CALIDAD Y CONDICIONES DE DESEMPEÑO DE LA REPRESENTACIÓN
(a propósito de cuatro estudios sobre el Congreso peruano)

Por ***César Delgado-Guembes***(*)

SUMARIO: **1.** CONTEXTOS Y ESCENARIOS EN LOS QUE OPERA LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA 1. Dificultades normativas 2. Dificultades organizacionales 3. Dificultades culturales. **2.** LAS DIMENSIONES DE LA REPRESENTACIÓN Y LOS EFECTOS DE SUS INEFICIENCIAS 1. Dimensión personal 2. Dimensión programática 3. Dimensión disciplinaria 4. Dimensión representativa. **3.** REPRESENTACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN ORGANICA DEL CONGRESO 1. Condiciones de elegibilidad por competencias en gestión estatal 2. Elección quinquenal de cargos directivos y Comisiones Ordinarias 3. Número máximo de Comisiones según capacidad representativa de los grupos parlamentarios **4.** APRECIACIONES CONCLUSIVAS

El objetivo de esta contribución es presentar las reflexiones personales que con carácter marginal generan en mí las minuciosas y rigurosas investigaciones que a su vez desarrollan José Elice, IDEA, Jorge Valladares, y el Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Ruiz de Montoya. Mi interés es plantear mis comentarios y compartir las ideas que asocio a propósito de los estudios y aportes que esos trabajos ofrecen. No es mi intención realizar un análisis crítico a las exploraciones que nos entregan. Para hacerlo debiera yo mismo contar con mejor información y mejores elementos de juicio para cuestionar las hipótesis y el análisis ofrecido. Me circunscribiré fundamentalmente, quizá dentro de una perspectiva complementaria a la finalidad de las investigaciones principales de esta publicación, a examinar y analizar cuestiones inherentes a la problemática de la representación, valiéndome del pretexto de los temas desarrollados por dichas investigaciones.

Creo que se trata de contribuciones científicas, todas ellas idónea y seriamente sustentadas, ordenadas, y claramente expuestas, en las que el planteamiento metodológico, el diagnóstico, los datos y la interpretación de los hallazgos se ajusta y realiza con precisión y exhaustividad más que razonables. Por ello, y porque la invitación que he recibido de la Universidad Ruiz de Montoya, a través del generoso ofrecimiento del profesor Jorge Aragón, es que aporte con los comentarios que desde la perspectiva de un estudiante y practicante del estilo de vida parlamentario puedo plantear, no me propondré verificar, criticar ni juzgar la idoneidad científica de dichas investigaciones, sino que mi propósito será comparativamente mucho más ligero y pedestre, en la medida que pretendo enlazar mis pensamientos a pie de página de las cuestiones sustantivas desarrolladas. Asumo, en este sentido, que mis reflexiones contribuyen en la misma dirección, esto es, en la explicación y comprensión de problemas de la representatividad política en el parlamento, aunque desde una perspectiva paralela a la de la temática específica de la representatividad generada a través de los grupos parlamentarios.

A la extensión de estas notas complementarias y marginales, sin embargo, les corresponderá probablemente la calificación de amplias, abundantes o excesivas, por lo que adelanto a la vez mis excusas, pero también las disculpas, por carecer del talento de la concisión cuando debo comunicar reflexiones que se originan demasiado cercanamente a mis vivencias y experiencia personal. Cuando la razón, el pensamiento y la inteligencia son manchados por el afecto, la emoción y, peor aún por la pasión, son poco menos que inevitables los desbordes en el lenguaje. Se trata, finalmente, de comentarios sobre la cuestión de la gestión y del ejercicio de la representación en la asamblea, a propósito de las intuiciones que esos trabajos

* Profesor de Derecho Parlamentario en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica, y funcionario del Congreso de la República desde 1980.

despiertan en mí, azarosa, espontánea e improvisadamente, casi según las solas reglas de la lógica de la atención flotante y de la asociación libre de ideas.

Contextos y escenarios en los que opera la representación política

El estudio introductorio de José Elice Navarro, *Los Grupos Parlamentarios y su impacto en el funcionamiento del Congreso de la República*, presenta los tres trabajos en que consiste propiamente esta obra, pero valiéndose de tal propósito cumple con analizar el papel que, desde el punto de vista institucional, es propiamente ordenador o conductor de los grupos parlamentarios, dentro de la organización del parlamento, y el régimen normativo de su reconocimiento. Para José Elice *las deficiencias del Parlamento se explican, en gran medida, por las de los grupos parlamentarios, al mismo tiempo que las deficiencias de la democracia representativa se explican, también en parte -y muy importante—, por las de las organizaciones que sostienen el sistema, entre ellas el Parlamento*. El mismo autor indica que *la organización del trabajo parlamentario a partir de las actividades y decisiones de los grupos es un elemento esencial del método del Parlamento*. La visión general que se presenta tiene la virtud de concebir el papel de los grupos, y también en el de la Junta de Portavoces en la que se organizan los voceros de los grupos, como instancias centrales de coordinación de la diversidad de actividades parlamentarias en general, pero en particular de las actividades relacionadas con los procesos deliberativos y de toma de decisión en las Comisiones y en el Pleno del Congreso. Los grupos parlamentarios y la Junta de Portavoces son los sujetos elementales de formación y articulación de las voluntades colectivas en el parlamento, integrados todos ellos por los representantes que se agrupan bajo un mismo signo, identidad o interés colectivo derivado, en principio, de los planes y programas del partido político con el que encuentran afinidad.

Los aportes alcanzados por IDEA, *Estudio sobre el Congreso peruano. Dimensiones programática, disciplinaria y representativa del desempeño parlamentario*; el estudio de Jorge Valladares Molleda sobre la *Unidad de los grupos parlamentario en el Congreso de la República (Perú, Julio 2006-Diciembre 2007)*; y el trabajo del Instituto Ética y Desarrollo, *Ética parlamentaria, desempeño profesional de los congresistas y fortalecimiento de las bancadas*, se refieren todos al papel de los grupos parlamentarios como órganos en los que los partidos políticos concretan la función intermediadora que les corresponde en el sistema político, ya sea en su calidad de agentes que programan, disciplinan y representan a la colectividad; en tanto órganos que dirigen en sentidos determinados las decisiones con cierta unidad de conducción; o en tanto operadores inmediatos de la ética de la representación.

La eficacia de una institución estatal exige una capacidad de gestión a cargo de unidades tangibles de organización mínimas responsables por el uso de los procesos en función de metas colectivas consensualmente establecidas. Se exige de esas unidades que prioricen y articulen la diversidad de asuntos que ingresan y que penden de las decisiones corporativas del Congreso. En la gestión del parlamento la capacidad de sus operadores se dificulta, bloquea o anula, fundamentalmente, hasta en tres planos, uno normativo, uno instrumental y uno tercero cultural.

1. Dificultades normativas

En el plano propiamente normativo cabe distinguir las normas de carácter externo y las de carácter organizacional interno. La Constitución, por ejemplo, prevé que la representación se ejercita con tal nivel de autonomía que quienes reciben el mandato popular representan a la nación y, además, que lo hacen sin sujeción a mandato imperativo alguno. Prevé también un sistema electoral cuyo funcionamiento genera consecuencias incontrovertibles, alguna de las cuales, como ocurre con la opción por el distrito múltiple tiende a incentivar el fortalecimiento del vínculo local, en particular porque además de este tipo de distrito forma parte del sistema la opción por el voto preferencial, en especial en el caso de distritos de baja magnitud.

Si la representación tiene carácter nacional cada congresista tiene igual capacidad de invocarla de modo directo e inmediato durante los procesos en los que participa, sin que le sea indispensable consulta alguna con otra instancia intermedia entre el pueblo y el Estado como podrían serlo los partidos o los grupos parlamentarios. Si el mandato es no imperativo, parte de su definición y naturaleza tiene por efecto la inexigibilidad de alineamiento alguno con instrucciones, decisiones o convenios adoptados en asociaciones cuyo objetivo consista en canalizar las propuestas o posiciones de los miembros del Congreso de acuerdo a visiones acordadas en una entidad distinta a los órganos del Congreso, tal como pudieran serlo los grupos parlamentarios o los partidos políticos.

De otro lado, el distrito múltiple, a diferencia del distrito único o nacional, reafirma el vínculo del representante con las circunscripciones locales en las que son elegidos, antes que en instancias paralelas con una visión nacional o regional de la acción parlamentaria, e incluso, por lo mismo, antes que en una visión universal o global de los problemas políticos. De modo similar, el voto preferencial es un factor adicional normalmente asociado con la disipación del vínculo entre el representante y un partido o grupo parlamentario, porque enfatiza la priorización del carácter personal del vínculo originado en la elección entre el votante y el candidato, antes que en su carácter grupal o partidario. En el caso de los distritos de baja magnitud, de modo parecido, debido a la mayor capacidad de identificación del representante por quienes lo eligieron convierten el mandato en un compromiso más estrecho, concreto y tangible entre el representante y sus representados.

