra razón es que los ministros no están obligados a responder las preguntas de los congresistas que no estuvieran presentes en el Pleno en el turno en que los ministros deben responderlas, a menos que el congresista ausente gozara de licencia según el Reglamento.

La previsión de la atención de las preguntas por escrito es un remedio adecuado al problema, según como en situaciones análogas es practicado por otros regímenes parlamentarios. Siendo Gran Bretaña el país tomado como modelo para la inclusión de este mecanismo constitucional de interacción entre Congreso y Gobierno, es de obligada referencia la presentación de la situación y de la alternativa en ese sistema. En el régimen británico se estima que el número de preguntas que reciben respuesta escrita es entre seis y ocho veces mayor que el número de preguntas que se presentan para respuesta oral. Esto es, por cada pregunta con respuesta oral el número de preguntas respondidas por escrito es seis veces mayor. De este modo se llega a atender limitaciones de tiempo similares a las que existen en teoría en el régimen peruano. Es un modo de organizar y manejar racionalmente las limitaciones de tiempo en vista de la demanda y expectativas que la maximización del uso de los procedimientos parlamentarios origina en cada congresista.

En este mismo curso de ideas la pregunta por el sentido que tiene la estación de preguntas no es ajena al concepto que se tenga de este instituto. Si la idea de la que se parta es que las preguntas son un medio de provocar la caída del Gobierno, dentro de una lógica y principios adversariales de la acción política, naturalmente el sentido que tendrá será que la estación de preguntas es absolutamente prescindible porque no es posible hacer caer a ningún ministro con este procedimiento. Pero la eficacia de las preguntas sí es útil cuando el ánimo en el que se hace el escrutinio de la gestión del Gobierno es presidido por el propósito de obtener información en un espacio público y abierto. La sociedad política usa eficazmente el procedimiento de las preguntas si el criterio sobre su naturaleza no es el oposicional, en el que en casos subyacen una lógica y una retórica destructivas y negadoras de la identidad y de los argumentos ajenos.

Si se entiende claramente que el Congreso necesita adoptar posiciones y tomar decisiones propias de las funciones individuales y corporativas de los representantes, con la mejor calidad y más sólida información que sea posible obtener, y si se mantiene

la convicción de que los electores son mejor servidos si sus solicitudes de explicación son públicamente planteadas y recibidas ante y por el Gobierno, el concepto sobre la eficacia y utilidad de las estaciones de preguntas tiene que ser diametralmente distinto al que parecen tener los distintos grupos parlamentarios durante los últimos once años de vigencia de la Constitución de 1993.

La estación de preguntas es eficaz en sí misma como instrumento de obtención pública de información y de explicaciones. Hace del foro parlamentario un espacio para el intercambio regular y eficiente de preguntas y respuestas, sin descuidar que, en particular con el uso de las repreguntas, es posible el uso del minuto adicional del congresista para matizar políticamente la pregunta escrita enviada al ministro, lo cual a su turno le da un valor de eficacia agregado a las preguntas porque puede causar lesiones al Gobierno (no menos que dejar mal parado al congresista que calcula mal la capacidad de respuesta e ingenio del ministro que responde).

El sentido del espacio constitucional de la estación de preguntas tiene que hacer con la importancia de la creación de lugares y momentos de socialización en los que compartan frente a frente Congreso y Gobierno. La estación de preguntas estructura un procedimiento y un espacio regular para la interacción comunicativa entre Congreso y Gobierno. Es un espacio de diálogo y de encuentro. Presupone la actitud y voluntad de escucha, y el ejercicio bien intencionado de la facultad de deliberar y de discutir, cotejando razones una con la otra, y sin el espíritu bajo de tratar de culpabilizar, responsabilizar ni mellar la identidad, imagen, perspectivas o actos del Gobierno. La estación de preguntas es una vía de dos carriles, en la que es deseable que los cruces no traigan consigo la colisión de los vagones deliberativos.

7. La práctica política del control funcional entre Congreso y Gobierno

A través del uso y práctica de los procedimientos parlamentarios se registran distintos niveles de predominio, subordinación o de negociación entre uno y otro órganos. Todos los modos de interacción previstos en este artículo integran, por eso, el régimen de Gobierno del Perú. Sin embargo, no son elementos esenciales que definan por sí mismos el tipo de régimen. Son aspectos que lo acompañan y perfilan. El régimen no es definible solo y a partir únicamente de estos específicos modos de interacción. Pero son aspectos concurrentes en el ejercicio del poder y del modelo político y tienen un carácter complementario de lo que hace que el régimen peruano sea uno mixto.

Esto es, un régimen en el que se combinan elementos propiamente presidenciales (como la elección popular directa del Presidente de la República, en su doble condición de jefe de Estado y jefe de Gobierno, a cargo de la definición de las políticas públicas del país; su capacidad para designar al Presidente del Consejo de Ministros y de los ministros que este le proponga; y, de otro lado, el reconocimiento preeminente o prioritario de la potestad legislativa a cargo del Congreso), con una neutralización del poder presidencial generado por la presencia de elementos propios

del régimen parlamentario (como el reconocimiento de la investidura parlamentaria del gabinete, su responsabilización ante el Congreso mediante la atribución de censurarlo; la posibilidad de disolver el Congreso a cargo del Presidente de la República; y la iniciativa legislativa del Gobierno por delegación parlamentaria o el poder de normar mediante decretos de urgencia). En este esquema es que comparten el juego de interacciones la facultad del gabinete de concurrir al Congreso a su discreción, de intervenir en las deliberaciones, a la vez que la potestad del Congreso de invitar a los ministros, y la programación periódica de la estación de preguntas en las que los ministros absuelven las interrogantes de los congresistas.

En cuanto al régimen de intercambios funcionales entre Parlamento y Gobierno, los espacios en los que se concreta el supuesto de este artículo tienen que ver con las sesiones en el Congreso y, por extensión, en las de la Comisión Permanente. No se prevé las relaciones de interacción que se desarrollan en niveles inferiores y más profundos como son los que con regularidad se dan al interior de las Comisiones Ordinarias. En la práctica las instancias en las que Gobierno y el Pleno del Congreso debaten públicamente son más que las establecidas en el artículo 129. Las Comisiones citan con frecuencia y los ministros concurren con regularidad a ellas. Pero este tipo de control no es el que está previsto en este artículo constitucional. La práctica de las relaciones entre Congreso y Gobierno al interior de las Comisiones es consecuencia de la costumbre y, por lo tanto, es parte del derecho consuetudinario y de las normas que define el Reglamento del Congreso. No lo es en sentido estricto propiamente constitucional.

Además de los supuestos de interacción en los que hay comunicación funcional pública entre Congreso y Gobierno, a los supuestos que contiene este artículo deben añadirse los casos en los que el gabinete concurre a exponer la política general del Gobierno, la sustentación del proyecto de presupuesto que se presenta al inicio de toda primera legislatura, el debate del proyecto de presupuesto en noviembre de cada año, la exposición anual sobre el estado de la cuestión respecto de los derechos de los niños (obligación prevista en la Ley N° 27666), y las interpelaciones. En estos modos adicionales cabe obtener datos importantes sobre el tipo de comunicación política de estos dos actores de los procedimientos estatales y constitucionales.

Por lo tanto son tres los tipos de mandatos de interacción deliberativa en sesiones del Pleno o de la Comisión Permanente que se derivan de este artículo de la Constitución: las concurrencias por mandato constitucional o legal (investidura, sustentación y debate del presupuesto, y estado de la cuestión de la niñez); las derivadas de un requerimiento particular y específico del Congreso (invitaciones y preguntas); y la participación *motu proprio* de los miembros del gabinete. En el Cuadro N° 1 que cubre el periodo comprendido entre la primera legislatura ordinaria del 2001-2002, a la primera legislatura ordinaria del 2004-2005, se presentan las ocasiones en las que concurren los ministros a sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente en la diversidad de tipos y supuestos constitucionales. En este periodo se advierte que la concurrencia por obligación constitucional se produce en el 30,5% de los casos; la

concurrancia por requerimiento del Congreso en el 42,4%; y la participación por propia voluntad de miembros del gabinete en el 27,1%. Hay una ligera mayor frecuencia de casos en los que los ministros son convocados a sesiones del Congreso por requerimiento e iniciativa del Congreso, en comparación con las ocasiones en las que deben hacerlo para cumplir con un mandato constitucional o legal, o cuando lo hacen a su sola iniciativa.

