

LA CONSTITUCIÓN DE 1993, Y CUATRO LUSTROS DE CULTURA CONSTITUCIONAL EN EL PARLAMENTO PERUANO

Por **César Delgado-Guembes** ⁽¹⁾

SUMARIO: I Noción de Constitución y apreciación sobre el valor de su operatividad. II Valoración popular del régimen parlamentario. III Las nuevas y las mismas (o peores) patologías del régimen parlamentario peruano. 1. Instalación de un distinto concepto de parlamento 1.1 El concepto representativo y la participación política 1.2 El parlamento como instrumento de continuidad del modelo económico 2. Estructura orgánica y racionalización deliberativa del nuevo parlamento 2.1 Unicameralismo 2.2 Distrito electoral en el unicameralismo 2.3 Duplicidad de órganos de coordinación y dirección 2.4 Anualidad de los puestos directivos 2.5 Racionalidad del tiempo y del debate parlamentario 2.6 La actividad representativa en la deliberación y los consensos en las Comisiones 3. Las anomalías conductuales y la raíz de la representación. IV Para concluir.

I

Noción de Constitución y apreciación sobre el valor de su operatividad

El propósito de examinar o valorar el desempeño, valor, utilidad, logros o insuficiencias advertidos con la vigencia de la Constitución de 1993 exige una declaración de posicionamiento respecto de la noción de la que se parte para realizar tal examen o valoración. No es metodológicamente correcto dar por sentado que todos entendemos lo mismo respecto del objeto sobre el que se practica una evaluación. Por ello es necesario empezar por evaluar sobre qué concepto de Constitución habrá de versar el análisis, puesto que el concepto de lo que sea una Constitución y el orden constitucional por ella sustentado también está en situación de enjuiciamiento.

¹ El autor es abogado (1983), tiene estudios de pregrado en filosofía (1974-1975) y ha concluido el posgrado en sociología (2007) por la Pontificia Universidad Católica del Perú. En su condición de investigador de la institución parlamentaria ha publicado libros y artículos especializados sobre el estatuto, la organización, gestión, procesos y normatividad parlamentaria entre los que se cuenta *Manual del Parlamento* (2012); *Para la Representación de la República* (2011); *Prerrogativas Parlamentarias* (2007); *Congreso: Procedimientos Internos* (1995); y *Qué Parlamento Queremos* (1992). Es profesor de derecho, gestión y procesos parlamentarios en varias universidades peruanas. Está vinculado laboralmente al Congreso desde 1980, donde se ha desempeñado en posiciones asesoriales y funcionariales. Fue Sub Oficial Mayor de la Cámara de Diputados (1991-1992), Oficial Mayor del Congreso (2003), y Director General Parlamentario (2003, y 2010). Para acceder a las publicaciones del autor puede llegarse a través del enlace electrónico <http://www.scribd.com/people/view/5117586-delgadoguembes>.

Dependiendo de la posición que asuma un autor sobre el concepto de Constitución se enfatizará o referirá los alcances privativa y específicamente normativos, o a la dimensión material o sustantiva del carácter estatal o políticamente ordenador de los arreglos y decisiones adoptados en el marco de la Constitución efectivamente reconocida por una comunidad determinada. Habrá quienes asuman una posición unidimensional, y otros la dualista, y al encarar una u otra posición luego incidirán en la adopción de las premisas excluyentes o complementarias de una y otra dimensiones.

En este trabajo se prefiere la posición que integra la norma con el reconocimiento efectivo de la misma por quienes interactúan con ella como una unidad de integración y orden indisolubles. Por esta razón el análisis constitucional que se propone y presenta, sobre la experiencia y el funcionamiento del Congreso dentro de la dimensión constitutiva o existencial, no se circunscribe ni limita a la dimensión textual o propositiva, sino que se asume la constitucionalidad de aspectos no reconocidos explícitamente en el texto positivo. En este sentido el objetivo es evaluar aspectos constitucionales del órgano estatal por antonomasia de la representación popular, desde una perspectiva que se propone descolonizar la Constitución del concepto hegemónico impuesto por una línea preceptiva o exegética de los estudios jurídicos. En vez del fetichismo positivista o unidimensionalmente preceptivo, se opta por una concepción multidimensional de la Constitución en la que están presentes, y recíprocamente imbricados, los aspectos políticos, éticos o culturales de la experiencia constitucional que usan como uno de sus referentes el documento constitucional.