2. Dificultades organizacionales

Pero además existen restricciones organizacionales de nivel interno que no estructuran el desempeño de la representación a través de filtros orgánicos que fortalezcan la articulación política. Son de este carácter las reglas que, más allá de alguna fórmula expresada en sentido inverso, continúan aplicándose según el criterio que reconoce la capacidad igualitaria de propuesta, participación, intervención y decisión en cada uno de los congresistas. El Reglamento del Congreso carece de una estructura normativa clara y taxativa dirigida a eliminar la acción individual o, cuando menos, de articular la voluntad individual de los representantes consensuándola en unidades organizacionales vinculantes, con tendencias menos dispersivas, a través de la agregación de preferencias grupales intermedias, como lo serían los grupos parlamentarios.

Por la ambigüedad y permisivismo con el que han sido redactadas y aprobadas, las reglas vigentes mantienen el paradigma de la acción parlamentaria individual, el mismo que es históricamente acentuado y reforzado tanto por la matriz cultural históricamente hegemónica que privilegia la autonomía individual antes que la estructuración del sujeto según condiciones exógenas y colectivas, como por la aparente extinción del antes llamado Estado de partidos o de sociedad política

partidocrática que en realidad nunca conocieron niveles de vigencia en este hemisferio como sí se constató particularmente en el continente europeo.

Es en este plano que se configuran limitaciones efectivas en la producción de representatividad, resultantes del estado concreto del agregado de partidos integrado por agrupaciones significativamente fragmentadas, en un espectro político ideológica y organizacionalmente fracturado y caracterizado por niveles disociantes de rivalidad competitiva. En el Perú quizá siga siendo un exceso llamar "sistema" a la suma de organizaciones que compiten por la preferencia electoral. Si acaso cupiese designarlo como sistema, se trataría de fuerzas antagónicas organizadas formalmente como partidos, la mayor parte de los cuales se crean o sobreviven como alianzas electorales con escasos y variados niveles de militancia luego de cada proceso electoral, básicamente por carencias sustantivas de liderazgo, programa o de organización, que tienden a cubrirse a través de candidatos invitados e insuficientemente ideologizados, convencidos o comprometidos con las líneas programáticas de los partidos con los que llegan al Congreso. Si uno de los rasgos es la integración de listas de postulantes en función de la capacidad contributiva para las campañas, o la popularidad de quien preste su nombre e imagen para ganar votos, debe deducirse de ello que al parlamento accedan quienes puedan ganar una elección, aunque con su concurrencia como miembros de la asamblea el país ni el Estado ganen en gestión, gobernabilidad o representatividad de la república.

El perfil común de las agrupaciones políticas, como asociaciones de interés público que compiten por la hegemonía del poder, con el objetivo de conducir el Estado y las instituciones públicas conforme a planes y programas de alcance nacional, regional y local, consiste en la organización de equipos de diverso nivel de coherencia y disciplina, capaces de honrar la confianza del electorado con un discurso y línea de acción apta para llevar a la práctica las ofertas electorales, y el logro de los resultados e impacto en beneficio de la sociedad ante la que comprometen su responsabilidad. El papel de los partidos es ofrecer las mejores posibilidades de gestión de la representatividad y de la gobernabilidad desde el Estado, y no es posible alcanzar tales metas si el equipo no es elegido para gestionar sino sólo para ganar las elecciones.

Conforme a dicho perfil, el rasgo histórico que define la matriz homogénea de desarrollo de los partidos, supone una lógica de vínculo con la comunidad tal que la considera como un objeto cuya apropiación debe conseguir. La lógica de las elecciones como foro para alienar a la sociedad de la representación que deben asegurar los partidos es, en este sentido, una plaga que resulta del tipo de uso perverso del sistema político para maximizar la posición hegemónica del partido en la asamblea. El tipo de vínculo instrumental entre el partido y el elector se aprecia y disimula, en particular, a través del propósito manipulatorio que se deriva del control y medición cuantitativa de la opinión pública, tanto con estrategias de marketing como con la adopción de decisiones sustentadas en informes demoscópicos, grupos focales, o entrevistas con líderes de opinión.

La maquinación política es un rasgo que define el concepto instrumental del vínculo de los partidos con la sociedad, en una sociedad de consumidores progresivamente más interesados en el goce y satisfacción del interés privado que en la seriedad del quehacer político. Una muestra ostensible de este tipo de vínculo es el que lleva a constatar la presencia de personajes políticos como participantes de sketches en los que la farándula o actores cómicos captan y caracterizan caricaturescamente a líderes políticos ridiculizados en su identidad o personalidad. Si de lo que se trata es de seducir al consumidor del mercado político con la retórica del populismo, el

resultado invariable será la instalación del consumismo en sujetos que no dan la talla de ciudadanos, y el posicionamiento de partidos que vencen pero no convencen como agentes a cargo de la selección de equipos representativos ante la asamblea del Estado.

3. Dificultades culturales

Y el tercero es el plano eminentemente cultural, que se hace efectivo a través de una comprensión generalizada de que cada representante cumple con el mandato según su conciencia o visión personal de la representación. Esta visión resulta en parte, pero no exclusivamente, de factores institucionales que estructuran la visión y el desempeño o la conducta parlamentaria, pero igualmente de la debilidad de medios adecuados para constreñir y anteponer el empeño o la voluntad personal del representante encima que la de instancias de mediación como lo serían los grupos parlamentarios o los partidos políticos.

En el propio plano cultural es complementario del mismo la lógica de la acción colectiva que parte del concepto de grupo parlamentario como medio para obtener cupos, posiciones o cuotas de poder en la organización parlamentaria, antes que en el desempeño de un papel estratégico en los procesos institucionales de toma de decisión colectiva.

El papel clientelista de los grupos es un factor contraproducente en el mejoramiento de la calidad de los productos colectivos, no menos que en el fortalecimiento de la institucionalidad parlamentaria. Ese mismo papel define el escenario de la actividad política compartida por varios modelos, como el de la pospolítica, caracterizada por el espacio de lo público en el que se espera que la tecnocracia reemplace a los políticos tradicionales, o el de la ultrapolítica, cuya característica central es la despolitización del conflicto a través de la militarización de la política.

Es en este contexto y escenarios que se realizan los cuatro importantes aportes materia de esta publicación. El mérito más resaltante consiste en la importante información que suministran respecto al estado actual de la cuestión en materia del papel que tienen los grupos parlamentarios en la acción colectiva del Congreso. Las investigaciones de José Elice, IDEA, Jorge Valladares, y del Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Ruiz de Montoya, son todas indagaciones que permiten obtener valiosa información sobre aspectos concretos de las perspectivas, el desempeño y la conducta objetiva de los representantes, y por lo mismo conocer y comprender cómo viven y conceptúan los congresistas su labor funcional en tanto miembros de una agrupación parlamentaria, así como la efectividad que ellas tienen en las decisiones institucionales a través del alineamiento que generan en sus miembros. El carácter conceptual y empírico de estas exploraciones sobre la cuestión de las agrupaciones parlamentarias es pionero y sin precedentes en la investigación política realizada por académicos nacionales.

Con este marco y estos antecedentes es que me propongo revisar los alcances de las investigaciones que integran esta obra, de forma que sea posible precisar la medida en que los aportes dan luz en el propósito de conseguir un desempeño más efectivo y funcional del Congreso.

La perspectiva desde la que enfoco los importantes aportes con que contribuyen IDEA, el Instituto de Ética y Desarrollo, Jorge Valladares y José Elice, pretende evaluarlos a partir de la relación entre los temas investigados y los efectos que los hallazgos registrados generan en el mejoramiento del desempeño, la gestión y la calidad de la representación en el Congreso. Esta postulación trae como consecuencia que la evaluación que realice no se concentre en la lógica ni consistencia interna entre los objetivos, la metodología, el análisis de los datos encontrados y las conclusiones que formulan los autores.

Es importante dejar constancia que optar por la perspectiva en la que me sitúo no es una forma de eludir el reconocimiento y valoración del esfuerzo de investigación de los autores, sino una necesidad de situar y afirmar el carácter contextual o global de la institucionalidad parlamentaria, en el que tiene peso específico la gravitación de la experiencia de los grupos parlamentarios. La mía es una declaración expresa de marginalidad, y por lo tanto es el reconocimiento y admisión del carácter pre-textual en que sitúo las valiosas contribuciones que me sirven de estímulo para desarrollar mis reflexiones personales.

Es mi objetivo enganchar mis reflexiones a los aportes entregados de forma que sea posible deducir de ellos una temática relacionada y paralela de investigación despertada y estimulada precisamente a consecuencia del desarrollo de estas investigaciones, y darles de esta manera la condición de línea de base en el mismo sentido exploratorio que está por emprenderse. Este objetivo guarda sintonía con la finalidad deducible en las investigaciones realizadas, en la medida que si lo que se desea es planificar tareas de apoyo al Congreso, el propósito debiera ser no sólo el desarrollo de investigaciones en sí mismas importantes desde los puntos de vista teórico y de la comprensión empírica de su desempeño, sino el de aquellas que tengan la ventaja especial de diagnosticar mejor los aspectos estructurales o críticos de la gestión parlamentaria, y de postular por consiguiente las reformas idóneas para mejorar los logros y rendimiento institucionales y representativos.