CUADRO N° 1
PRÁCTICA DE LA INTERACCIÓN DELIBERATIVA
ENTRE EL CONGRESO Y EL GOBIERNO
Periodo del 2001 al 2004 (Primera Legislatura)

CONCURRENCIA DE MINISTROS AL CONGRESO POR ORIGEN Y TIPO DE ASISTENCIA					
	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	TOTAL SESIONES
INVESTIDURA	1 (Dañino)	1 (Solari)	1 (Merino / Ferrero)	-	3 (5,1%)
SUSTENTACIÓN DEL PRESUPUESTO	1 (Dañino - Kuczynski)	1 (Solari - Silva Ruete)	1 (Merino - Quijandria)	1 (Ferrero - Kuczynski)	4 (6,8%)
DEBATE DEL PRESUPUESTO	2	2	2	2	8 (13,6%)
DERECHOS DEL NIÑO (LEY N° 27666)	1	1	1	-	3 (5,1%)
INTERPELACIONES	1 (Justicia, Defensa, Interior)	1 (Transportes)	3 (Agricultura; Economía; e Interior)	1 (Presidente Consejo Ministros, y Transportes)	6 (10,2%)
INVITACIÓN	3 (Interior; Economía; Interior, y Salud)	4 (Interior; Transportes; Defensa; Economía)	3 (R.REE.; PCM; Educación e Interior)	2 (R.REE. y Agricultura; Salud)	12 (20,3%)
PREGUNTAS	3	1	3	-	7 (11,9%)
CONCURRENCIA VOLUNTARIA	4 (Min. Presidencia; Economía; PCM; Economía)	5 (Economía; Economía; Justicia; Interior; PCM y Defensa)	4 (PCM; R.REE.; Comercio Exterior; PCM)	3 (R.REE.; Economía; PCM, Defensa, e Interior)	16 (27,1%)
TOTAL	16 (27,1%)	16 (27,1%)	18 (30,5%)	9 (15,3%)	59

Fuente: Departamento de Actas del Congreso de la República.
Elaboración propia.

Según el cuadro anterior, puede observarse que el punto más alto en la atención que presta el Gobierno al Congreso se da en el tercer año del régimen (en el periodo que alcanza de julio del 2001, hasta diciembre del 2004), en el que se percibe un 31% de la concentración de la atención en los 42 primeros meses del periodo 2001-2006. Puede observarse, igualmente, que en una misma ocasión concurre más de un ministro. Con la finalidad de encontrar las áreas que indican el mayor interés y concernimiento del Congreso, resulta útil presentar la cantidad de ocasiones en que cada sector ha participado en las sesiones del Pleno o de la Comisión Permanente, de manera que sea posible conseguir una apreciación de la demanda de cuentas y control del Congreso respecto del Poder Ejecutivo.

CUADRO N° 2
DISTRIBUCIÓN DE LA ATENCIÓN Y CONCURRENCIA
DE LOS MINISTERIOS AL CONGRESO
Periodo del 2001 al 2004 (Primera Legislatura)

PARTICIPACIÓN DE LOS MINISTERIOS EN LA CONCURRENCIA A SESIONES DEL PLENO O DE LA COMISIÓN PERMANENTE				
SECTOR	CANTIDAD DE INTERPELACIONES POR MINISTRO	CANTIDAD DE INVITACIONES A MINISTROS	CANTIDAD DE CONCURRENCIAS VOLUNTARIAS DE MINISTROS	TOTAL
<i>PCM</i>	1	1	5	7 (17,5%)
<i>INTERIOR</i>	2	4	2	8 (20%)
<i>ECONOMÍA</i>	-	2	5	7 (17,5)
<i>DEFENSA</i>	1	1	2	4 (10%)
<i>RR.EE.</i>	-	2	2	4 (10%)
<i>JUSTICIA</i>	1	-	1	2 (5%)
<i>TRANSPORTES</i>	1	1	-	2 (5%)
<i>SALUD</i>	-	2	-	2 (5%)
<i>AGRICULTURA</i>	-	1	-	1 (2,5%)
<i>EDUCACIÓN</i>	-	1	-	1 (2,5%)
<i>COMERCIO EXTERIOR</i>	-	-	1	1 (2,5%)
<i>MIN. PRESIDENCIA</i>	-	-	1	1 (2,5%)
TOTAL	6 (15%)	15 (37,5%)	19 (47,5%)	40

Fuente: Departamento de Actas del Congreso de la República.
Elaboración propia.

Teniendo en consideración que tanto la interpelación como la invitación son instancias de concurrencia obligada al Congreso, llama la atención que frente a cada una de estas dos modalidades de requerimiento para concurrencia al Congreso sea mayor la proporción de ocasiones en la que los ministros optan por acudir al Congreso

a su arbitrio y voluntad. Como se ve, el 46,5% de oportunidades en las que los ministros concurren al Congreso lo hacen porque ellos lo deciden. Un 15% de las veces lo hacen como consecuencia de una interpelación, y 37,5% como resultado de una invitación aprobada por el Congreso. Estas proporciones indican que el manejo y administración de la concurrencia afirma la preeminencia del Gobierno respecto de la voluntad del Congreso y, simultáneamente, la preeminencia de la voluntad de la alianza mayoritaria en el Congreso que, finalmente, respalda las estrategias del Gobierno en su relación con el Congreso. Los ministros concurren más porque deciden que quieren hacerlo, cuando quieren hacerlo, que porque haya voluntad y poder suficiente en el Congreso, como institución, de lograr que concurren a su discreción y juicio. Es un rasgo en el que no debe pasar desapercibido el hecho de que el Congreso no exhibe una situación preeminente respecto del Gobierno. Por el contrario, se supedita a la voluntad y capacidad de negociación y tácticas del Gobierno.

De otro lado se observa que los sectores que mayor atención efectiva reciben en el Congreso son los del Interior, las políticas generales a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, y los asuntos sobre que tiene competencia el Ministerio de Economía. Entre los tres sectores se acumula el 55% de las sesiones que se dedican en el Pleno o Comisión Permanente del Congreso a recibir los comentarios o explicaciones de los titulares de estos despachos. En un segundo segmento aparecen los sectores de Defensa y de Relaciones Exteriores, con un total de 20%. Entre las dos primeras categorías se concentra el 75% de la dedicación de la función de control del Congreso. En un último grupo aparecen Justicia, Transportes, Salud, Agricultura, Educación, Comercio Exterior, y el ahora desaparecido Ministerio de la Presidencia, con el 25%. A los demás ministerios no correspondió atención efectiva en el Pleno ni en la Comisión Permanente mediante los canales a que se refiere el cuadro precedente.

Las proporciones advertidas dejan ver que los dos temas principales de control atendidos por estos medios en el Congreso han sido los del orden y seguridad internos, y la economía nacional. Los sectores propiamente sociales, entre los que podría incluirse Trabajo, Salud, o Educación, no han merecido gravitación tan significativa. Tampoco lo han sido los sectores Agricultura o Transportes. Los datos parecerían indicar lo neurálgico que resulta para la representación del pueblo el orden, la seguridad y la economía. Se apuntan como temas de segunda prioridad los de defensa nacional y de relaciones exteriores. En buena cuenta la esencia de la agenda de control parlamentario, vista a través de los canales procesales que comentamos, son temas de seguridad, de economía, de defensa y de relaciones exteriores. La agenda está marcada por temas básicos de una problemática estatal alrededor de la convivencia interna y externa, y de la definición de políticas económicas y financieras.

La atención efectiva equivale a las ocasiones u oportunidades en las que se da la presencia de los titulares de los ministerios en una sesión del Pleno o de la Comisión Permanente. No significa que el logro, desde la perspectiva del Congreso, haya sido suficiente ni satisfactorio. La atención efectiva equivale a la demanda que el Gobierno

satisface, pero no necesariamente a las expectativas totales del Congreso respecto del Gobierno. Para determinar la efectividad de la voluntad y propósito de control del Congreso es necesario comparar o contrastar la atención efectiva de la demanda, con el total de las solicitudes en el que se incluye el segmento que no encuentra el apoyo mayoritario exigido por el Reglamento para lograr la presencia de los ministros en cualquiera de los canales a que se refiere el artículo 129.