De otro lado, la Constitución ni es sólo el documento o las proposiciones que positivamente aparecen en su texto, ni es tampoco una realidad distinta en exclusión del mismo texto. El texto es parte de la realidad constitucional. Ésta no se reduce al texto ni a las proposiciones que el texto contiene. La realidad constitucional es el texto integrado y entrelazado a los afectos, compromisos, convicciones, actitudes o intereses en la racionalidad de quienes desarrollan su vida en interacción con las proposiciones y normas constitucionales contenidas en el texto que se integra en las deliberaciones, argumentos y visiones que comparten desde su existencia concreta los actores. Lo que de constitucional tienen los textos ocurre por el uso que ellos prestan al tejido político de la comunidad de sujetos que conviven bajo supuestos, afectos, valores y anhelos compartidos.

De modo similar, porque se opta por una lógica constitucional que trasciende el marco tradicional de carácter preceptivo, en este estudio se presta especial atención a aspectos que no son clásicamente parte de la dogmática constitucional pero que, sin embargo, son los que permiten el cumplimiento de los encargos consignados como constitucionales en el documento constitutivo de nuestro cuerpo político. En efecto,

puede tener mayor valor constitucional la revisión de aspectos no explícitamente relevados dentro del texto de la Constitución, pero que son una condición anterior que hace posible la calidad y funcionamiento constitucional de las obligaciones previstas expresamente en el texto positivo. Estos rasgos o aspectos materialmente constitucionales que hacen posible el cumplimiento de las funciones, encargos, demanda o productos constitucionales por cuya entrega se responsabiliza al Congreso, tienen mayor valor y trascendencia constitucional que lo que escoge el constituyente como merecedor de tratamiento y reconocimiento en el texto constitucional.

Es un supuesto importante, por lo tanto, de este trabajo el examen de aquellas condiciones que permiten, dificultan o debilitan el mandato constitucional de la corporación parlamentaria. Lo constitucional de la comunidad son las respuestas efectivamente consignadas en el acervo de reacciones frente a pruebas de relevancia constitucional. La prueba, desafío, o reto es lo que define la calificación de lo que de constitucional tiene una comunidad dada. Y las pruebas no se limitan a una cuestión de vigencia de los textos. Las pruebas constitucionales aparecen o irrumpen de manera indistinta o espontánea en la dinámica de las relaciones colectivas conforme se desarrolla en la historia del país el juego de aspiraciones, intereses o distintas actitudes o racionalidades de los operadores de los procesos políticos.

La realidad constitucional es una experiencia de convicciones, intereses, actitudes y compromisos conversados con el código de las proposiciones contenidas en el texto constitucional a través del discurso de los operadores y de los hechos de éstos en los que el discurso se concreta. Ni el texto absorbe o excluye el fenómeno empírico de sus aplicaciones, ni la existencia constitucional ocurre constituye una realidad esencialmente distinta o independiente de los textos que pretenden ahormar las realidades a las que las proposiciones constitucionales se dirigen.

Las Constituciones suelen integrar el imaginario colectivo en el que se plantean las ilusiones, los deseos, y de alguna forma también la visión, los objetivos y las más importantes y generales estrategias con las que se aspira a estructurar o institucionalizar la vida colectiva y los usos del poder comunitario. La comprensión de los hechos constitucionales se realiza inevitablemente en el marco de premisas y de supuestos. Los hechos no tienen sino la voz de quien los observa y pretende explicárselos o comunicarlos. La intención y capacidad del observador son críticos en la elaboración del juicio sobre el funcionamiento de los fenómenos y de las ocurrencias. De ahí el carácter precario y también provisorio de toda afirmación sobre el suceso constitucional. Por esta razón es necesario realizar esta declaración de principios conforme a la cual los asertos que se refieren en este texto no abrigan la pretensión de constituir una verdad mejor calificada que otras para describir la realidad sobre la que se formulan los juicios o aseveraciones. Es sólo una propuesta que concurrirá con

otras para apostar por una comprensión integrada y plural de una realidad que aspira a tener la naturaleza, calificación y dimensión constitucional.