En el *Estudio sobre el Congreso peruano. Dimensiones programática, disciplinaria y representativa del desempeño parlamentario*, IDEA trabaja con cuatro esferas, la personal, la programática, la disciplinaria y la representativa. Reviso a continuación cada una de estas esferas o dimensiones, en el encuadre del enfoque y perspectiva anotados, no sin indicar de modo explícito que las cuatro esferas el estudio pueden no ser otra cosa que rasgos o aspectos en los que se concreta en último término la esfera representativa. Por esta última razón la revisión prestará atención especial a la relación que dichas esferas tienen con el carácter representativo del mandato parlamentario.

1. Dimensión personal

La interrogante que me formulo es para qué es útil la exploración relacionada con la dimensión o esfera individual del mandato. Pareciera que esta dimensión pudiera referirse, entre otros aspectos, a los distintos niveles de compromiso con los que los congresistas se contraen al cumplimiento de las funciones que su mandato les exige desempeñar eficazmente en la institución. No es poco significativo percibir los débiles niveles de entrega o convicción con los que algunos congresistas preparan su participación y discusión en las Comisiones a las que pertenecen, o incluso las intervenciones que deben realizar en el Pleno. No son pocas las ocasiones en las que

es posible deducir que se enteran de la agenda, o del fondo del tema en discusión, mientras se desarrolla la sesión, sin haber antes realizado un mínimo serio de preparación u obtenido información significativa sobre la materia. Menos evidencia se tiene respecto de los congresistas silenciosos que asisten a las sesiones y, sin intervenir ni contribuir en el debate, votan como si tuvieran conocimiento y conciencia respecto a la cuestión consultada.

Si bien es cierto el Pleno, sobrecalentado con urgencias injustificadas y agitado en espasmos de aceleración, cada vez ofrece menos oportunidades para la exposición adecuada y razonable del pensamiento a los oradores, llegando incluso a guillotinar la capacidad de reflexión y expresión de las ideas con la aplicación rígida de las reglas que racionalizan el uso de la palabra a mínimos tales que ridiculizan la posibilidad de articular planteamientos con un nivel básico de sustento y coherencia, si bien ello es así, no es menos así que el espacio en las Comisiones debiera ser un espacio más propicio para discutir a fondo las cuestiones que se derivan a su conocimiento, procurando así compensar las oportunidades para aclarar los sentidos de la decisión parlamentaria. Pero este espacio no suele aprovecharse lo suficiente debido, aparentemente, a dos factores.

Dichos factores son, uno primero de carácter organizacional, y el segundo relacionado con el compromiso y responsabilidad personal. El primero es que los grupos parlamentarios no suelen tener prácticas regulares de discutir las posiciones que sus miembros llevarán en su nombre a las Comisiones. Si bien ello sí ocurre en algunos grupos, tal práctica no es observada en todos y en las que lo observan los grados de seriedad con que se procede son variados. Y segundo, que no existe evidencia ni indicadores eficaces que permitan dilucidar la calidad y cantidad efectiva de tiempo que les dedican los congresistas a los asuntos sobre los que deben debatir en las Comisiones. En algunos casos los representantes se toman a pecho su deber y no conciben asistir a una sesión sin conocer qué se va a discutir y cuáles son los datos y argumentos relacionados con los problemas a estudiar o acordar. En otros casos los congresistas sólo se enteran del tema de la agenda en el desarrollo de la sesión, opinan sin conocer los pormenores y alcances de los problemas, y votan aún cuando los asuntos no hayan sido previamente compartidos con sus grupos, ni conozcan a cabalidad las implicancias técnicas de las materias que se propondrán al Pleno.

Aún cuando es perceptible y existe evidencia de que sí se aborda la cuestión de la coordinación al interior de las bancadas antes de las discusiones en el Pleno, y sobre ello el hallazgo de las investigaciones que se publica en este volumen consiste en que se advierte cierta práctica con distintos niveles de frecuencia o regularidad en los diversos grupos parlamentarios, el aspecto que queda sin resolver es si debe esperarse a contar con más información, o si existen suficientes elementos de juicio como para proponer un marco regulatorio que, adscribiéndole carácter de órgano del Congreso a los grupos parlamentarios, se reconozca el espacio de coordinación y discusión al interior de cada agrupación (aunque sin establecer por cierto un régimen vinculante o disciplinario de carácter coactivo administrable por órganos parlamentarios distintos al de la propia agrupación). Reconocer esta fase en los procesos de toma de decisión permitiría contar con una vía institucional de agregación de las opciones representativas al interior de los grupos.

En cuanto a la responsabilidad, o su carencia, en el compromiso de estar debidamente informados y preparados antes de cada sesión de Comisión o de Pleno, cabe plantear que el relajo en el mantenimiento de niveles altos de responsabilidad parece generarse, coincidentemente, con el mayor nivel de apoyo asesorial y de

asistencia técnica que les ha sido concedido a los representantes desde fines de la década de los 80s. Antes de 1987 ni Diputados ni Senadores contaban con asistencia en el desempeño de su mandato. El mandato exigía que ellos mismos se preocuparan de enterarse de la temática pendiente de discusión y decisión en sus Comisiones y en el Pleno.

Parece haber ocurrido que desde que cuentan con asesores, asistentes y secretarias pasa que se acentúan los niveles de descuido en la responsabilidad de conocer el significado y alcances de los problemas que deben resolver. El contar con asesores y asistentes parece incidir y afectar significativamente en la calidad de la representación, en particular si se tiene presente que las naturales insuficiencias de competencia técnica de los representantes, si no acaso los descuidos, negligencias u omisiones en su preparación para los debates en las Comisiones, deben ser cubiertos por quienes no han sido elegidos ni cuentan con mandato para representar a la colectividad para decidir en su interés.

Si se da el caso que ni los asesores ni los asistentes fueran supervisados por los representantes a quienes ayudan a hacer efectiva la representación, la consecuencia será que la calidad de la representación no solamente ha sido delegada sin que a los representantes les sea reconocida la potestad de delegar el mandato que reciben, sino que quienes reciben un encargo espurio tampoco lo desempeñan correctamente. En consecuencia, es fácil colegir que la falta de diligencia en la supervisión y monitoreo de su personal, o acaso el descuido en las responsabilidades de ejecución personal de su mandato por el congresista que han hecho suya la atribución de delegar lo que no debieran (con el agravante, en casos, de la pobre elección de asesores y asistentes, o las deficiencias en el desempeño de éstos) dejan a la representación de la comunidad en una condición menos que precaria.

Las consideraciones anteriores me parecen mucho más relevantes de emprender en futuras investigaciones, que quizá otras cuestiones como las preferencias de los grupos o de los congresistas por una u otra Comisiones. En realidad resulta poco menos que intrascendente qué Comisiones prefieren, o a qué Comisiones pertenecen, si ellos mismos, o no tienen las competencias profesionales o técnicas indispensables para hacerse cargo de los temas y problemas sobre los que deben decidir, o son insuficientemente diligentes para concurrir informadamente a las sesiones para estudiar, examinar y evaluar los asuntos puestos a su consideración y resolución. La calidad de la representación no está ligada con las preferencias por Comisiones como con la diligencia en el estudio y debate parlamentario. El escrutinio de la sociedad debiera centrarse mucho más en observar la calidad del debate en las Comisiones, y en la crítica a las intervenciones improvisadas carentes de mínimos de información apropiados para aportar en la discusión de los temas agendados, trátese de Comisiones Ordinarias, como de cualesquiera Comisiones, Subcomisiones o grupos de trabajo sobre materias de control político o constitucional.

2. Dimensión programática

La dimensión programática en el trabajo de IDEA echó luz sobre la ubicación ideológica individual y de los partidos, así como sus preferencias en al menos 15 temas económicos, sociales y de reforma política. Tanto la ubicación o la distancia ideológica intra o inter grupos parlamentarios, como las preferencias temáticas en la agenda parlamentaria, descubren la esfera de eventuales motivaciones e intereses de los congresistas en el Congreso, o al interior de cada una de las agrupaciones a las que pertenecen. Sin embargo tal información es insuficientemente elocuente

respecto a los resultados o logros que pueden o que no pueden alcanzarse como consecuencia de la mayor o menor distancia entre grupos, o al interior de los grupos.

La actitud ideológica con la que se hacen cargo de sus propios intereses por una temática en vez de otra, sea o no en razón de las opciones ideológicas de los congresistas o de los grupos de los que son miembros, puede no tener conexión con el saber hacer, ni con el poder hacer con que individual o grupalmente llegan a la representación. No basta con desear y querer hacer las cosas si no se sabe cómo hacerlo; si sabiéndose cómo hacerlo no se puede hacerlo; o si teniéndose el conocimiento, no se cuenta con las habilidades o destrezas para preparar y hacer lo que los problemas requieren o exigen que se haga. Las proximidades o distancias ideológicas forman un límite menos grave en el desempeño de la representación que las competencias en la gestión del mandato que se les confía.