CUADRO N° 3
RELACIÓN DE ATENCIÓN A LA DEMANDA DE CONCURRENCIA
DE MINISTROS AL CONGRESO POR INVITACIÓN

PROPORCIÓN DE REQUERIMIENTOS DE INVITACIONES ATENDIDAS PERÍODO DE 2001 AL 2004 (PRIMERA LEGISLATURA)										
SECTOR	2001-2002		2002-2003		2003-2004		2004-2005		TOTAL	
	Pedido	Atendido	Pedido	Atendido	Pedido	Atendido	Pedido	Atendido	Pedido	Atendido
PCM	20(10,3%)	-	17(12,2%)	-	12(12,4%)	1	4(10,5%)	-	53(11,3%)	1(6,7%)
Interior	21(10,8%)	2	23(16,5%)	1	12(12,4%)	1	10(26,3%)	-	66(14,1%)	4(26,7%)
Economía	23(11,9%)	1	15(10,8%)	1	7(7,2%)	-	4(10,5%)	-	49(10,5%)	2(13,3%)
RR.EE.	17(8,8%)	-	12(8,6%)	-	7(7,2%)	1	4(10,5%)	1	40(8,5%)	2(13,3%)
Defensa	17(8,8%)	-	13(9,4%)	1	4(4,1%)	-	3(7,9%)	-	37(7,9%)	1(6,7%)
Transportes	18(9,3%)	-	12(8,6%)	1	7(7,2%)	-	-	-	37(7,9%)	1(6,7%)
Educación	13(6,7%)	-	9(6,5%)	-	4(4,1%)	1	2(5,3%)	-	28(6%)	1(6,7%)
Agricultura	7(3,6%)	-	9(6,5%)	-	7(7,2%)	-	3(7,9%)	1	26(5,6%)	1(6,7%)
Salud	11(5,7%)	1	9(6,5%)	-	3(3,1%)	-	2(5,3%)	1	25(5,3%)	2(13,3%)
Justicia	18(9,3%)	-	4(2,9%)	-	2(2,1%)	-	-	-	24(5,1%)	-
Energía	5(2,6%)	-	4(2,9%)	-	8(8,2%)	-	3(7,9%)	-	20(4,3%)	-
Trabajo	8(4,1%)	-	2(1,4%)	-	6(6,2%)	-	1(2,6%)	-	17(3,6%)	-
Vivienda	-	-	5(3,6%)	-	6(6,2%)	-	-	-	11(2,4%)	-
Mujer	7(3,6%)	-	1(0,7%)	-	2(2,1%)	-	-	-	10(2,1%)	-
Presidencia	8(4,1%)	-	-	-	-	-	-	-	8(1,7%)	-
Producción	-	-	3(2,2%)	-	5(5,2%)	-	-	-	8(1,7%)	-
Comercio Exterior	-	-	1(0,7%)	-	5(5,2%)	-	2(5,3%)	-	8(1,7%)	-
Industria	1(0,5%)	-	-	-	-	-	-	-	1(0,2%)	-
TOTAL	194(41,5%)	4	133(29,7%)	4	97(20,7%)	4	38(8,1%)	3	468	15

Fuente: Departamentos de Trámite Documentario y Estadística Procesal, y de Actas del Congreso de la República.
Elaboración propia.

La observación más notable del cuadro de atención de requerimientos de concurrencia por invitación del Congreso o de la Comisión Permanente es que la atención llega solo al 3,21% del total de invitaciones propuestas mediante mociones de orden del día. Se trata de una relación desproporcionada entre la atención y la expectativa. O la expectativa es una manifestación de demandas infladas injustificadamente,

o la escasa atención expresa indiferencia ante los requerimientos de información y diálogo de los representantes al Congreso.

Otro aspecto notable es que no obstante la demanda, hay ministros que no han concurrido al Congreso en ningún caso, como consecuencia de una invitación. Son los casos de los ministros de Justicia, de la Presidencia, de Trabajo, de Energía, de Industria, de la Mujer, de la Producción, de Comercio Exterior y de Vivienda. De todos estos ministerios habría que distinguir los de Justicia, Comercio Exterior y Presidencia que han concurrido al Congreso voluntariamente y no como resultado formal de la invitación. Ello dejaría en la relación de invitaciones nunca atendidas a los Ministerios del Trabajo, de Energía, de Industria, de la Producción, y de la Mujer.

Entre los datos observables otro que es significativo es que los niveles de requerimiento parecieran disminuir conforme se desarrolla el periodo constitucional, a la par que los niveles de atención se mantienen en los mismos niveles. Hay una curva decreciente de requerimientos que empieza con casi el 42% de invitaciones producidas en el primer año del periodo, que baja a casi el 30% durante el segundo año, disminuye al 21% en el tercero y se reduce al 8% en el curso de la primera legislatura del periodo 2004-2005 (penúltimo año del periodo quinquenal del Gobierno).

Es destacable igualmente los niveles comparativos de atención efectiva de la demanda de concurrencia en los casos en los que esta se verifica. Si solo son 15 las veces en las que los ministros concurren en el periodo examinado, de un total de 468 requerimientos, que expresa el magro nivel de satisfacción del 3,21%, este porcentaje tiene diferentes intensidades de atención en la diversidad de ministerios. Es decir, no todos los ministerios responden en el mismo nivel de desproporción entre el requerimiento y su satisfacción. Así como advertimos que hay ministerios que nunca concurren como resultado de una invitación del Congreso, entre los que sí concurren hay algunos ministerios en los que se percibe mayor nivel de sensibilidad sobre la expectativa parlamentaria y otros ministerios en los que habiendo nivel positivo de atención muestran comparativamente menor intensidad que otros.

Cabe por ello detectar hasta tres grupos en el segmento de los ministros que sí atienden efectivamente la demanda de concurrencia. Este segmento es el integrado por la Presidencia del Consejo de Ministros, y los ministerios del Interior, de Defensa, de Economía, de Transportes, de Educación, de Relaciones Exteriores, de Salud, y de Agricultura.

Uno primero y básico en el que es posible advertir que los niveles porcentuales de requerimiento y su atención son similares, tales como los ministerios de Defensa, de Transportes (ambos con 7,9% de requerimiento en la demanda, frente 6,7% de su atención), de Educación (6% de requerimiento, respecto del 6,7% en el total de satisfacción) y de Agricultura (5,6% de requerimiento, frente al 6,7% de atención). En este primer nivel aparecería con un mayor nivel relativo de sensibilidad por la atención de la demanda parlamentaria el ministerio de Agricultura, y los que menor nivel relativo presentarían serían los de Defensa y de Transportes.

En los siguientes dos grupos se advierten los niveles extremos de mayor atención y de menor atención. Los casos más favorables a la atención de la demanda del Congreso, en consecuencia, aparecerían en primer lugar el Ministerio del Interior, con el nivel más alto de atención de sensibilidad con la demanda del Congreso, con el 26,7% del total de concurrencias de los ministros al Congreso. Esto es, el Ministerio del Interior representa más de la cuarta parte del nivel de atención de la demanda de concurrencias por invitación a miembros del gabinete. Le siguen al Ministerio del Interior, de Salud (atiende porcentualmente al doble del nivel relativo de requerimientos, habida cuenta que la demanda muestra el 5,3%, frente a más del doble nivel relativo de su satisfacción, con el 13,3%), de Relaciones Exteriores (8,5% de demanda, respecto del 13,3% de su atención efectiva), y de Economía (con solo un ligero perceptible nivel de mayor atención efectiva relativa, en el que la demanda se sitúa en el 10,5% y su atención en el 13,3%).

Se advierte pues que en este segundo grupo los ministerios del Interior y de Salud aparecen con los resultados más destacables. El del Interior es el que mayor número absoluto de veces concurre entre todos los ministros, y el de Salud es el que llega a atender proporcionalmente en mayor intensidad la demanda relativa del Congreso. El Ministerio del Interior, de otro lado, es aquel cuya expectativa o requerimiento relativo de concurrencia es el más alto entre todos los ministerios (14% del total de mociones de invitación presentadas).

Y el caso menos favorable a los requerimientos del Congreso es el de la Presidencia del Consejo de Ministros, en el que los niveles relativos de distribución de la atención muestran el 6,7% de concurrencias efectivas, frente al 11,3% de requerimientos. El examen de los niveles de requerimiento, sin embargo, permite plantear que, tratándose del segundo nivel relativo más alto de demanda de concurrencia al Congreso, parece que, desde la perspectiva del Congreso, la necesidad de quedar informado sobre el desempeño funcional de la acción del Gobierno le debe ser expresada y solicitada, en principio, al Presidente del Consejo de Ministros.

A fin de tener una comprensión más extensiva del ejercicio y práctica de la función deliberativa e informativa que se desarrolla en el Congreso, es útil tener presente el uso del siguiente canal de interacción, que es la estación de preguntas. Según el Reglamento del Congreso “por lo menos en una de las sesiones que realice al mes el Pleno, se destinarán hasta dos horas para la estación de preguntas a que se contrae el tercer párrafo del artículo 129 de la Constitución Política”. La Constitución de 1993 ha servido para orientar los procesos políticos de tres regímenes, el de 1995 al 2000; el del 2000 que no pasó de diciembre del mismo año, pero que continuó con el régimen de transición hasta julio del 2001; y el periodo que empieza el 2001 y termina el 2006. A continuación se muestra las sesiones de preguntas realizadas desde 1995 hasta la Primera Legislatura del 2004, en el que se observa los inicios de la aplicación de este instituto nuevo en el Perú.

CUADRO N° 4
ESTACIÓN DE PREGUNTAS SEGÚN RÉGIMEN
Periodo 1995-2004 (Primera Legislatura)

RÉGIMEN	FECHA	TOTAL
1995-2000	7 diciembre 1995 28 y 29 marzo y 3 de abril 1995 9 mayo 1996 6 y 11 junio 1996 5 setiembre 1996 10 octubre 1996 21 noviembre 1996 3 abril 1997 27 y 28 agosto 1997 29 abril 1998 29 octubre 1998 6 mayo 1999	12
2000-2001	27 abril 2001	1
2001-2004	26 setiembre 2001 31 octubre 2001 11 abril 2002 18 marzo 2002 24 setiembre 2003 22 octubre 2003 21 abril 2004	7
TOTAL		20

*Fuente: Departamento de Actas del Congreso de la República.
 Elaboración propia.*

Considerando que el año legislativo ordinario comprende 9 meses y que en el curso de los 9 años y medio de estos tres regímenes óptimamente debieron realizarse 85 estaciones de preguntas, el total efectivo de 20 estaciones importa el 24% del uso potencial de este procedimiento parlamentario. Es decir, que durante las 19 legislaturas ordinarias solo se han realizado 20 estaciones de preguntas de las 85 esperables, lo cual representa una razón de casi o solo un poco más de una estación de preguntas promedio por legislatura. Por lo tanto, el nivel de cumplimiento y eficacia del Reglamento del Congreso es bajo en este respecto, y llama a interrogarnos sobre la distancia entre la norma y la realidad. ¿A qué se debe el nivel tan básico de uso de este instrumento de obtención de información y explicaciones del Gobierno? Los siguientes cuadros permitirán un mejor acercamiento a esta cuestión.