Las Constituciones son por eso el síntoma de una cultura, que expresa, con la emergencia de rupturas críticas en la estabilidad e institucionalidad, el sobredimensionamiento de los gestos y la escasa capacidad de comprender y elaborar las causas en los males y deficiencias de la realidad política. Las dos décadas de vigencia de la Constitución de 1993 supusieron significativas reformas institucionales en el Perú. Este documento constitucional es un hito que simboliza el descontento con las experiencias transcurridas entre 1979 y 1992, del mismo modo que la Constitución de 1979 tiene valor y significado análogo en relación con las experiencias entre 1933 y 1978.

En efecto, un aspecto que no debe descuidarse es el reconocimiento de que la situación que culminó con el autogolpe de 1992 tuvo sus inicios no propiamente con el inicio de la vigencia de la Constitución de 1979, sino con el golpe que protagoniza el general Juan Velasco Alvarado el 3 de Octubre de 1968. El golpe de timón que se inicia en 1968 generó un gradual proceso degenerativo de las estructuras sociales, económicas y políticas que fueron parte de un proyecto que se emprendió y continuó durante la década de los 50s, e instaló un régimen de distribución igualitario de la prosperidad que no se sustentó en el mérito ni en la eficiencia, y que además, bajo la sombrilla del Estado de Bienestar, fomentó una modalidad parasitaria de la capacidad productiva en el mercado de trabajo.

El modelo que arraiga en 1968 se adopta en tal grado por la mentalidad y convicciones colectivas que afectó significativamente la capacidad de gobierno de los sucesivos períodos entre 1980 y 1990. La propia Constitución de 1979 es un modelo que no escapa de las implicancias estructurales de su propio contexto, aunque en ella sea posible advertir la búsqueda de una posición equilibrada entre los modelos liberal y socialista, conforme al pensamiento de una economía social de mercado y de un Estado social de derecho, equilibrio que sesga la Constitución de 1993 con mayor peso a favor de la economía de mercado y del Estado constitucional de derecho. Fue poco lo que quedaron en capacidad de revertir los gobiernos de Fernando Belaunde y Alan García, cuyas respectivas mayorías parlamentarias aprovecharon el esquema heredado que quedó sustantivamente limitado por la situación en que quedó el Perú como resultado del proceso regresivo que se instaló con la llamada “revolución peruana” de 1968. Este proceso se inscribió en el pensamiento hegemónico de orientación populista afín a los hitos mejicano, ruso, cubano y chino que se instalaron con éxito durante las primeras seis décadas del siglo XX.

El Perú de 1992 se inscribe en un paradigma contrario al que tanta perturbación generó bajo el signo del golpe de 1968 y el progresivo deterioro económico, el debilitamiento de la confianza entre los distintos sectores sociales bajo una lógica clasista e intervencionista, y la inoperatividad de los partidos políticos como agentes de intermediación y alternativas innovadoras frente a las reformas que se promovían desde la ideología que auspició el régimen militar. Los paradigmas hegemónicos, por ello, pueden ser modalidades masivas de colonización política y de control y dominio social frente a los cuales no hay más antídoto ni receta que el ejercicio crítico y responsable de la ciudadanía. En una democracia el gran peligro lo constituye la alta pasividad de una población que puede fácilmente ser objeto de manipulación por grupos de interés. En ese tipo de situaciones no hay mejor forma de camuflar a las oligarquías que bajo el maquillaje de democracias dominadas por minorías.

En la historia peruana las Constituciones son un subproducto de los quiebres políticos en una sociedad cada vez más discontinua, caleidoscópica y fragmentada, cuya identidad sigue en proceso inacabable de construcción. Expresa la gradualidad de nuestro proceso de maduración. Por lo tanto la actitud de tránsito que lleva con alguna regularidad cíclica a exigir a voces o el golpe de Estado o el reemplazo de una Constitución por otra, con la pretensión de que uno y otra consigan corregir lo que los operadores y titulares de los procesos políticos no alcanzan para satisfacer las expectativas de la colectividad.