En efecto, una cuestión es percibir un problema como trascendental, sea desde una perspectiva ideológica u otra; otra cuestión es contar con el conocimiento de lo que está en capacidad el Congreso para hacer respecto del problema; y una tercera cuestión es tener las habilidades o las destrezas para definir las políticas públicas con las que el Congreso puede atender las necesidades prioritarias identificadas. Sin embargo, la evaluación del conocimiento o de las competencias de los parlamentarios para tomar decisiones estatales en ejercicio de la representación parlamentaria resulta ser un tema espinoso, cuya sola enunciación despierta acrimonia, antagonismo o denuncias contra el carácter conspirativo de quien osa mencionar o proponer la revisión de la cuestión. Sea como fuese es inseparable de la democracia que en ésta el principal, si no acaso el único valor, no lo son la inteligencia, el conocimiento ni las competencias de los representantes o de los dirigentes de los partidos, sino su sola destreza o capacidad de ganar votos y de salir el electos en la competencia por la simpatía o afinidad de los electores.

El alineamiento ideológico no explica por sí solo las deficiencias de desempeño ni las inconsecuencias que se percibe en el ejercicio de la representación. Las grietas entre lo que se produce e impacta, y la calidad de la representación, atraviesa el debate y el antagonismo ideológico. Más allá de las ideologías, el denominador común es la mayor o menor capacidad de gestión en los puestos representativos en que les corresponde desempeñarse en honor a la confianza que la población les dispensa y deposita en ellos. Y ello no precisamente gracias a la sabiduría de los votantes sino generalmente a pesar de la maquinaria que simula la voluntad colectiva a través de las fórmulas electorales de agregación de votos y de transformación de sufragios en escaños parlamentarios.

Si es así que los parlamentarios parecen tener una visión flexible sobre los asuntos programáticos sobre los que fueron consultados, el pragmatismo relativo inherente a la flexibilidad en materia de principios debiera concretarse en la capacidad especial de llegar a acuerdos, y a consensuar, las eventuales diferencias programáticas o ideológicas derivadas de la pertenencia o adhesión a distintos grupos parlamentarios.

La cuestión, sin embargo, es que la disposición concertadora o negociadora como hábito o práctica de coordinación y entendimiento entre agrupaciones políticas, o entre las tendencias que compiten por un sentido de acción determinado, no suple ni remedia la idoneidad y calidad técnica con la que debe arribarse a productos políticamente acordados. Esta deficiencia es consecuencia de una decisión política y, por lo tanto, la calidad representativa de los acuerdos quedaría asegurada sólo si la decisión de toma considerando que está en el interés de la nación que los representantes agreguen a sus negociaciones y compromisos el valor de la evaluación

técnica y del impacto político en el mediano y largo plazos ulteriores a la decisión que adopten. La intensidad de la calidad de la concertación de los acuerdos políticos no asegura la calidad técnica de las políticas estatales adoptadas mediante el consenso de las agrupaciones.

Se expresa así, nuevamente, una deficiencia en una cuestión de gestión estatal que tendría que examinarse desde una perspectiva puntual según el tipo de función ejercitada; en el caso de la función de control con la información relevante para decidir y la comprensión de la dimensión e intensidad de los efectos obtenibles; en el caso de la función legislativa con la evaluación del impacto social o colectivo esperado y los indicadores que permitan mediar la pertinencia y efectividad de la norma que se apruebe.

En cualquier caso la cuestión descubre el tema central de los distintos tipos de competencia exigidos para ser elegido y para gestionar el Estado desde el Congreso. Por naturaleza y definición el modelo democrático tiene una valla muy baja para el acceso a la representación. Basta con contar con 25 años, ser peruano, y no estar privado de los derechos ciudadanos. Pero acceder a la representación no es lo mismo que dar la talla en el técnicamente idóneo desempeño de la gestión estatal desde el Congreso. El sistema no prevé que sólo pueda ser representante quien tenga los conocimientos para realizar adecuadamente la representación. Tal exigencia arrinconaría el modelo de democracia representativa, imponiendo requisitos que limitarían la capacidad de acceso a quienes no tuvieran experiencia en el manejo de la cosa pública y, por lo mismo favoreciendo niveles de desigualdad o de privilegio contrarios a las premisas que definen el modelo.

Sea como fuese, es indispensable reconocer y no tomar a la ligera el hecho de que el modelo es un arreglo que limita la eficiencia, no obstante proponerse como un modelo representativo. Lo que se consigue en representatividad, sin embargo, limita la eficiencia y la capacidad de gestión. La brecha entre el origen y el desempeño muestra niveles de impopularidad y de descontento. De ahí que corresponda a los partidos políticos la adecuada selección de sus candidatos, de forma que su capacidad de propuesta permita a la colectividad escoger entre candidatos que, sin dejar de ser representativos, cuenten todos con las competencias y destrezas que el Congreso exige de quienes lo integran para que las decisiones que toma para afectar a la sociedad reúnan las condiciones para impactar positivamente en su bienestar y desarrollo.

3. Dimensión disciplinaria

La dimensión disciplinaria evalúa la relación que existe entre el representante y su partido y grupo parlamentario, y la manera como se influyen mutuamente. Esta dimensión repara en la disciplina en las votaciones y la coordinación interna, y evalúa la mayor o menor intensidad de la gravitación de la posición del grupo en las decisiones que toman sus miembros.

El análisis de la relación entre el representante y el grupo con el que llega al Congreso, o al que adhiere durante el desarrollo de su mandato, no puede obviar cuestiones pendientes que son materia de secular iconodulia en la doctrina constitucional. Un par de temas de inamovilidad pétrea en la definición y comprensión del mandato parlamentario son la cuestión de la no imperatividad del mandato, y en particular la del carácter nacional del mismo.

La disciplina partidaria roza ambos aspectos, porque el mandato no se recibe sino porque existen partidos que se organizan para que sus miembros sean electos, y porque los candidatos sólo pueden ser postulados porque un partido los incluye en su lista. La disciplina partidaria es una consecuencia del papel de los partidos en la organización de los contenidos de la representación. Los congresistas no representan sólo por sus individualidades, sino porque los partidos de los que son miembros o que los invitan tienen una propuesta de sentido representativo. La representación por eso no es sólo un mandato para el candidato ganador, sino para el partido cuyo miembro gana para representar lo que el partido propuso. Y en este sentido el mandato representativo es un mandato condicionado por el concepto que de la representación se forma y define en el partido en cuyo registro está inscrito, como militante o como invitado, el congresista electo. Se trata pues de un mandato que depende y está operativamente subordinado a las definiciones representativas de los grupos parlamentarios. Por lo tanto, lo que de no imperativo diga la Constitución que tiene el mandato de representación debe entenderse como una prescripción contingente al vínculo inevitable que existe entre el elector y el partido, y entre el partido y los miembros que los electores eligen por intermedio del partido que los elige y postula desde sus filas.

De otro lado, la Constitución prescribe que el mandato representativo liga al congresista con la nación. Este precepto importa e implica que el representante no es un representante de una localidad, de una provincia, de una región o de una circunscripción electoral cualquiera. Representar a la nación no significa que el representante se deba al territorio en el que postula y gana, sino que los territorios eligen para que quienes ganen actúen con una visión nacional de su mandato. No para atender los intereses concretos de los pobladores que les dieron su voto para concederles el triunfo electoral. No existe vínculo subjetivo ni legal alguno con los votantes. Según la Constitución el vínculo es con la nación. No se representa para la localidad. Esa función la cumplen los representantes elegidos para actuar en los niveles municipales o regionales. No quienes son elegidos al Congreso de la república.

El distingo entre representación de la nación y representación de la localidad o circunscripción es esencial, pero generalmente se obvia y se lo pasa por alto. Olvidar o negar el carácter nacional del mandato resulta de su difícil aprehensibilidad. Las exigencias de mentes concretas transforman una noción normativa en una realidad contingente pero tangible. Si se prefiriese que por la mayor comodidad en su manejo el carácter concreto y local de la representación subsumiera la naturaleza nacional del mandato, lo correcto sería que se suprimiera la cláusula constitucional que la incluye. A menos que hubiera de optarse por declarar y preferir la caducidad del carácter nacional de la representación ante el Congreso, hasta tanto dicho carácter no sea suprimido, es inevitable plantear la cuestión de la pertinencia de toda referencia a la comprensión del mandato representativo como si éste fuera correcto en la medida en que los representantes hacen lo que se dice que quieren los pueblos que los eligieron. ¿Debe pues, o no debe, ser nacional el mandato del representante, o debe duplicar los vínculos locales o circunscripcionales de representación que son propios de las asambleas municipales o regionales?