En cada estación los congresistas tienen la facultad de presentar una pregunta, la misma que puede ser respondida oralmente por el ministro. En el Cuadro N° 5 que sigue permite tener una perspectiva global sobre el uso de este instrumento de

interacción entre Congreso y Gobierno, durante el régimen del 2001 hasta la Primera Legislatura del 2004.

CUADRO N° 5
PROPORCIÓN DE PREGUNTAS POR ESTACIÓN DE PREGUNTAS
Periodo 2001-2004 (Primera Legislatura)

PERIODO PARLAMENTARIO	FECHA	CANTIDAD DE PREGUNTAS
PERIODO 2001-2002		
<i>Primera Legislatura</i>	* 27 setiembre	85
	* 31 octubre	82
<i>Segunda Legislatura</i>	* 11 abril	74
<i>Subtotal</i>		241 (51,1%)
PERIODO 2002-2003		
<i>Primera Legislatura</i>	-	-
<i>Segunda Legislatura</i>	* 18 marzo	36
<i>Subtotal</i>		36 (7,6%)
PERIODO 2003-2004		
<i>Primera Legislatura</i>	* 24 setiembre	56
	* 22 octubre	71
<i>Segunda Legislatura</i>	* 21 abril	68
<i>Subtotal</i>		195 (41,3%)
PERIODO 2004-2005		
<i>Primera Legislatura</i>	-	-
TOTAL		472

*Fuente: Departamento de Despacho Parlamentario del Congreso de la República.
Elaboración propia.*

Si se tomara en consideración únicamente las tres alternativas de interacción deliberativa que prevé el artículo 129 de la Constitución, esto es, la concurrencia voluntaria, la invitación y las preguntas, se observa que la mayor proporción en el uso corresponde a la concurrencia que realizan los ministros a su propia iniciativa, que alcanza al 46% (16 concurrencias); el siguiente nivel de uso corresponde a las invitaciones que atienden los ministros a solicitud de los congresistas, el mismo que alcanza a 34% del total (12 concurrencias); y finalmente la concurrencia de los ministros a la estación de preguntas, que representa el 20% (7 concurrencias).

Con esta estructura de participación en el uso de estos instrumentos, la incidencia de la estación de preguntas es la menor. Sin embargo, el Cuadro N° 5 indica que existe un número significativo de preguntas en total, el mismo cuyo volumen pareciera tender a decaer o disminuir según decurre el periodo constitucional. Esta tendencia no es firme ni clara, particularmente porque a pesar de que en el primer año el total de preguntas asciende al 51% durante los primeros tres años y medio del periodo

2001-2004, y en el tercero baja al 43%, el factor discordante es el segundo año, que muestra solo una estación de preguntas en la que se concentró menos del 8% del total del periodo. Este hecho limita la fuerza explicativa de la hipótesis y, por el contrario, lleva a inferir que no hay una tendencia regular y continua al decaimiento.

Pudiera ocurrir, es más, que el uso de la estación de preguntas es errático y que no hay tendencia uniforme. Esta tendencia pudiera confirmarse con la constatación de que durante la Primera Legislatura del cuarto año del periodo, del mismo modo que durante la Primera Legislatura del segundo año, en ninguno de los dos casos se llevó a cabo una estación de preguntas.

Lo que hace aún menos explicable la irregularidad es que durante el segundo año la presidencia del Congreso le correspondió a un miembro del grupo parlamentario Perú Posible (Carlos Ferrero Costa), que es el partido de gobierno, y durante el cuarto año la presidencia la ejerció un representante de los grupos parlamentarios de oposición (Ántero Florez Araoz). Este dato parecería indicar que ni mayoría ni oposición tuvieran que ver como factor propiciatorio del desarrollo de la estación de preguntas.

Si fuera cierta la tesis que sostiene alguna doctrina de que los instrumentos del artículo 129 de la Constitución son procedimientos de control político y, por lo tanto, si en efecto, las preguntas fueran un instrumento que fortaleciera la función de control a cargo de la oposición, sería esperable que el número de estaciones de preguntas aumentara o por lo menos no desapareciera, como ha ocurrido. A menos que se asumiera que la oposición pretendiera favorecer el ejercicio libre y descontrolado del poder por el Gobierno, o que prefiriera no valerse de las oportunidades que el diseño de los procedimientos parlamentarios le ofrece para afirmarse y consolidarse como alternativa de Gobierno, que es parte de la razón de ser de todo grupo político.

Si, por el contrario, se aceptaran las tesis de que los procedimientos reconocidos en el artículo 129 tienen carácter multifuncional, donde la función preeminente y básica que explica su finalidad es el cumplimiento de la función informativa y deliberativa, que es la posición a que me adhiero, ¿cómo explicar el uso incierto de este procedimiento? Un intento que parecería contar con algún valor es que la estación de preguntas ha sido sentida como una creación artificial en el régimen parlamentario peruano. Los argumentos para amparar esta percepción tienen que ver con el origen de su propuesta, la que le correspondió a un constituyente que en base a la experiencia exitosa y a las virtudes de la estación de preguntas en el Reino Unido, mantuvo la creencia tenaz de que sembrar la institución en el Perú traería como consecuencia mejores niveles de relación deliberativa entre el Congreso y el Gobierno, como un ejercicio cotidiano del diálogo o, incluso, del control político. La práctica de la estación de preguntas no ha sido lo ordinario que se deseó a iniciativa del constituyente Enrique Chirinos Soto y, por el contrario, se ha cumplido con su práctica a desgano y sin suficiente convicción en el propio Congreso. Pareciera que el desuso relativo

fuera síntoma de que se hubiera desestimado su utilidad como mecanismo eficaz de comunicación entre Congreso y Gobierno.

En tanto que en el Parlamento británico el uso y provecho de la famosa *question time* es incuestionable, destinándose a su uso una hora diaria durante cuatro días a la semana, en donde todos los ministros y viceministros participan de manera ágil y aguda en la absolución de las preguntas y sus réplicas, en el Perú la periodicidad de su uso se reduce a solo siete días en tres años y medio, aunque a diferencia del régimen británico la duración de cada estación es superior a la hora, y la organización de la ocasión en que estas estaciones se llevan a cabo supone igualmente una preparación esmerada de modo que ninguno de los grupos parlamentarios sienta restringidos los derechos que les corresponde respecto del número de preguntas que les corresponde formular.

El trajín, el descontento potencial y la frustración frente al poco éxito y resultados que se logran frente a las altas expectativas que tienen los protagonistas, pareciera que llevara a la sensación más o menos unánimemente compartida de que los incentivos para su uso no son lo suficientemente gratificantes como para que quede instaurada de modo regular en el ejercicio de los debates parlamentarios. Ciertamente que en el régimen peruano aún no es costumbre la concisión entre los congresistas, que prefieren desarrollar exposiciones de planteamientos largos, por lo que cualquier tiempo que se fijara resultaría corto para quien padece con el recorte de su expansiva voluntad expresiva. Sin embargo, no es menos cierto que tampoco existe práctica ni hábitos similares entre quienes ocupan una cartera ministerial.

Los ministros británicos son todos parlamentarios, lo que los habitúa por práctica al uso de la palabra en tiempos muy breves, en tanto que los ministros peruanos no tienen los niveles de exposición que los ministros británicos al debate parlamentario, en el que se sienten incómodos, además, cuando asisten a sesiones en las que, a diferencia de lo que ocurre en el Reino Unido, el Gobierno tiene en principio el respaldo mayoritario del parlamento en un sistema básicamente bipartidista. La insuficiente comodidad del gabinete en el Congreso detrae la voluntad del Gobierno de sacar partido en una estación de preguntas, a diferencia de las mayores posibilidades que el diseño parlamentario y bipartidista garantiza.

Un examen de la participación de los grupos parlamentarios en la formulación de preguntas permite un acercamiento al interés y valor que cada uno le da a la estación de preguntas. El Cuadro N° 6 muestra la distribución del número de preguntas por cada fracción parlamentaria durante el régimen del 2001, hasta la Primera Legislatura del año 2004-2005, de acuerdo al total de grupos parlamentarios constituidos y reconstituidos en este mismo periodo.