Es por ello que la historia constitucional no es un relato unitario, incontestado u homogéneo, ni es propiamente una convicción unánime transversalmente compartida a lo largo y hondo de la comunidad. De ahí que su carácter episódico distraiga el discurso jurídico alrededor de los arreglos nominales, o de postulaciones normativas, ingeniosas o importadas, exentas o privadas por lo general de la comprensión cabal de los problemas propiamente constitutivos cuya solución es posible intentar mediante los textos constitucionales. Lo que da continuidad a la constitucionalidad del Perú son los diagnósticos rápidos y superficiales sobre los males que se pretende remediar con golpes o con el reemplazo de una Constitución por otra.

Por otro lado, las Constituciones son mucho más que oportunidades para entretenimientos técnicos y discusiones, entre pacíficas y apasionadas, por quienes se conciben como arquitectos, ingenieros, técnicos o expertos en proyectos constitucionales. Las Constituciones son, antes que una distracción o un experimento, un dato sobre el comportamiento o la conducta de quienes la usan. Esto es, más que sólo una norma conforme a la cual se espera ajustar con márgenes razonables de regularidad las conductas de quienes operan directamente o intervienen u observan el acontecer o devenir de la vida colectiva y estatal. Lo constitucional son los acontecimientos desde los que queda definida o preferida, consciente o

inconscientemente, una identidad constitutiva del ser y existencia de una comunidad política determinada en un momento de su historia.

Porque la Constitución es un acontecimiento o un dato, su texto, y también la invocación que de él se realiza en el discurso y en la praxis concreta del juego y experiencias colectivas y estatales, reflexionar sobre la identidad y operación constitucional en una sociedad histórica particular supone el distanciamiento relativo frente a las propuestas normativas de su texto, de forma que pueda así leerse las respuestas de índole constitutiva en situaciones con capacidad de definir qué se convierte en una situación o hecho de dimensión constitucional. El carácter fáctico de la existencia constitucional en la organización y ordenamiento político de la comunidad es parte del cuestionamiento sobre el valor autónómico de la dimensión normativa y del concepto de Constitución. El sujeto que valora la Constitución a partir de su materialidad política y de su sustancia normativa hace suyos criterios de valoración que conciben la interacción exógena de la Constitución con la realidad y prácticas efectivas de su existencia y aplicación concreta.

La Constitución de 1993, en este sentido, tiene 20 años de ensayos, de encajes y acoplamientos, y también de disloques, desajustes y desencuentros, con quienes operan los procesos que ella aísla en su cuerpo normativo. Este tiempo de existencia representa también un criterio indicador y testimonio de los pretextos que se invocó para justificar el desconocimiento de la Constitución de 1979 luego del autogolpe del 5 de Abril de 1992. Se afirmaba entonces que la realidad debía transformarse y para ello reemplazar el régimen de la Constitución de 1979 por uno distinto, conforme al cual el Perú pudiera contar con un parlamento más eficiente, más productivo y también más representativo.

Pero además del distanciamiento natural que exige una valoración y análisis de la vida efectiva y concreta de la Constitución, igual cuidado es necesario reservar respecto de los axiomas incuestionados propios de doctrinas o ideologías desde las que se elabora el discurso de la evaluación. El peligro de la valoración de los significados y de la vigencia de las normas constitucionales a partir de supuestos axiomas de una época es que los axiomas lleguen a la posición privilegiada en las que se los ubica como resultado de creencias a las que se dota de valor hegemónico como si ellas encarnaran incuestionables valideces de alcance universal, independientemente de los intereses y preconceptos de los sujetos que las contaminan en el ámbito de su consciencia y subjetividad personal.

La doctrina dominante, en efecto, asume como punto de partida el concepto de Estado Constitucional de Derecho. Este concepto, que ha adquirido la condición de premisa colectiva de validez general incuestionada, es un constructo basado en una hipótesis

normativa. Se basa en la creencia absoluta en la idealidad de un conjunto de reglas cuyo valor se asume premunido de universalidad. El concepto o doctrina del Estado Constitucional de Derecho presume, en efecto, que existe un orden constitucional de carácter ideal del que debe deducirse y al que debe subordinarse la acción de todo sujeto cuya existencia está regida por los alcances que el propio documento establece.