Sin embargo, así como la Constitución imputa el ejercicio y desempeño de la representatividad del mandato a la nación, es también la propia Constitución la que señala que el poder del Estado se origina en la voluntad popular. Si algún sentido tiene la legitimidad popular del poder estatal, la representación debiera tener algún tipo de acoplamiento o enlace efectivo con quienes manifiestan su voluntad para que salgan electos unos candidatos en vez de otros. El mandato nacional y el mandato popular, en este sentido, parecieran generar orientaciones opuestas en el desempeño

de la representación parlamentaria, puesto que la invocación del carácter nacional de una medida puede percibirse como una traición contra los intereses de la circunscripción que no se siente incluida en dicha invocación, a la vez que la invocación del interés del territorio o localidad en la que obtuvo la representación puede configurar un defecto constitucionalmente grave en la comprensión del carácter nacional del mandato.

Si bien es cierto el vínculo se origina en la voluntad popular, su ejercicio se realiza para representar a la nación. La cuestión es cómo asegurar que origen y desempeño ni se disocien uno de otro, ni se invoquen con carácter excluyente, sino que por el contrario el ejercicio de la representación constituya más bien una oportunidad de integrar el ámbito circunscripcional del origen en un marco nacional en el que los representantes de las demás circunscripciones encuentran la identidad de sus propias localidades. Es por la ausencia y dificultad de contar con esta visión integradora del mandato que se registra el disenso no sólo en la institución parlamentaria, sino incluso al interior de las diversas agrupaciones parlamentarias que se dividen y resquebrajan la cohesión y disciplina en sus bancadas.

Puede verse así que existen tres vertientes importantes interconectadas. La disciplina partidaria, el mandato nacional en el ejercicio de la representación, y el origen popular del mandato representativo ante el Estado. Si bien son los partidos los que intermedian en la postulación en mérito a la selección que se realiza en su interior, no cabe que el criterio de selección que privilegia la intermediación, anule la realidad paralela del vínculo que igualmente se crea en los planos de la confianza o fidelidad que espera del rol (*erwartungrolle*) la población que vota por el representante, ni que el propio criterio de selección anule igualmente la incuestionable realidad de que la Constitución dispone que a quienes representan los congresistas no es a los partidos ni a sus grupos sino a la nación.

No obstante las dificultades que hacen intangible e inaprehensible la realidad de la nación, y no obstante el carácter operativo elemental mediante el cual es la pertenencia o lazo con un partido la que determina el origen del mandato, ni la dificultad en la determinación del carácter nacional del mandato ni la proximidad realista a la operacionalización de la elección por la eficacia de los partidos en la postulación, bastan para negar una realidad también indisputable como lo es que los representantes reciben el mandato de una circunscripción y lo hacen para representar a toda la nación. Ni es la nación la que los elige sino que lo eligen pueblos concretos, ni es la circunscripción sino la nación en general en cuyo beneficio se ejercita el mandato recibido de los electores por medio de una circunscripción.

El vínculo concreto con el elector a través del voto recibido en una circunscripción determinada, y el vínculo espiritual o histórico con la nación en cuyo nombre se ejercita el mandato, son prescindibles cuando se examina la relación entre las variables *grupo parlamentario* y *representante*. Después de todo en una investigación una y otra variables no dejan de ser en el plano operativo otra cosa más que abstracciones de carácter ideal o artificial en el análisis.

Los propósitos de esos mismos análisis, por lo tanto, no pueden negar en la evaluación de los resultados que de ellos se derivan, el carácter integral o sistémico del fenómeno de la representación. De lo contrario la magnificación de los resultados de una investigación empírica induce a graves errores que pueden desnaturalizar dimensiones sustantivas de la institución parlamentaria en general, a la vez que a distorsionar la regulación constitucional del mandato y el carácter nacional y

representativo del mandato. El vínculo con el partido y con el grupo parlamentario no es la única dimensión en la que se cumple la representación y ese hecho es indispensable no perderlo de vista.

Es precisamente por la incidencia de aspectos como los del vínculo circunscripcional, o los del reconocimiento (y por lo tanto por la legitimidad de la invocabilidad) del mandato nacional en cuyo nombre se ejercite la representación, que trata de explicarse la preferencia de los congresistas por un desempeño representativo antes que disciplinado del mandato, y por lo mismo la mayor dificultad de los operadores de la conducción de los grupos en asegurar mínimos no sólo de disciplina sino también de cohesión en ellos, sea en casos concretos de votación como en los de la simple expresión de opiniones contrarias a las supuestas premisas ideológicas o programáticas de los grupos.

Lo que no se parece advertir sin embargo es que disciplina partidaria y representación pueden, y en más de un caso no necesariamente lo son, aspectos aislados ni contradictorios uno de otro, puesto que la disciplina partidaria puede equivaler a la forma suprema de ejercitar representativamente el mandato, como, inversamente, también cabe que la rigurosidad de la disciplina partidaria sea contraria a la representatividad del mandato. En cualquier caso de lo que no debe quedar sombra de duda es que el concepto central siempre será el del desempeño efectivo de la representación, antes que la dimensión disciplinaria en el vínculo con la agrupación. La disciplina partidaria es una forma operativa de medir el comportamiento del representante, pero lo esencial del mandato no es la lealtad partidaria tanto como el efectivo desempeño del mandato según criterios efectivos de representación.

Finalmente, un aspecto marginal aunque elocuente sobre el que es pertinente anotar una reflexión especial, es la percepción que resulta de la indagación de IDEA, según la cual aparece que quienes representan a Lima tienden a asumir posiciones en las que sus preferencias por una opción personal antes que partidaria es más elevada. Este tipo de hallazgo puede explicarse por la magnitud alta del distrito limeño, por oposición al resto de circunscripciones a nivel nacional, puesto que la mayor magnitud puede tener el efecto de debilitar el vínculo con la localidad a la vez que con el partido, y además la mayor sensación de libertad para asumir la tesis de que el mandato es nacional antes que vernacular o local (o, lo que es lo mismo, una posición en la que se afirma con mayor insistencia en el carácter no imperativo y nacional del mandato, antes que la lealtad con el grupo político en el que se originó operativamente la representación).

4. Dimensión representativa

Finalmente, como dimensión representativa se quiso conocer algunos comportamientos específicos de los parlamentarios respecto de sus electores y otros grupos de la sociedad. El método empírico es eficaz para mostrar datos y conductas o posiciones externamente manifestadas o expresadas. No parece estar en su naturaleza su capacidad para explicar o comprender el ámbito del imaginario interno de carácter cultural sobre los modos en los que quienes representan fantasean, pretenden o procuran una representación efectiva de la nación o de sus electores más allá de las conductas externamente verificables y registradas. La subjetividad de la conducta es tan valiosa como la conducta objetivamente registrada y tomada con instrumentos de medición construidos con ese fin.

Suele entenderse como tendencia general en el imaginario público que el Congreso es deficitariamente representativo. Si bien es cierto es importante contar con las categorías y rasgos que permiten describir adecuadamente el desempeño concreto y efectivo de la representación, las ventajas de un enfoque empíricamente descriptivo requieren ajustarse de modo tal que pueda comprenderse la amplia gama de los alcances y posibilidades efectivas de la representación, así como los modos en los que ésta logra mejores y más satisfactorios resultados.

El problema de la percepción deficitaria y de baja calidad de la representación, es que no existe modo de conocer por qué la opinión general coincide en el mismo sentido, ni que sea posible saber cuánto es lo que quienes opinan sobre la baja calidad en el ejercicio de la representación se base, o no, en la conciencia o conocimiento que tengan sobre las posibilidades de la representación, ni cuánto de lo que opinan se base en la incapacidad o en su imposibilidad de interrogar ni escuchar a los representantes respecto a cómo es que ellos entienden su mandato representativo ni las acciones que realizan para cumplirlo eficientemente. La percepción de déficit en el ejercicio de la representación confunde en su formulación muchas cuestiones difícilmente dilucidables por quienes expresan su disconformidad y malestar.

La primera y quizá más importante es el conocimiento sobre las posibilidades y naturaleza de la representación. ¿Es representable la sociedad? ¿Es la representación algo más que sólo un mecanismo al que se imputa la capacidad de traducir la voluntad popular en una voluntad representativa estable y confiable? ¿De qué representación es posible hablar, la representación efectiva de la visión, de las expectativas, de los intereses, de la cultura, y de los deseos concretos y materiales de los electores, o sólo la que con carácter sólo ideal, lógica o jurídicamente imputado, cabe que se produzca como consecuencia de la aplicación de las fórmulas matemáticas a las que se encomienda la propiedad mágica de transformar votos en escaños?.

De otro lado, ¿es exigible de los representantes que conformen sus conductas según la voluntad de quienes el sistema imputa el carácter de representados? ¿De qué representados y de quiénes de los representados? ¿A quiénes debe consultarle el representante sobre los mejores modos en que puede representarlo? ¿Acaso son identificables individualmente quienes eligen a un representante? ¿Cuál es el la idea o sustento en que el elector basa su voto? Si ni el elector tiene evidencia de tal sustento, ni el representante modo de conocer quién confió en él, entonces ¿qué bases seguras son sobre las que luego se creerá contar con evidencia suficiente para luego demandar y exigir la responsabilidad por el supuesto mal ejercicio de la representación?