CUADRO N° 6
USO DE LA ESTACIÓN DE PREGUNTAS
POR LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
Periodo 2001-2004 (Primera Legislatura)

GRUPO PARLAMENTARIO	CANTIDAD DE PREGUNTAS
<i>Perú Posible</i>	128 (27,1%)
<i>APRA</i>	150 (31,8%)
<i>Unidad Nacional</i>	53 (11,2%)
<i>FIM</i>	41 (8,7%)
<i>UPD</i>	35 (7,4%)
<i>GPDI</i>	17 (3,6%)
<i>Perú Ahora</i>	8 (1,7%)
<i>SAUP</i>	19 (4%)
<i>No Agrupados</i>	21 (4,4%)
TOTAL	472

*Fuente: Departamento de Despacho Parlamentario del Congreso de la República.
 Elaboración propia.*

El dato más notable es que entre el APRA y Unidad Nacional se formula el 43% del total de preguntas, y que entre Perú Posible y el Frente Independiente Moralizador llegan a casi el 36%. Los grupos parlamentarios más pequeños suman alrededor del 21%. Esta distribución parece indicar que la estación de preguntas tiende a ser más usada por los grupos parlamentarios que no conforman la alianza parlamentaria que apoya al Gobierno. Se trataría de una concepción en la que las preguntas son más requeridas por quienes no participan en el Gobierno, y donde los grupos parlamentarios favorables al Gobierno muestran menor interés o avidez en inquirir al Gobierno por información.

Sin embargo, si es así que los grupos parlamentarios no favorables al Gobierno son quienes mayor provecho podrían obtener en la estación de preguntas, ¿por qué

precisamente cuando estos mismos grupos tienen la conducción de la Mesa Directiva del Congreso, como ocurre en el periodo 2004-2005, no se organiza mayor número de estaciones de preguntas? Esta pregunta cobra una dimensión más dramática cuando se recuerda que según el artículo 85 del Reglamento del Congreso *cada uno de los congresistas puede formular una pregunta al Gobierno una vez al mes*, lo que significa que la norma genera la expectativa de que se organice por lo menos una estación de preguntas por mes (por lo tanto, un total de nueve estaciones de preguntas por cada año legislativo, para un total de 45 estaciones de preguntas para un periodo de cinco años).

¿A qué obedece que la oposición no solo opta por no cumplir con el Reglamento, afectando los derechos de los congresistas además, sino que prefiere no usar de este procedimiento en la dinámica de relaciones con el Gobierno? Nos encontramos nuevamente ante una pregunta previamente formulada. Al parecer la oposición juzga que existen otros procedimientos que le representan mayores ventajas que la estación de preguntas para obtener las metas políticas o institucionales que se fijan. Entonces, ¿en qué consisten las desventajas comparativas de la estación de preguntas, y cómo compensa la oposición su desuso con mayor provecho? Para responder a esta pregunta es preciso examinar la práctica de otras instituciones y procedimientos del derecho y régimen parlamentario peruano que escapan al límite de estos comentarios, pero cabe anotar que dicho provecho podría derivarse de un uso más intensivo de las facultades de investigación, de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, de los pedidos de informes, de las citaciones e invitaciones a los ministros directamente cursadas por las Comisiones Ordinarias o Especiales, etc.

Un último alcance relativo a la práctica del artículo 129 de la Constitución, que tiene conexión con la participación de otros protagonistas de la interacción, es el nivel de demanda efectiva de los ministros por los congresistas. En el Cuadro N° 7 se consolida la demanda de invitaciones y de preguntas a cada uno de los sectores ministeriales, en el que se muestran las proporciones de interés y de solicitud de información y explicaciones.

Una revisión general de las proporciones en la demanda de información y explicaciones que se requiere al Gobierno deja ver que la mayor demanda es dirigida a la Presidencia del Consejo de Ministros, y a los ministerios de Economía, Transportes, Interior, Educación y Agricultura. Los demás ministerios tienen niveles de demanda inferiores al 5%. Al contrastar los casos en los que el Congreso tiene el propósito de convocar a los ministros para recibir explicaciones o información (sea mediante invitaciones para concurrir al Pleno o a la Comisión Permanente como convocatoria a las estaciones de preguntas), con los casos en los que los propios ministros concurren a su iniciativa al Congreso, se presentan algunos rasgos importantes.

CUADRO N° 7
DEMANDA DE INFORMACIÓN Y EXPLICACIÓN DE LOS MINISTERIOS
Periodo 2001-2004 (Primera Legislatura)

SECTOR	CANTIDAD DE PREGUNTAS	DEMANDA DE INVITACIONES	TOTAL
<i>PCM</i>	142 (30,1%)	53 (11,3%)	195 (20,7%)
<i>Economía</i>	111 (23,5%)	49 (10,5%)	160 (17%)
<i>Transportes</i>	53 (11,2%)	37 (7,9%)	90 (9,6%)
<i>Interior</i>	6 (1,3%)	66 (14,1%)	72 (7,7%)
<i>Educación</i>	24 (5,1%)	28 (6%)	52 (5,5%)
<i>Agricultura</i>	21 (4,4%)	26 (5,6%)	47 (5%)
<i>Energía</i>	26 (5,5%)	20 (4,3%)	46 (4,9%)
<i>Salud</i>	21 (4,4%)	25 (5,3%)	46 (4,9%)
<i>RREE</i>	5 (1,1%)	40 (8,5%)	45 (4,8%)
<i>Defensa</i>	7 (1,5%)	37 (7,9%)	44 (4,7%)
<i>Justicia</i>	7 (1,5%)	24 (5,1%)	31 (3,3%)
<i>Trabajo</i>	9 (1,9%)	17 (3,6%)	26 (2,8%)
<i>Vivienda</i>	9 (1,9%)	11 (2,4%)	20 (2,1%)
<i>Mujer</i>	9 (1,9%)	10 (2,1%)	19 (2%)
<i>Presidencia</i>	8 (1,7%)	8 (1,7%)	16 (1,7%)
<i>Com. Exterior</i>	7 (1,5%)	8 (1,7%)	15 (1,6%)
<i>Producción</i>	2 (0,4%)	8 (1,7%)	10 (1,1%)
<i>Industria</i>	3 (0,6%)	1 (0,2%)	4 (0,4%)
<i>Pesquería</i>	2 (0,4%)	-	2 (0,2%)
TOTAL	472	468	940

Fuente: Departamentos de Trámite Documentario y Estadística Procesal, y de Despacho Parlamentario del Congreso de la República. Elaboración propia.

CUADRO N° 3
DIFERENCIA ENTRE LA DEMANDA DE INFORMACIÓN Y EXPLICACIÓN /
CONCURRENCIA VOLUNTARIA DE LOS MINISTERIOS
 Periodo 2001-2004 (Primera Legislatura)

SECTOR	DEMANDA TOTAL %	CONCURRENCIA VOLUNTARIA %	DIFERENCIA %
<i>Interior</i>	7,7	20	-12,3
<i>Defensa</i>	4,7	10	-5,3
<i>RR.EE.</i>	4,8	10	-5,2
<i>Justicia</i>	3,3	5	-1,7
<i>Comercio Exterior</i>	1,6	2,5	-0,9
<i>Presidencia</i>	1,7	2,5	-0,8
<i>Economía</i>	17	17,5	-0,5
<i>Salud</i>	4,9	5	-0,1
<i>Pesquería</i>	0,2	-	0,2
<i>Industria</i>	0,4	-	0,4
<i>Producción</i>	1,1	-	1,1
<i>Mujer</i>	2	-	2
<i>Vivienda</i>	2,1	-	2,1
<i>Agricultura</i>	5	2,5	2,5
<i>Trabajo</i>	2,8	-	2,8
<i>Educación</i>	5,5	2,5	3
<i>PCM</i>	20,7	17,5	3,2
<i>Transportes</i>	9,6	5	4,6
<i>Energía</i>	4,9	-	4,9
PROMEDIO	5.3%	8.3%	-3%

Fuente: Departamentos de Actas; Trámite Documentario y Estadística Procesal; y de Despacho Parlamentario del Congreso de la República. Elaboración propia.

En la columna denominada *demanda total* aparecen los porcentajes que se consigna en el Cuadro N° 7, en la columna de totales, la misma que suma las preguntas y las invitaciones concretadas. En la columna denominada *concurrancia voluntaria* se muestra los porcentajes de los totales de concurrencias voluntarias por ministerio previamente consignados en el Cuadro N° 2. La comparación de los porcentajes entre ambas columnas (demanda total, y concurrancia voluntaria) deja ver la diferencia de signo positivo o negativo entre la demanda de información y la concurrancia voluntaria.

La *diferencia* es un indicador que expresa la iniciativa relativa de cada ministerio respecto de la demanda. En el Cuadro N° 8 aparecen ordenados los ministerios según su aspecto o signo negativo o positivo. Por sí mismo el signo no revela mayor ni menor iniciativa del Gobierno.

Para determinar el mayor o menor nivel de iniciativa del Gobierno debe compararse ambas variables a partir de la manifestación de signo positivo en la iniciativa de concurrencia voluntaria del Gobierno. Por lo tanto, la ausencia de concurrencia excluye la iniciativa del Gobierno y no sirve para establecer comparación respecto de la misma. Al excluir los casos en los que no hay concurrencia voluntaria de ministros deben quedar de lado los casos de los ministerios de Pesquería, Industria, Producción, Mujer, Vivienda, Trabajo y Energía, que si bien indican una demanda respecto de la cual estos ministerios son indiferentes con su iniciativa, todos tienen un nivel o grado de interés en el Gobierno que, a partir de la observación de estas dos variables, es nulo.