Uno de los aspectos más persuasivos o atractivos inherentes a la doctrina del Estado Constitucional de Derecho es la ficción de que los derechos humanos o derechos fundamentales son un absoluto ahistórico y universal que, por lo tanto, es el eje del Estado y la base de la convivencia en comunidad, a despecho del efecto que la supuesta intangibilidad de dichos derechos ocasione en la capacidad efectiva del Estado para garantizar la convivencia de todos los integrantes de la comunidad. Esta doctrina omite el reconocimiento de la aporía inherente al origen del Estado moderno, la misma que se expresa en la condición de que para que todo o cualquier derecho pueda ser reconocido es indispensable antes la presencia del Estado al que se delega el poder de arbitrar el contenido y límites de los derechos de quienes conviven bajo su esfera de dominio y control. Por lo tanto, en último término es imposible prescindir de un fenómeno no normativo, como lo es la capacidad, intereses y convicciones de quienes acceden al poder estatal para garantizar un único orden colectivo desde el que se luego se definirán los derechos de la colectividad.

El orden supuesto en la doctrina del Estado Constitucional de Derecho prevé, además, que existe un régimen de control de la constitucionalidad del aparato normativo del Estado, así como de la conducta de quienes ocupan puestos estatales y, en general, de quienes están incluidos bajo el ámbito de competencias establecidos en el documento constitucional. De ahí que la piedra angular del sostenimiento de este concepto y doctrina quede en manos del cuerpo de magistrados que cautelan y garantizan la subordinación a la constitucionalidad que ellos mismos definen o resignifican mediante su jurisprudencia.

De este modo se cierra el círculo. Son juristas quienes construyen la idealidad del Estado Constitucional de Derecho, y también juristas a quienes se encomienda el control de los actos políticos conforme a su supuesto mejor saber teórico de la doctrina que debe prevalecer como universal, y también a su supuesto mejor saber técnico, neutral, imparcial y objetivo respecto de las maneras de sustentar el discurso de la constitucionalidad, al margen y con independencia, del carácter aporético sobre el que se edifica el Estado moderno. Lo que no se expresa es lo que, como el polvo que se oculta debajo de la alfombra para aparentar un orden y una limpieza más proclamados que comprobables, queda sin decirse, reconocerse ni declararse. Ese es el orden concreto y práctico de la subjetividad e intereses inadecuadamente manejados en la

administración de la constitucionalidad que queda a cargo de los tribunales constitucionales.

Es por ello un supuesto y premisa del análisis que se realiza en este trabajo el distanciamiento que declara tener el autor respecto de ese concepto y doctrina. En la exposición de esta evaluación no se asume el carácter axiomático del concepto del Estado Constitucional de Derecho, precisamente porque se desconoce el carácter ideal del constructo que ha sido materia de ingeniería y elaboración por quienes desarrollan la doctrina normativa de la Constitución, en primer lugar, y en segundo término porque un Estado y sociedad de esas características debe ser el resultado y convicción a la que se llegue y no la premisa de la que incuestionada o axiomáticamente se parta. Para el autor la norma en general, y la Constitución en particular, son lo que la comunidad sostiene como norma a través del discurso y de la acción de quienes adoptan la condición de agentes de la constitucionalidad. El habla constitucional es la que define los sentidos del sistema al que se califica como constitucional.

Vacío de axiomas que colmen o que generen los parámetros para procurar la consistencia en el discurso, el conjunto de referentes del que parte el autor como base material para la valoración constitucional es el modo como opera el Congreso los distintos procesos estatales que importan la agregación de valor público con efectos constitucionales, respecto del insumo de expectativas y propuestas, respecto de lo cual se entrega, finalmente, a la sociedad, un producto colectivo que resulta de los arreglos y consensos generados entre las distintas fuerzas políticas presentes en la instancia representativa de la comunidad ante el Estado.

La pregunta central es cuánto o cómo así es que el Congreso procesa la demanda de productos constitucionales y qué resultados entrega a través del procesamiento y agregación de valor a la demanda recibida. Esto quiere decir que debe considerarse la eficacia o intensidad del alineamiento de los actos, comportamientos y productos en la gerencia de las dimensiones constitutivas de la comunidad política, para la que el Congreso es garante de su gobierno representativo y, por lo tanto, la capacidad demostrada en la gestión de los riesgos que amenazan en el desarrollo del proyecto constitutivo, y la calidad política finalmente alcanzada por los agentes representativos en el parlamento.