Por el sentido y alcance de las preguntas formuladas cabe intuir que la representación no puede ser tanto como un modo de interpretar auténtica y fidedignamente la voluntad real de los representados, porque pretenderlo sería imposible. Si no es posible entonces debe aceptarse que hablar de representación sólo tiene un sentido figurado o simbólico, porque quien representa sólo puede encontrar a sus representados en la mirada interior de su conciencia. La representación es fundamentalmente una realidad simbólica, a la que se adjudica características y capacidades que las fórmulas electorales son impotentes para producir. La experiencia, las fórmulas y el sistema electoral no tienen propiedades alquímicas ni mágicas.

La hipótesis de Jorge Valladares relativa a la relación entre cohesión y articulación de agendas regionales es una propuesta muy sugestiva, con valor relativo en sí misma, aunque no tiene la fuerza explicativa para responder a la interrogante sobre el carácter nacional que, sin embargo, debiera caracterizar al mandato, independientemente el lazo local derivado del origen del voto, e independientemente además de los niveles de representación regional y municipal en los que debiera concentrarse los esfuerzos para descentralizar de modo efectivo la representación. Su propuesta se formula desde el reconocimiento de las imperfecciones de la representación; parece dar por válido el reproche de las ineficiencias representativas que resultan de la falta de vínculo entre el representante y las circunscripciones; y aspira a ver la solución para levantar dicho reproche dando por correcto y justificado el diagnóstico sobre la insatisfacción por la representación.

Lo que no pone en la dimensión política que le corresponde la propuesta de Valladares es que el mandato representativo por cuya insuficiencia se acusa al Congreso está mal enfocado cuando se concreta el nivel de su ejercicio y desempeño en el plano local de los pobladores que eligen a los representantes. El sistema no tiene por objetivo la representación de las localidades que eligen, aunque el mandato tenga en ellas el origen de su legitimidad. El objetivo del sistema es asegurar niveles de representación nacional en los que el representante cuente con la libertad e independencia necesarias para pensar en el bien nacional, y no sólo en el bien de quienes les endosan sus votos en las urnas. La legitimidad de origen es sólo el principio del mandato. Lo que define su idoneidad es la legitimidad de su desempeño como mandato nacional. Las agendas de carácter territorial desnaturalizan la función del mandato representativo en el Congreso. Territorializar el mandato de tal forma equivoca el planteamiento del problema y refuerza el error que conduce a la satanización de la representación por el inadecuado diagnóstico del problema.

El Congreso, no debe olvidarse, es el órgano de representación nacional, en tanto que las asambleas subnacionales son en las que debe producirse el vínculo de las agendas representativas de alcance regional. Obviar esta distinción fundamental sólo lleva a seguir confundiendo las posibilidades de representación desde la asamblea nacional, generando niveles de expectativas incumplibles a niveles tales que precipitan al país hacia desastres políticos prevenibles si no se pierde de vista que el mandato representativo en el Congreso no duplica ni se yuxtapone con la representación de los intereses populares en las instancias subnacionales respectivas. Así como los órganos regionales o municipales no pueden interferir ni usurpar funciones nacionales, del mismo modo no procede ni corresponde imponer responsabilidades regionales o municipales en el ejercicio del mandato de representación de la nación.

Los planteamientos y cuestiones anteriores apenas dejan entrever que el juicio sobre los déficits de representación constituyen una crasa y basta simplificación de la compleja realidad que es la representación, reduciéndola a la percepción que recogen las encuestas de opinión, o incluso a la que difunden medios de comunicación que no explicitan ni las premisas epistemológicas o subjetivas desde las que valoran o enjuician la representación parlamentaria, ni declaran los intereses en nombre de los cuales relevan o resaltan algunos aspectos, ocultando otros que anularían la valoración que comunican públicamente. Tales tipos o maneras de simplificación de la representación carecen de capacidad probatoria para sustentar o contar como evidencia de niveles de representación que se califican como insuficientes sin que quepa asignarles o corresponderles tal característica. Se trata

de poco más que percepciones todas ellas formuladas a partir del legítimo derecho de opinión, pero el carácter de la percepción está bastante lejos de constituir un elemento de juicio idóneo para aseverar que lo percibido corresponda al ser o a la verdad de las cosas. Opinar y conocer no son lo mismo, y darle el valor de verdad a la opinión es una forma peligrosa de conspirar y boicotear contra los valores de la vida política.

En el estudio de IDEA se sugiere que una salida para mejorar la representatividad sería la corrección del régimen de contratación de los asesores, en vez de postular alternativas propias del marco normativo o institucional. El comentario casual sobre dicho tópico se enmarca en el enfoque mediático de la crítica a la representación, y el resaltarlo o hacerlo propio, me parece, oscurece la naturaleza de las dimensiones problemáticas del carácter deficitario de la representación. Si bien acontecimientos como la contratación de un narcotraficante capturado con 147 kilogramos de cocaína, que se desempeñó como asistente de una congresista dedicada al cultivo y producción de coca; denuncias de maltrato de una congresista conocida como "señora Ley", defensora de la igualdad de los derechos de la mujer, formuladas precisamente por su secretaria en el Congreso; o hechos como el apuñalamiento de un congresista por su cónyuge debido, según se afirmó, a los malos tratos que él le infligía; si bien todos estos aspectos de la representación son repudiables, como lo son que la cuarta o la quinta parte de representantes haya sido denunciado por inconducta en una forma u otra, lo injustificable e inocultable de esta realidad no agota la cuestión de la efectiva representabilidad de la sociedad, o de las condiciones para que las deficiencias estructurales de la mecánica de la representación generen menos daño en el sistema político.

Entre las tantas causas por las que la representación expresa una condición insatisfactoria cabe anotar un par de tipos de problemas. Primero, la dificultad e imposibilidad de la representación a través de reglas que no tienen la capacidad de generar la identidad entre el representante y el representado (ambas voluntades no pueden coincidir porque no es posible que uno y otro conozcan apropiadamente qué quieren, ni cómo deben decidir antes de la elección y luego de la elección durante el desempeño del encargo representativo, sin que se produzcan disensos entre ambas voluntades). Segundo, los arreglos institucionales adoptados por los representantes para definir su organización, procesos y actividades como parte de su régimen interno. Por lo complicado y complejo de la naturaleza del primer tipo de problemas no sería apropiado plantear su discusión en este espacio. Sí cabría ensayar algunos apuntes respecto del segundo tipo, con la salvedad de que la atención sobre ellos no debe distraerla de la cuestión más compleja que es anterior y esencial en su comprensión para evaluar con mejores elementos de juicio la calidad y condición de la representación.

3

Representación y estructuración organica del Congreso

Es parte del material que incluye esta obra la propuesta de modificación reglamentaria que desarrolla José Elice, con el objetivo de fortalecer los grupos parlamentarios. Coincido en el propósito de enmarcar adecuadamente la organización de los grupos parlamentarios y en este sentido la propuesta trae consigo avances y desarrollos adecuados.

Una propuesta clave es el reconocimiento del espacio deliberativo de los grupos como antesala necesaria para el posicionamiento a adoptar sobre la agenda pendiente, así como sobre las pautas de negociación a que deben sujetarse los voceros. Otra es la transparencia con que deben realizar las sesiones, reconociéndoseles por cierto la facultad de realizar sesiones reservadas. Y una última el estatus orgánico que convendría adscribírseles de forma tal que de este modo existan niveles adecuados de exigibilidad pública por el desempeño de sus funciones (los grupos parlamentarios no debieran comprenderse como simples asociaciones privadas en las que se discute y toman decisiones de interés público, como si el Estado fuera un espacio apropiable por agrupaciones que discuten sobre su conducción en secreto y sin que el público esté en capacidad de conocer qué se trama en tales reuniones).

En el mismo orden de los arreglos organizacionales, no obstante y a pesar de los serios e insalvables obstáculos conceptuales inherentes a las sobredimensionadas pretensiones atribuidas al sistema electoral, cabe proponer opciones para gestionar el desempeño representativo por los grupos parlamentarios y por los congresistas en tres frentes adicionales a los señalados en el párrafo precedente. A este efecto no debe perderse de vista que el objetivo no es fortalecer a los grupos parlamentarios como un fin en sí mismo, sino en cuanto fortalecerlos sirva eficazmente para mejorar la calidad de la representación. El objetivo central es contar con medios e instrumentos que permitan optimizarla. El objetivo no es invertir las cosas, fortaleciendo a los grupos parlamentarios independientemente de la gravitación que dicho fortalecimiento sea capaz de generar en el mejoramiento del sistema representativo. Los grupos parlamentarios son el medio para que la representación sea políticamente efectiva, no el fin de la representación.