En la columna *diferencia*, por lo tanto, es posible constatar la presencia de dos clases o grupos de ministerios. Una primera clase, en la que aparecen los ministerios que mayor iniciativa muestran frente a la expectativa positiva del Congreso. Estos son los ministerios del Interior; Defensa; Relaciones Exteriores; Justicia; Comercio Exterior; Presidencia; y de Economía. En la clase opuesta, en la que la iniciativa del Gobierno es insuficiente respecto de la demanda de información y explicación, se incluyen los ministerios de Agricultura; Educación; la Presidencia del Consejo de Ministros; y Transportes.

Si bien es posible encontrar amplio material para análisis a partir de estos datos, lo más destacable es que queda muestra clara que sectores como Interior, Defensa, Relaciones Exteriores, y Justicia, vinculados a la seguridad exterior e interior, así como al orden y aplicación del sistema legal, son los que mayor concernimiento tienen en el proceso de comunicación con el Congreso. En el orden inverso el hecho que más llama la atención es el tratamiento relativamente retrasado y lento de la demanda por las diversas Presidencias del Consejo de Ministros, habida cuenta que los requerimientos del Congreso son tan altos que no obstante el alto número relativo de concurrencias voluntarias de sus titulares la magnitud de su iniciativa no llega a satisfacer positivamente el pedido de información y explicaciones que tiene el Congreso.

Una visión global en la comparación entre demanda de información y explicaciones del Congreso e iniciativa del Gobierno, muestra igualmente una tendencia poco ambigua. Al unir los porcentajes de demanda de concurrencia al Congreso expresada a través del porcentaje de las mociones de invitación a los ministros aprobadas y de las preguntas formuladas a los ministerios para ser absueltas en la estación de preguntas, frente y respecto de las concurrencias voluntarias de los ministros al Congreso para ofrecer informes, compartir apreciaciones sobre políticas públicas, o presentar explicaciones o argumentos sobre sucesos de interés nacional, resulta un balance

negativo. El signo negativo indica que la iniciativa del Gobierno en dar información y explicaciones tiene mayor importancia que la expresión de demanda de una y otras por el Congreso. Cuanto más alto el signo mayor iniciativa global del Gobierno.

Este balance negativo global expresa pues que el interés del Gobierno en concurrir es superior a la voluntad del Congreso de demandar información y explicaciones. En tanto que el promedio porcentual de la demanda de información y explicaciones a los ministros llega a 5,3%, el promedio porcentual de concurrencia voluntaria del gabinete llega al 8,3%. Se trata de una relación relativamente favorable para el Gobierno y deficitaria para el Congreso, que parece revelar que, globalmente, la iniciativa en la atención a las necesidades de información y la voluntad de comunicación la tuviera el Gobierno, quedando también relativamente a la zaga, a nivel global, los requerimientos del Congreso.

8. Sentido y evaluación del ejercicio de la función informativa y deliberativa

De la constatación de la baja correspondencia y los escasos niveles de atención de la expectativa de información y diálogo que concretan el uso de los mecanismos, procedimientos y canales de interacción entre el Congreso y el Gobierno surge la interrogante sobre la causa y responsabilidad de este estado de cosas. ¿Por qué la baja correspondencia a los requerimientos de diálogo e información? Toda vez que los procedimientos parlamentarios son solo instrumentos hábiles para el uso de los agentes en el escenario parlamentario, ¿qué actores impiden que este diálogo e intercambio de argumentos e información se haga efectivo? Para incorporar y no segregar es necesaria la actitud de escucha. Y esta comienza cuando se siente que la disponibilidad para abrir el diálogo es sincera, y que no oculta la recriminación ni alguna otra forma doblada o simulada de sabotear el diálogo. ¿Qué hay detrás de la relativa de-satención a la función deliberativa del Congreso?

En el Congreso las decisiones se toman por votos y por acuerdos de y entre los representantes. No son resultado automático de las normas ni de los procedimientos. Las normas y procedimientos se hacen operativas y expresan de manera directa la voluntad de quienes las operan. Los operadores de las normas constitucionales son los representantes. Los representantes son elegidos directamente por la colectividad y no tienen curules ni actúan desvinculados de la voluntad electoral. Un primer intento de respuesta a la pregunta sobre la causa y la responsabilidad por la asimétrica correspondencia entre demanda y atención efectiva es que quienes limitan esta correspondencia lo hacen en nombre de la correlación de fuerzas que el propio electorado prefirió colectivamente. Es una consecuencia de la agregación de preferencias individualmente sufragadas por la ciudadanía. El pueblo vota por las fracciones políticas y ellas se expresan en los niveles proporcionales de escaños que resultan de la mayoría de votos con los que cuenta cada uno de los grupos parlamentarios.

Pero, ¿vota el pueblo por determinada visión de una sociedad política dialogante, o por determinado concepto sobre el valor de la argumentación y reflexión en las relaciones de poder entre preferencias sobre políticas públicas? Obviamente esa no es la pregunta que se le formula a la República al momento en que concurre a votar. Los ciudadanos expresan su preferencia por un representante, no por una idea ni por un programa explícito. El voto no es un voto por una visión reflexiva del mundo, ni por una concepción ideológica sobre las políticas públicas o de Estado. No obstante, la elección de representantes concretará la visión que ellos mismos tienen. Su comportamiento parlamentario hará efectiva la cultura política con la que postularon. Su visión del diálogo y de la reflexión, el concepto que tengan sobre la importancia de tomar decisiones colectivas a partir de mínimos de información compartida, serán finalmente las que habrá elegido el pueblo en el sufragio. Pero la elección de la preferencia electoral del ciudadano no se toma conscientemente sobre la visión, modelo o concepto que resulte de la cultura reflexiva de los candidatos por los que opta.

La teoría de la elección racional, en tanto método operativo de la metafísica utilitaria que concibe al hombre como maximizador de beneficios, concibe al individuo como un decisor racional a partir de ventajas, incentivos y beneficios que prefiere, sobre las desventajas y costos que le representa su decisión. Una concepción como esta supone que el elector toma decisiones conscientes y racionales, a partir de datos e información que se le alcanza o que se preocupa de obtener. Sin embargo, el psicoanálisis, como disciplina que estudia el comportamiento humano teniendo en consideración la realidad del inconsciente y del mundo menos manejable de los afectos, de las emociones y de los impulsos, dirá que la elección humana no es ni lo consciente, voluntaria ni racional que creemos que es. Es posible en consecuencia que exista un ámbito en la esfera de las decisiones humanas que no es el de los procesos estrictamente voluntarios en las elecciones adoptadas. Debe reconocerse un espacio efectivo a la influencia de aspectos no conscientes, el mismo que lleva a los electores a expresar sus preferencias más allá de los mensajes contenidos en la oferta de los candidatos, sus programas o las ideas que dicen tener sobre la diversidad de temáticas públicas.

Por lo tanto, más allá del concepto de los electores sobre el valor del diálogo, la transparencia, el respeto a la diversidad y la diferencia, el reconocimiento plural del derecho de las minorías, etc., es un hecho que el acto colectivo de elección de los representantes tiene relación directa con un modelo de acción comunicativa. Esto es, la proclamación de un candidato trae como consecuencia el triunfo de un concepto determinado sobre la importancia de la deliberación, la reflexión y el consenso entre la pluralidad de actores presentes en el Congreso como representantes de la República. El nexo entre el voto agregado colectivamente y la forma en que se hace efectivo un tipo de sociedad política más o menos reflexiva y deliberante, es un nexo estrecho e innegable. El resultado colectivo no es producto del azar. Se llega a él ya sea como resultado de un acto consciente de previsión que agrega las preferencias individuales

conforme a las reglas electorales, o como una consecuencia no conscientemente prevista ni deseada, pero igualmente previsible, involuntariamente inherente a cada una de las preferencias expresadas en el acto de votación.

Por eso, a la pregunta sobre la baja correspondencia a los requerimientos de diálogo e información, la respuesta es que lo alto o bajo de la atención a la importancia de la comunicación, del diálogo, a la relevancia de la diferencia y de la pluralidad, es resultado de la combinación de una diversidad de factores. El más periférico de los cuales es obviamente los grupos parlamentarios en los que se agrupan quienes son elegidos para representar a la colectividad. Lo son igualmente los integrantes del equipo ministerial y el propio Presidente de la República que como jefe de Gobierno fija las políticas públicas del Estado. Lo son también quienes en su calidad de observadores son responsables por la transmisión de información sobre el desenvolvimiento de los incidentes en el Congreso, o en su condición de formadores de opinión aportan criterios, comentarios o críticas para que el público se forme una opinión menos circunscrita del quehacer parlamentario. Pero lo son también quienes, como electores, señalan sus preferencias, consciente o inconscientemente, voluntaria o irreflexivamente, respecto del equipo humano que tendrá la responsabilidad de representarlos, y quienes, además, como consumidores de información, de críticas y de comentarios, seleccionan los criterios que los llevará a clasificar mejor y más analítica y reflexivamente la información, críticas y comentarios que los medios de comunicación y los analistas ofertan en el mercado de opinión para los ciudadanos que tengan la disposición de escucharlos, leerlos o recibirlos.