Es la acción constitutiva de los agentes del proceso constitucional a cargo, y por el que es responsable el parlamento, lo que da valor y naturaleza efectivamente constitucional a los procesos políticos. El imperio de lo constitucionalmente acertado no es patrimonio de especialistas, de ingenieros de la constitucionalidad, de magistrados ni de abogados, sino parte del sentimiento común y compartido entre quienes integramos un mismo proyecto de existencia comunitaria bajo reglas compartidas y, por lo mismo,

predecibles a partir de los sentimientos y razón que nos define como un mismo pueblo y una misma colectividad, con un mismo destino histórico.

II

La valoración popular del régimen parlamentario

La revisión de la experiencia vivida en los casi últimos cinco períodos constitucionales en materia del régimen político en general, y del parlamento y sus relaciones interorgánicas en singular, tiene como primera arista y referente la negativa percepción popular que, si tiene algún mérito, sería el de tener el carácter de un desmentido ostensible sobre los logros que se supuso se alcanzarían con el autogolpe y el reemplazo de la Constitución de 1979 por la de 1993. La estima popular del parlamento que opera en el Perú no es mejor, sino acaso todo lo contrario, respecto de la experiencia que se recogió entre 1980 y 1992. El parlamento peruano puede ser símbolo de vergüenza, de desprecio y de miseria en la opinión popular más generalizada. Si nos atenemos a los datos demoscópicos presentados de modo consistente por las diversas empresas encuestadoras de opinión lo que supuestamente justificó el golpe de 1992 y la disolución del Congreso careció de justificación.

No puede obviarse que el Congreso, como acontece en la gran mayoría de países que reconocen y cuentan con un sistema de representación parlamentaria, no se eleva en la estima popular. Si acaso, al revés, su aceptación se precipita en el Perú a un solo dígito en las encuestas de opinión. Y ello a pesar del recambio humano que reemplaza a los cuadros de los partidos políticos por *outsiders* sin antecedentes ni experiencia previa en la vida parlamentaria, la sustitución de la lógica de intermediación de los partidos por la de los movimientos y las agrupaciones adhocráticas que se conforman y se reagrupan con propósitos esencialmente electorales, la introducción de la variante participativa en el modelo de democracia, el recalentamiento y racionalización de los acelerados y sumarios procesos parlamentarios, y la disminución significativa del tiempo de debate, todos los cambios no han favorecido la mejor aceptación popular del Congreso.

Para determinar la validez del juicio que popularmente se dicta respecto a la confiabilidad del mandato representativo y a la eficiencia de la gestión estatal del Congreso, es necesario valorar el aparente carácter periférico de la opinión pública. Por un lado es una opinión espontánea, generalmente improvisada y epidérmica, y por otro es también un juicio elaborado, construido o influenciado externamente por agencias de producción de percepciones públicas. No se trata de dos perspectivas inconexas, sino mutuamente relacionadas en distintos niveles de intensidad o

complejidad, y sólo en algunos pocos casos puede concebirse las como espacios inconexos y recíprocamente autónomos o independientes.

El dilema de la valoración de la Constitución de 1993 entonces toma perfiles similares a los que tienen los enigmas, porque el texto es un depósito de deseos, ilusiones, metas, u objetivos por alcanzar en un horizonte de tiempo determinable, pero ese depósito es también una fuente a la que se llega como pretexto para afirmar los deseos, ilusiones, metas y objetivos de quienes utilizan el texto para conseguir el reconocimiento de sus propios o particulares intereses. En el juego entre los ideales colectivos expresados en el texto, y el uso que de las proposiciones normativas consagra el texto por los operadores, según sus intereses en los distintos episodios de las coyunturas temporales, se define el sonido que efectivamente produce la partitura constitucional. Sólo puede saberse cómo suenan las melodías registradas en el pentagrama cuando los instrumentistas interpretan la partitura según su emoción o competencia operativa. Si la ejecución del programa escrito es fiel a la voluntad del compositor la melodía constitucional es legítima.