En este entendido es que es importante pensar en arreglos propiamente institucionales y normativos clave para que la gestión de la representación sea estatalmente más útil. Para ello es preciso desmarcarse en alguna medida no poco significativa del enfoque concreto y específico de los estudios que se incluyen en esta obra, y detectar esos diseños o procesos organizacionales que perjudican el desempeño eficiente de la representación, los mismos que sería necesario corregir de modo frontal. El primero cabe encontrarlo en el frente de los criterios de selección de los candidatos por los partidos. El segundo, las reglas sobre el período de dirección en la estructura organizativa del Congreso. Y el tercero, en el número idóneo de Comisiones a las que se asigna el estudio de las materias pendientes de decisión por el Congreso.

1. Condiciones de elegibilidad por competencias en gestión estatal

El problema de la representación empieza con las reglas para la elección de los representantes. En todo régimen democrático la valla es mínima y no se admite la fijación de barreras orientadas en el sexo, el dinero, ni el nivel educativo. Sin embargo esa misma regla obstaculiza y niega la obligada exigencia de ciertas competencias inherentes al desempeño de funciones de nivel estatal.

Sin conocimiento o experiencia en gestión estatal los representantes reducen la calidad del mandato que reciben. Por ello es indispensable que los candidatos sean postulados no sólo por la ventaja comparativa que ellos signifiquen como motores para la obtención de votos y simpatía de los electores, sino primordialmente por la capacidad que garanticen que puedan hacerse cargo eficientemente de las responsabilidades de gestión inherentes de la función representativa.

Si los partidos se ocupan con seriedad de postular a los candidatos más idóneos y preparados, y el sistema electoral está en condiciones de certificar o notarizar que dicha postulación está razonablemente sustentada, las posibilidades de que el elector seleccione a un representante hábil y diestro en gestión estatal deben significar que el marco de equivocación por insuficiencias competenciales se reduce visiblemente.

En el supuesto justificado de que no se admita conceptualmente las impotencias representativas de la democracia para garantizar verosímilmente la representación, prefiriendo por lo tanto sostener el mito a fuerza de pura creencia en las virtudes representativas de la democracia electoral, la segunda alternativa es minimizar los efectos de la impotencia representativa fortaleciendo a los actores que transforman a los militantes en candidatos. Tales actores son los partidos. De ahí que si los partidos hacen suya la responsabilidad de disminuir los maximalismos democráticos y con una perspectiva menos pragmática optan por proponer candidatos para que realicen un desempeño idóneo de las funciones representativas en el Estado, en vez de candidatos cuya virtud principal sea sólo la capacidad de asegurar con los votos un número cuantitativamente significativo de escaños, escaños que serán ocupados por quienes siendo sólo buenos para convencer electores y ganar votos carecen de habilidades profesionales o personales para desempeñarse según las exigencias de puestos estatales desde los que deben tomarse decisiones nacionales de carácter representativo.

Si los partidos no caen en cuenta de la distinta óptica con la que deben entender la competencia electoral, gran parte de las deficiencias de la representación les es directamente exigible a ellos. Si conciben la representación solamente como una cuestión electoral el costo termina pagándolo el país que, primero, no puede escoger entre los ciudadanos más capaces de gestionar la representación desde el Estado; segundo, no puede hacerse de mejores representantes que los que son capaces de ganar una elección pero luego no saben y no pueden representar a la nación; y, tercero, que además termina perdiendo también la fe en el sistema político que no es conducido por líderes adecuados de los partidos.

2. Elección quinquenal de cargos directivos y Comisiones Ordinarias

Otro aspecto estructuralmente crítico para optimizar la representación lo constituyen las reglas para organizar el estudio, deliberación y acuerdos en los órganos de evaluación y decisión del Congreso. La cuestión se concreta, mínimamente, en dos ámbitos. Primero, el de las reglas de elección anual de los puestos directivos, y segundo en la regla para definir el óptimo número de Comisiones Ordinarias.

La elección anual de los puestos directivos y la modificación anual del cuadro de Comisiones Ordinarias conduce al entrampamiento del trabajo parlamentario durante un período anual aproximado de dos a tres meses durante los cuales quienes asumen los cargos deben aprenderlos y preocuparse de tomar las acciones que los procesos en curso demandan.

Cuando los puestos directivos, sean del Congreso o de las Comisiones, se fijan según criterios de asignación de cupos o cuotas entre quienes comprometen su apoyo, el resultado esperable es que los actores consigan sólo poco más que efectivamente dar y recibir cuotas de poder, sin estar a su alcance la posibilidad de concurrir y

participar informada y conscientemente en el estudio y debate de las propuestas o materias derivadas para opinión de las Comisiones.

Si el objetivo buscado es no darle un uso instrumental a los órganos parlamentarios, utilizándolos como puestos a ser ocupados según cuotas de poder, sino mejorar la representatividad de los congresistas así como la de los grupos parlamentarios de los que ellos son miembros, entonces debe priorizarse el uso de dichos órganos conforme a la funcionalidad por la que existen y se los reconoce en el diseño organizativo y la estructura institucional. Por lo tanto, los órganos directivos y auxiliares del Congreso deben utilizarse para asegurar que las metas y objetivos institucionales se alcanzan, aumentando de este modo el valor estatal que debe asegurar el Congreso en el procesamiento de la demanda de intervención representativa que a él llega. Dentro de esta lógica no es una medida idónea la de renovar anualmente los cuadros bajo cuya dirección se debe establecer tales metas y objetivos, puesto que tales períodos son poco recomendables para realizar tareas asociadas a una visión propia del mediano o largo plazo.

Para que el valor del Congreso aumente es necesario que su visión institucional sea de alcance superior al coyuntural o cotidiano. Lamentablemente la comprensión del Congreso como ente responsable de la fijación de las grandes políticas públicas, en particular las de carácter normativo o legislativo, no va de la mano con la práctica dominante según la cual los puestos directivos deben rotarse de modo que así se asegure la alternabilidad en la posesión y distribución del poder. La conducción del Congreso exige una visión menos limitada y más comprometida con la naturaleza de la función de conducción o liderazgo. Mal puede hablarse de liderazgo si quienes deben conducir la institución lo hacen más para aprovechar turnos según compromisos generados en los procesos electorales anuales.

En realidad la gestión institucional no niega la proporcionalidad en el ejercicio del poder o en alcanzar mayores niveles de notoriedad, pero sí plantea el requerimiento de asegurar una estructura que garantice estabilidad y permanencia en las metas y objetivos a cumplir. Mesas Directivas, o Comisiones Ordinarias elegidas sólo por un año de plazo son un arreglo desacertado, básicamente debido a que el exceso de renovación deja poco tiempo para definir metas y objetivos con el suficiente nivel de ambición y cobertura institucional, y a que quienes asumen anualmente los puestos deben tomarse un tiempo razonable para comprender la naturaleza y alcances del puesto, que generalmente no es inferior a dos meses. Si cada Mesa Directiva del Pleno o de las Comisiones Ordinarias necesita de dos meses sólo para aprender la naturaleza de las responsabilidades o funciones, un período constitucional exigirá que durante no menos de 10 meses los congresistas aprendan cómo desempeñar la función directiva.

Fijar en sólo dos meses el tiempo para desempeñar eficientemente puestos directivos, sin embargo, puede ser un plazo corto y conservador, puesto que además del aprendizaje de la función directiva los representantes recién incorporados a dichos cargos deben familiarizarse con la diversidad de expedientes o temas que quedaron pendiente con la finalización de cada nuevo presidente. El aprendizaje del cargo puede equivaler a un período bastante más largo y, en esa misma medida, la impreparación para desempeñarlo agrega innecesariamente niveles de ineficiencia institucional, que ciertamente bien puede evitarse si en vez de valorar la accesibilidad a los puestos directivos o representativos por los congresistas se tuviera presente que un valor superior sea que la conducción del Congreso se lleve a cabo con cuadros directivos con experiencia suficiente para darle estabilidad y continuidad a la organización, procesos y actividades propias del parlamento.

No debe olvidarse que el Congreso no es precisamente un órgano estatal integrado por cuerpos burocráticos de técnicos o profesionales expertos en el ejercicio de la gestión estatal. Como ya se planteó en el acápite anterior, es justamente una de las características de la democracia la brecha que se genera con la regla de la democracia que fija vallas muy bajas para el acceso a puestos representativos ante el Estado, en tanto que el ejercicio propiamente dicho de la representación supone la familiaridad y el conocimiento sobre diversidad de disciplinas que quien accede a un puesto representativo no puede acreditar que tiene. El sistema representativo no se lo exige, porque de exigírselo el régimen dejaría de ser democrático, pero el sistema estatal sí lo requiere aunque el sistema representativo no sea eficaz para proveer al sistema estatal de representantes competentes en gestión pública. Si ello es así, parece tanto más necesario tomar precauciones básicas para minimizar el impacto que la impreparación, la inexperiencia y los déficits de competencias de gestión de los representantes agreguen en la dirección de la institución o de los órganos auxiliares responsables del estudio y evaluación de las distintas materias sometidas a consideración y decisión del Congreso.