La República no es ajena a la responsabilidad derivada de la conducta de los representantes. Existe un coeficiente explícito de responsabilidad de la comunidad en el tipo de acción corporativa de los congresistas. El éxito y descontento derivables de la acción de los congresistas está conectado con quienes ubican a los representantes en el Congreso. Lamentablemente el análisis de comentaristas más deslumbrados por impactar en la opinión pública no ha dudado en desvalorar el papel de las instituciones políticas caricaturizando con fines catárticos el desempeño de gobernantes y representantes, a quienes se inviste con las características del chivo expiatorio, entre otras razones con la finalidad de proyectar en terceros expuestos públicamente los propios déficit y frustraciones que la impotencia por la insuficiente o negada obtención de logros personales prontos y fáciles genera en la vida interior de cada uno.

Si bien el Congreso tiene sus propias responsabilidades, una comprensión equitativa e imparcial de su naturaleza y desempeño obliga a exponer y a denunciar el sesgo que marca respecto de su visión como poco menos que una cueva de alimañas, de cínicos, oportunistas, corruptos o de sátiros. En un mercado que pretende dotar de mayor sentido a su vida a partir de los escándalos en la intimidad de la farándula, concuerda apropiadamente el tratamiento de la actividad parlamentaria como el teatro de la bajeza humana. El recurso a técnicas propias del drama por una prensa

inescrupulosa, que en muchos casos la intelectualidad que acude a examinar en los medios de comunicación no se atreve a enfrentar y menos aún a corregir, deben ser parte del diagnóstico respecto a los éxitos o fracasos del Congreso.

El énfasis en los rasgos de la imperfección de los representantes permite olvidar con demasiada, con excesiva facilidad, que esos mismos rasgos nos son propios a todos. Esto tendemos a olvidarlo cuando podemos ver fuera de nuestro mundo interior a quien caracteriza la misma naturaleza que no nos atrevemos a exhibir ni menos reconocer públicamente. Es más sencillo y simple adjudicar culpas a terceros que examinar qué es lo que de cada uno se filtró al momento de definir nuestras opciones electorales.

Por esta misma razón tenemos derecho a exigir una visión menos sesgada de periodistas y analistas, que honre y preste la debida atención a los logros que pudieran no resultar ventajosos como medio para el posicionamiento mediático ni las ventas de preferencias en el *marketing*, pero que no por ello presentarían con mayor justicia el desempeño y logros de una institución del Estado. Es más que oportuno abandonar la táctica que usan quienes se rigen por la política del descreimiento, de la ironía y de la instigación para vender información a un público fácil, morboso y ávido de intriga y chisme que necesita escuchar cómo los demás hacen el mal para olvidar o minimizar el propio mal que cada uno causa. Hacer justicia a los actos y logros efectivos del Congreso, así no conformen un escenario impresionante que convoque públicamente al espectáculo ni reditúe atención directa e inmediata, serviría innegablemente para adecentar y elevar los niveles de la vida pública de la comunidad en general, y permitirían una comprensión más justa de la experiencia política nacional en particular. Pero esta tarea empieza por aprender a consumir mejor productos mediáticos de calidad y a sancionar con la sordera de la indiferencia los escasos estándares de una cultura pública que levanta antes el vicio que la virtud privada de los actores de nuestra política. Sean representantes, analistas o periodistas.

Vista la situación de los niveles de atención a la demanda de información y deliberación expresada en el Congreso, los actores que limitan o impiden que el diálogo e intercambio de argumentos se haga efectivo son los miembros del gabinete y los propios representantes, de mayoría y de oposición, que priorizan, programan o calendarizan las diversas materias a debatir en el limitado tiempo de que dispone el Congreso durante las legislaturas. Si no hay más atención a modalidades deliberativas de intercambio de información y argumentos entre Congreso y Gobierno como las que prevé el artículo 129 de la Constitución, ello ocurre porque se prefieren otras modalidades de acción y de intercambio entre Gobierno y Congreso, y entre mayoría y oposición. Y los resultados de estas preferencias y prioridades no son tampoco ajenas a la agregación colectiva de opciones por las que sufragó la comunidad en las elecciones generales. Quienes deciden lo hacen en un marco sobredeterminado por la propia idiosincrasia y cultura política de los electores que envían al Congreso a

quienes describen y expresan el universo de sus calidades humanas y el propio mundo de afectos desde los que se comprende y explica el poder.

Otro aspecto saltante que se deriva de los datos mostrados en la estadística del uso de estos instrumentos de la democracia deliberativa parlamentaria, y que merece una reflexión especial, es la identificación del principal proveedor de información y explicaciones en nombre del Gobierno. El 30% de las 472 preguntas formuladas en el periodo 2001- 2004 son dirigidas al Presidente del Consejo de Ministros. Sumada la demanda de preguntas formuladas a las invitaciones, igualmente, el Presidente del Consejo de Ministros es identificado como la principal fuente y el principal responsable ante el Congreso con el 21% del total de 940 requerimientos en estos dos tipos de canales comunicativos.

De otro lado, se muestra que el segundo nivel más alto de mociones de invitación por requerimiento de información a través de los petitorios de concurrencia en el Pleno y la Comisión Permanente es a la Presidencia del Consejo de Ministros y que, a diferencia del mejor nivel de atención del Ministerio del Interior, que es del que mayor demanda existe y que relativa y proporcionalmente atiende mejor que el Presidente del Consejo de Ministros, es uno de los despachos que menos índice de cumplimiento exhibe. La expectativa de información, diálogo y expectativa de argumentación con el Presidente del Consejo de Ministros, como conductor del gabinete ante el Congreso, podría indicar que existe el entendimiento de que el responsable del gobierno y de las políticas generales que ejecuta el gabinete a través de los diversos sectores es el Presidente del Consejo de Ministros.

Este tipo de entendimiento sería precisamente uno de los puntos neurálgicos en las ineficiencias del régimen político peruano, caracterizado por la participación del Congreso en la conformación del gabinete a través de un voto de investidura (expresado como el incumplimiento de una condición resolutive que perfecciona la validez de la designación realizada por el Presidente de la República y la juramentación al cargo que habilita a los ministros al desempeño efectivo de funciones, sujetos a que no reciban la confianza del Congreso durante el debate de investidura), así como en la destitución del propio gabinete. Precisamente porque existe la responsabilidad ministerial del gabinete ante el Congreso es que se demanda la presencia ante él para obtener información y explicaciones sobre el manejo de políticas y medidas públicas concretas.

Sin embargo, toda vez que nuestra Constitución y nuestra práctica política nos muestra que es el Presidente de la República el que gobierna y dirige de modo efectivo en el país, pero a la vez no es procesal, institucional ni constitucionalmente posible que el Congreso se entienda con el interlocutor responsable del manejo efectivo del país, sino con sus intermediarios. De ahí que no importe cuántas veces se pida cuentas o se exija responsabilidades, nunca le será posible al Congreso realizar una acción eficaz de control sobre la definición de las políticas públicas ni su modificación.

El único modo en el que el Congreso tendría poder efectivo respecto de las políticas públicas, su definición o la corrección de su práctica, sería que el interlocutor a quien pide cuentas es efectivamente el titular real de las políticas que se definen y llevan a la práctica. Ese interlocutor es el Presidente de la República, que es jefe de Gobierno además de jefe de Estado. Pero el Presidente de la República es irremovible e insustituible por razón de las responsabilidades políticas que le correspondiera. No es necesaria la confianza del Congreso para su reconocimiento como jefe de Gobierno. Él es jefe de Gobierno nato por la sola razón de su elección popular. Por lo tanto, en la práctica únicamente por elección popular cabría su remoción como jefe de Gobierno. Y esta vía no está constitucionalmente reconocida. No es una opción políticamente posible ni jurídicamente válida.

Al Congreso, en el entre tanto, solo le queda el papel de actor de una obra de política ficción. Las relaciones políticas mediante las cuales se exige y se da cuenta al Congreso son parte de un juego de imputaciones y representaciones básicamente analíticas, mentales y virtuales, propias de la realidad ficcional del universo normativo, que ocultan o simulan la libertad absoluta en la que queda habilitado para actuar un Presidente de la República que puede cambiar a los actores de su libreto a discreción sin que se inmute su capacidad real de decidir lo que le parezca en su calidad de jefe real e insustituible del Gobierno. Se trata, como se ve, de la representación de una realidad teatral. No son los actores reales los que dialogan y se comunican. El Congreso está expuesto a dialogar con quienes tienen la misión de escudar (blindar, o acorazar, según las expresiones de uso recurrido en la práctica parlamentaria reciente) a quien debe quedar libre de control y responsabilidad.