Si las competencias del instrumentista de la Constitución, o el distinto tono o color de su emoción constitucional traicionan la vocación original de la partitura, la infidelidad constituye una transgresión normativa o, en el mejor de los casos, un síntoma de que no se reconoce la suficiente fuerza ni respeto musical en la composición conducida o interpretada. El enigma consiste en definir cuánto de la interpretación que realizan los instrumentistas de la partitura constitucional es ejecución fiel o traidora del texto compuesto, y cuánto es lo que el desconocimiento o apartamiento del registro afirma principios, criterios, deseos, metas o ilusiones infundadas en la melodía y arreglos consignados en el pentagrama.

Cuando la opinión pública adopta una posición respecto a la calidad del sistema representativo lo hace desde una perspectiva igualmente estética. Su juicio se basa en el gusto, educado o no, en la calidad del sonido y emoción constitucional de la representación. El parlamento, en este sentido, vale lo que estiman que éste hace en sintonía con el sentido estético y el gusto popular. Si el gusto popular carece de la adecuada educación estimativa, por lo tanto, el juicio sobre el valor del parlamento que representa al pueblo reflejará el exacto sentido estético que el pueblo ha acumulado en su experiencia estimativa.

Los niveles de descontento, por ello, no hacen sino expresar las brechas en la raíz de la relación representativa. La primera brecha es que tiene lugar entre las capacidades con que postulan y llegan los representantes al Congreso, y las competencias del puesto representativo necesarias para el desempeño de la gestión de funciones estatales. La segunda brecha es la que se da entre lo que el pueblo desea y espera de

su régimen representativo, y lo que la competencia valorativa y estética del pueblo es capaz de tener en cuenta para adoptar el juicio reprobatorio que emite sobre el Congreso.

En ambas brechas se expresa por consiguiente la distancia entre lo que régimen representativo produce y la información o conocimiento que el pueblo tiene sobre el desempeño integral del Congreso, más allá, naturalmente, de las sensaciones epidérmicas, episódicas o periféricas que dominan en el criterio demoscópico o mediáticamente sesgado del pueblo. Y por esto último, igualmente, la brecha entre lo que el sistema representativo produce y los actores parlamentarios protagonizan cotidianamente, la capacidad valorativa de los medios de comunicación que seleccionan y enjuician determinados hechos de la acción parlamentaria, y los intereses o actitud de las empresas mediáticas no menos que de los propios productores, conductores o reporteros de los programas televisivos o periodistas en general que minimizan, o maximizan, según tales intereses o actitudes, en la cobertura de los hechos relevados que se comunica y con la que se genera el proceso de formación de la opinión pública general.

El fenómeno perceptivo es en el que aparece la minusvaloración de la institución parlamentaria, y a dicho fenómeno se lo suele concebir igualmente como el problema de la imagen del parlamento. La imagen del parlamento llega a tener un nivel autónomo de existencia cuando se disocia la percepción del ser o sustancia en las ocurrencias empíricas. Esto es, cuando sólo cuenta y se valoran las apariencias de acuerdo a las cuales se forman las opiniones, independientemente de las razones o hechos que efectivamente han tenido lugar o que explicarían mejor lo insuficiente o inadecuadamente relevado por quienes afirman una imagen disociada de la realidad a la que supuestamente refleja.

La dimensión fenoménica de la imagen, en este sentido, es consecuencia del sistema de relaciones objetales en la estructura de relaciones e interacción colectiva. Todo sujeto o actor define los contenidos constitucionales de su comunidad como consecuencia del endose de su universo interno a los objetos con los que entabla una relación. La constitución resulta del imaginario que se construye desde la identidad de cada operador de relaciones comunitarias. La calidad constitucional depende de la visión y del deseo que cada sujeto tiene del otro con el que entabla relación, sea de coordinación paritaria y simétrica, o de sometimiento y dominación jerárquica, asimétrica o vertical. Según como se sienta al objeto con el que se produce la comunicación intersubjetiva es que se definen o afianzan los roles y las estructuras constitucionales. La estructura no existe sin el agente que la integra, la rechaza o la modifica con sus hábitos. De ahí que los productos constitucionales no puedan explicarse, examinarse, analizarse, ni examinarse independientemente de la posición,

intereses, actitudes, deseos, visión, ni imaginario de los agentes de los procesos constitucionales.