Es cierto que la mayor duración del mandato en cargos directivos supone el riesgo del abuso. Sin embargo, el miedo al abuso no debe llevar a desconocimiento de un arreglo necesario para corregir los malos usos que se expresan en niveles de ineficiencia institucional. La calidad de la representación se expresa de modo explícito como el uso eficiente de la institución. Si la institución está mal gestionada la representación falla y le es exigible la responsabilidad por no lograr mejores niveles y resultados institucionales. El cambio de perspectiva es indispensable para que el Congreso avance en su camino hacia su propia institucionalización, en vez de los niveles de improvisación recurrentes que resultan de períodos tan cortos de dirección como lo es un año. La propuesta, en consecuencia, es que los cargos directivos duren tanto cuando dura el período por el que es elegida la asamblea.

3. Número máximo de Comisiones según capacidad representativa de los grupos parlamentarios

Las Comisiones Ordinarias en particular son órganos auxiliares responsables del estudio de propuestas legislativas, y además de realizar acciones de control respecto de los sectores o temática propios de su competencia orgánica. Las Comisiones son órganos auxiliares del Pleno, y por esta razón constituyen una instancia preparatoria del debate y de las decisiones que en él se toman.

Tratándose de órganos del Congreso es obvio que su composición depende de los grupos parlamentarios a los que pertenecen los congresistas. Así como el Pleno se integra en las proporciones con las que las agrupaciones llegan como resultado del proceso electoral, de igual modo las Comisiones reproducen las mismas proporciones. Las Comisiones son órganos conformados por representantes de los grupos parlamentarios, en los que la proporción entre ellos se mantiene.

De otro lado, el Reglamento reconoce a los congresistas la facultad de pertenecer por lo menos a una Comisión. Pero el número máximo de Comisiones al que puede pertenecer un mismo congresista depende, no de su efectiva capacidad de desempeñarse responsablemente en cada una de a las que pertenece, sino en gran medida del total de Comisiones Ordinarias cuyo número de integrantes exige la representación proporcional de los grupos parlamentarios que deben integrarlas con sus miembros.

La cuestión es por lo tanto que hay, por ponerlo en términos económicos, una oferta de puestos por ocupar, con una capacidad o demanda limitada de grupos y de congresistas con capacidad de ocuparlos, y de desempeñar las funciones de tales puestos eficientemente. El equilibrio entre la oferta de puestos y la demanda que tienen los grupos y de los congresistas consiste regularmente en que la oferta tiende a forzar a la demanda para que los puestos sean ocupados a pesar de las dificultades materiales de los congresistas y de los grupos para desempeñarse regular o adecuadamente en las funciones que se espera que cumplan.

El costo de este tipo de arreglo es que por ocupar los puestos disponibles la capacidad de satisfacer las expectativas de desempeño idóneo son altamente inciertas. Cuando el criterio es que el valor a alcanzar y realizar es ocupar la cantidad de puestos disponibles, en vez de atender las posibilidades efectivas de desempeño con calidad por los congresistas que deben ocuparlos, la consecuencia es la obvia ineficiencia del sistema y los pobres niveles de calidad en la performance de los congresistas que están forzados a desempeñarse en más puestos que los que pueden atender responsablemente.

Por lo tanto, si como consecuencia del número de Comisiones a que pertenecen los congresistas, están impedidos de participar eficientemente en la elaboración de los dictámenes o proyectos sustitutorios, ello ocurre por la insuficiente comprensión del efecto que genera el elevado número de Comisiones Ordinarias. Difícilmente un congresista puede hacerse cargo de más de dos Comisiones Ordinarias, además de la diversidad de responsabilidades que tiene en el Pleno, otros órganos parlamentarios a los que pertenezca y, en general, las tareas propiamente representativas que debe cumplir.

Es debido a que los congresistas son asignados a Comisiones en razón de la proporcionalidad de escaños del grupo parlamentario al que pertenecen, que difícilmente estarán en condiciones de realizar una representación adecuada de sus grupos, habida cuenta de la tan limitada capacidad de contraerse a responsabilidades físicamente difíciles de atender por una sola persona.

El criterio de la capacidad efectiva de un congresista de cumplir con las funciones propias de una Comisión Ordinaria, así como el criterio de que todo congresista debe actuar en cada Comisión Ordinaria en calidad de vocero efectivo del grupo parlamentario del que es miembro, permite deducir que una regla apropiada para asegurar la adecuada representatividad de los grupos en las Comisiones sea producto de la capacidad de cada congresista de desempeñarse correctamente en un número máximo no superior a dos Comisiones Ordinarias.

En consecuencia, un mejor tipo de equilibrio consistiría en que el número máximo de Comisiones en el Congreso no debiera ser superior al doble del número de grupos parlamentarios, de forma que de esta manera el grupo parlamentario con el menor número de congresistas no deje de contar por lo menos con un congresista en cada Comisión. De este modo, naturalmente, la representatividad efectiva de los grupos parlamentarios aumenta, sin que el menor número de Comisiones impida la atención de las necesidades de estudio y evaluación que efectivamente puede lograr el parlamento.

Si bien la problemática de la organización y papel de los grupos parlamentarios es una materia justificadamente pertinente en el campo de los estudios sobre el parlamento, sin embargo es especialmente valioso que las hipótesis desde las que se realizan las investigaciones encuadren la evaluación del desempeño de los grupos parlamentarios a partir de las condiciones organizativas y del contexto conceptual de su operación.

De las diversas dimensiones en las que se analiza el comportamiento de los grupos parlamentarios y la relación que respecto de ellos tienen quienes los integran probablemente la esencial y decisiva sea la dimensión representativa. Si bien es cierto cabe postular relaciones dicotómicas entre representación y disciplina partidaria, representación e interés personal del representante, representación y línea programática de los grupos parlamentarios, también es cierto que en cada una de tales esferas se expresan distintos modos de entender la representación, o rasgos que definen en concepto de representación.

En este sentido es importante no perder de vista cuáles son los límites estructurales y constitucionales de un régimen de representación cuya regla y sustento es tácticamente impotente para asegurar que la representación sea algo más que una imputación conceptual, analítica o ideal de que hay representación porque existe un mecanismo al que se confía y en el que se sostiene la creencia de su capacidad para producirla, sin que efectivamente exista mecanismo alguno con la posibilidad de asegurarla ni garantizarla.

Dentro de esta lógica, la representación es una tarea cuyo éxito depende más de la capacidad de los partidos para proponer candidatos con competencias esenciales para el adecuado cumplimiento de la gestión representativa ante un órgano estatal, como de los propios representantes, su compromiso ético y sus convicciones políticas, no menos que de sus competencias, habilidades y actitudes para hacer gestión y producir resultados parlamentarios de calidad. Por supuesto el supuesto anterior indispensable es que la calidad de la ciudadanía mejore, de modo tal que quienes participan en los procesos políticos del país conciban dicha participación como un compromiso por el bien público, y no sólo como consumidores que compran y consumen bienes sin intervenir ellos mismos en la calidad del proceso productivo con actitudes de cuidado y de defensa del mismo bien público del que depende el bienestar general.

Con las referencias previas sobre la naturaleza, alcances y restricciones fácticos y conceptuales de la representación, una dimensión adicional en la que cabe examinar el sistema representativo es la interacción de los grupos parlamentarios que se desarrolla como consecuencia de los arreglos de carácter organizacional que generan buenas o malas prácticas y resultados de gestión representativa e institucional. Si bien el problema de la regulación explícita del marco orgánico de los grupos parlamentarios permite el posicionamiento formal según estándares uniformes y mínimos para todas las agrupaciones, no deja de ser altamente relevante el examen del diseño de la organización conforme a la visión representativa de un parlamento que se concibe como útil y bueno en cuanto es administrativamente eficiente y políticamente efectivo. El marco normativo de los grupos parlamentarios que los convierte en agentes eficaces de la acción parlamentaria exige la revisión de instrumentos esenciales de gestión pública como lo son las reglas elementales de postulación de candidatos con competencias apropiadas para la gestión estatal (y no sólo el dinero o la capacidad de marketear al partido para ganar votos), el número de años de los cargos en órganos directivos o auxiliares, o el número de Comisiones en

las que se procesan y preparan la mayoría de temas que se deben discutir y votar en el Pleno.

En esta perspectiva, por último, no puede pasarse por alto la cuestión deontológica. La representación es de carácter político y se realiza en el marco de la Constitución. Pero política y derecho son dos lados en un triángulo cuya base es la actitud ética de quienes interactúan en ambas esferas. Si el derecho es el espacio de la racionalidad y la política es el ámbito de la decisión, la acción parlamentaria es más que la mera y mecánica aplicación de normas por actores cuya voluntad tiene un imperativo político esencial, como también es más que el sólo uso de la discrecionalidad política para dirigir la voluntad representativa y adoptar decisiones estatales por cuenta e interés de la república. La acción parlamentaria supone el poder de decisión en un marco de valores comunitarios y no sólo según el criterio y arbitrio de quien es electo como representante. No se trata de normas vacías de designio o significación política, ni de decisiones libres de sujeción al universo ético y valorativo. Sólo la conformidad con el espíritu colectivo de la comunidad cuyo bien es procurado por los representantes es la medida de la virtud que ellos tienen para honrar responsablemente la confianza que la colectividad les entrega.