Vistas así las cosas, el Congreso no puede ganar nunca en el escenario político. Su acción se da solo en el espacio de la formalidad y del simulacro constitucional. Dialoga y se enfrenta con criaturas políticamente incorpóreas e inasibles. Los ministros son por principio y en último término los fantasmas que representan una trama destinada a dejar incólume el núcleo de poder del Presidente de la República. Es la ficción constitucional que hace del Perú una monarquía política con el traje de un régimen político en el que debe contentarse al Congreso con el placebo de una responsabilidad política indefinida e infinitamente inexigible. El Congreso no puede ser eficaz porque el régimen le asigna un disfraz que ridiculiza su capacidad real de acción política. Reclama responsabilidad a apariciones y fantasmas de un poder que nunca aparece ni da cuenta real de sus actos.

Y en este juego de simulaciones y simulacros uno de los principales perdedores es la colectividad, que carece de la visión de la realidad indispensable para ver las cosas como son, y para no seguir incidencias que ocurren únicamente en el plano formal de las representaciones mentales e imputaciones jurídicas, ocultando y perdiendo de vista que el ejercicio material del poder no puede en efecto llegar a ser funcionalmente controlado por el Congreso en el actual tipo de régimen de Gobierno que norma el universo político. En la monarquía peruana el Congreso se resigna

al papel institucional de quien valida y sustenta constitucionalmente la libertad de quien puede actuar como le venga en gana, siempre y cuando cuente con la capacidad histriónica necesaria para no lucir el poder real que tiene, y para aparentar los decoros de una civilidad que esconde y en la que está ausente la sinceridad del uso efectivamente descontrolado del poder.

Para que el régimen político peruano se desvista del simulacro el único camino posible es el de corregir el diseño para franquear la realidad. O se reconoce al Presidente del Consejo de Ministros como jefe de Gobierno, quitándole este atributo al Presidente de la República, o se elimina definitivamente y por completo el régimen de responsabilidad política y fiduciaria del gabinete ante el Congreso porque su eficacia es pírrica. Lo que corresponde es el sinceramiento. O pierde poder el Presidente de la República eliminándose los núcleos de ocultamiento y de simulación que lo llevan a escudarse en la ficción de la responsabilidad ministerial, y por lo tanto dándole ese mismo poder efectivo al Presidente del Consejo de Ministros y su gabinete; o, inversamente, se expresa abiertamente la realidad de que el gabinete en realidad no puede dar cuenta de nada ante el Congreso.

Si el Congreso sigue contentándose con las ineficacias de la política gestual, cada vez se hace más débil e innecesario. Si prefiere mantener las impotencias con los que está preñado su rol en el actual diseño constitucional seguirá sobreviviendo parasitariamente en un mundo de papel y de formalidades incorpóreas. Es preciso o que el Congreso no se entienda con los dobles que disimulan con su presencia el poder del que ellos carecen, reconociendo que ese poder es en realidad del Presidente de la República y que no solamente no lo puede compartir con él el Congreso, sino por el que tampoco puede dar cuenta ni ser responsable el Presidente de la República ante el Congreso; o, inversamente, que se quite ese mismo poder al Presidente de la República para que lo use y se responsabilice por su uso el Presidente del Consejo de Ministros como jefe de Gobierno ante el Congreso. Para que las instituciones sean fuertes es preciso que sean eficaces. El Congreso no es eficaz porque insiste en mantener un estado de apariencias fantasmales en el que su voluntad de controlar el poder está mal enfocada. Se contenta con una cuota de apariencias que luego lo sume en una posición pusilánime desde la que no resulta difícil hacerlo objeto de enojos o de burlas de la farándula.

Para que las instituciones afirmen un Estado y una sociedad dignos y fuertes es necesario dejar el mundo de las apariencias y de las fantasías adolescentes y hacernos cargo de las realidades. La madurez política supone el reconocimiento del principio de realidad. Para que el Congreso sea en efecto un órgano con poder real y auténtico debe poderse entender, sin ficciones ni simulacros, con quien decide efectivamente, y no con su doble. O de lo contrario, si prefiere evitar la política de la coordinación, del consenso y de la negociación que caracteriza a los regímenes en los que el Presidente del Consejo de Ministros es el jefe de Gobierno, optando en vez por una mayor independencia y separación funcional entre los órganos del Estado, lo que corresponde

es que quede establecido con toda transparencia que en nuestra República queremos dejar instalada esa forma monárquica y rígida de Gobierno secular precromwelliano que es la del Gobierno presidencial con separación de poderes. Ambas opciones son válidas. Y ambas harían de nuestro régimen uno más eficaz y menos mentiroso. Las tibiezas del tipo híbrido de régimen ha hecho de nuestro régimen político una superposición *kitsch* de atributos con los que se pretende armar a parches la interacción ideal entre Congreso y Gobierno.

La dificultad y reto que tienen quienes reciben el encargo de manejar las políticas constitucionales de la República no es sencillo. La dificultad mayor es la inmensidad aplastante de una visión histórica arterioesclerotizada de los procesos y de los objetivos políticos del Perú. En nombre de las competencias históricas y de los cotos y trincheras que básicamente por pereza, por comodidad, o por complacencia, se repiten históricamente, se prefiere mantener esencialmente intacto un régimen ambiguo e incierto de impostaciones híbridas y de atribuciones desordenadamente superpuestas. Un régimen en el que existe una simetría formal y aparente de poder entre el Congreso y el Presidente de la República, pero en el que en la vía de los hechos el Congreso aparece, si no en el rol del personaje hamletiano, incapaz de tomar la decisión que defina la conducción de su destino, en ese otro rol bufonesco de la zarzuela desde el que todo lo que le queda, en el papel opaco que desempeña, es actuar para ganar el flaco favor e indulgencias de un público que espera de él sorna, risa y lástima. La costumbre y la historia son en este caso, indebidamente, nuestro más grande lastre.

Desde el inicio de la República nos debatimos entre la monarquía y la República parlamentaria. Se reeditan las viejas polémicas que aparecen con la ruptura de la tradición y la emergencia de la modernidad y de la visión secular de la política. Las tempranas Constituciones de 1828 y de 1834 son ya testimonio de la voluntad de minimizar los rasgos monárquicos en nuestra forma de Gobierno. Son testimonio de la tibia e insuficiente voluntad del Congreso de exigir para sí la condición de director de las políticas públicas, a partir del acto de decidir quién es efectivamente el jefe de Gobierno del país. Y son testimonio, a la par, del vicio conceptual, y además moral, que nos condujo a avergonzarnos y a disimular el ejercicio de la autoridad legítima.

Si el Presidente de la República es en realidad la principal autoridad de la comunidad, que no se le retacee un ápice la confianza que le otorgamos y dejemos que dé cuenta del bien y del mal que infiera a la República. Pero al reconocerle esa autoridad, si es así como lo preferimos, nos corresponde también asumir el costo de las ineficiencias en una organización estatal que no obedece a la geometría de los equilibrios artificiales de una mecánica ideal de separación de poderes impracticable en la realidad.

Pero si preferimos que sea el Congreso esa primera autoridad y primer poder del Estado, que sea entonces reconocida esa autoridad, sin falsearla ni mendigarle la

atribución de ser quien defina con toda legitimidad y capacidad quién es jefe del Gobierno y quién deja de ser ministro en el gabinete. Y al definir así la jerarquía estatal corresponderá que asumamos paralelamente las consecuencias del pluralismo y de la diferencia que hacen a los regímenes políticos más frágiles y más ineficientes, como contrapartida por la pérdida relativa de la capacidad de mando y de unidad de dirección política.

El diseño de las instituciones constitucionales es, finalmente, no tanto una tarea de ingeniería sino de cirugía política y moral con la historia y con las actitudes conservadoras de quienes llegan al poder. Las virtudes políticas se exhiben y demuestran, en principio, a partir de la práctica de convicciones que se considera necesario afirmar, en nombre de las cuales, además, se deduce la extirpación de esas otras actitudes, prácticas, conceptos o normas que antes que el engrandecimiento y fortaleza de la comunidad, de sus ciudadanos y de sus líderes, empequeñecen y minimizan su ánimo y coraje político en nombre del miedo al ejercicio pleno de la libertad para tomar decisiones y para hacerse cargo responsablemente de las consecuencias de los propios actos.

DOCTRINA

GARCÍA BELAUNDE, Domingo. *¿Ministros irresponsables?* En: "Diálogo con la Jurisprudencia". N° 56. Gaceta Jurídica. Lima, mayo 2003; GARCÍA TOMA, Víctor. *Los ministros de Estado*. En: "Actualidad Jurídica". N° 2. Gaceta Jurídica. Lima, febrero 1994; LANDA ARROYO, César. *El control parlamentario y la responsabilidad de los ministros*. En: "Diálogo con la Jurisprudencia". N° 56. Gaceta Jurídica. Lima, mayo 2003; NAKAZAKI SERVICÓN, César Augusto. *El antejudio y la responsabilidad solidaria de los ministros de Estado*. En: "Diálogo con la Jurisprudencia". N° 57. Lima, junio 2003.