A partir de la premisa anterior se colige que la esfera empírica o fenoménica de la Constitución de 1993, como la de cualquier otra Constitución anterior, resulta de las reducciones que proyectan sobre el texto el discurso subjetivo de quienes seleccionan los rasgos o aspectos de la vida y acción parlamentaria. Observar el acontecimiento constitucional por ello, no es ajeno al sentir y al percibir, generalmente no declarados ni conscientemente reconocidos o admitidos, de quienes se pronuncian sobre la verdad constitucional. La verdad es la creencia desde la que se aprecia y demanda significados constitucionales en la valoración de la existencia constitucional.

En el supuesto afirmado, por lo tanto, la imagen del valor de la Constitución se genera en la equivocidad o distorsiones subjetivas propias de las impresiones o percepciones sobre una realidad irreductible al juicio ligero que se desliza en la atmósfera mediática o demoscópica. La imagen del parlamento, en este sentido, no pasa de ser un fantasma o una creación generada en el imaginario colectivo, sobrio, conservador, optimista, delirante o alucinatorio, que omite reconocerse, admitirse o declararse en el juicio imaginario. La imagen deriva de aprioris inconfesados y demoscópica o mediáticamente irrelevantes, en la medida que resulta de la privación de referentes críticos y esenciales para comprender la complejidad de la vida y acción parlamentaria y representativa.

Independientemente del aspecto propiamente externo de la conducta de los representantes sobre los que se emiten juicios poco dichosos, el carácter menesteroso con el que se describe la condición de quienes nos representan en el Congreso también tiene un importante componente en el mundo interno de quien proyecta sobre el propio Congreso su escarnio. El Congreso es situado en la posición del chivo expiatorio perfecto para explicar las deficiencias políticas del aparato estatal. La imagen que circula del Congreso es la imagen que de él deyecta el coro precario y mendicante de reconocimiento colectivo integrado por los supuestos formadores de la opinión pública. Proyectar es, en efecto, trasladar a otro lo que se ve dentro de uno mismo, no sin cierta aprensión. El horror innombrado de lo que se teme tener en el propio interior se vuelca en el *lorna* que debe soportar los residuos excrementicios del *avivato* que así se cree cubierto en su maniobra defensiva.

En buena cuenta, tanto quienes opinan y perciben, como quienes construyen la imagen desde la barricada mediática, son sujetos víctimas de sus propias competencias epistemológicas, axiológicas, políticas o éticas. La calidad de la imagen y de los juicios emitidos sobre el fenómeno representativo y sobre la acción parlamentaria no es superior a la calidad y competencias de los ciudadanos que enjuician su régimen

político, sean empresas mediáticas o cualquier miembro anónimo de la comunidad nacional. El juicio popular que se deriva de la percepción pública o mediática es un juicio proyectado ideal y reductivamente desde las incompetencias de la subjetividad del sujeto que formula dicho juicio.

Por esta razón es que no es una medida apropiada circunscribirse a los solos registros populares de la dimensión demoscópica o mediática que recogen la sostenida y reduccionista imagen negativa de la valoración del Congreso durante el período de vigencia de los últimos 20 años de vigencia de la Constitución de 1993. De ahí que sea necesario integrar factores adicionales a los que precariamente aporta el generalizado descrédito con el que comercia la opinión pública.

III

Las nuevas y las mismas (o peores) patologías del régimen parlamentario peruano

En los análisis de desempeño de las instituciones se pasa por alto, o no suele tenerse lo suficientemente presente, el impacto que ocasiona en los diseños y la operación de las organizaciones los macroprocesos políticos de orden global. El diseño y funcionamiento del parlamento peruano de 1993 está lejos de ser ajeno al contexto y los paradigmas que afectan la dirección u orientación de los sistemas políticos y la vida social en general.

Entre los rasgos más significativos que definen transversalmente los escenarios globales comunes, los más importantes son la caída del imperio soviético y del muro de Berlín, que sustituyen un sistema bipolar por otro inicialmente unipolar que progresivamente afirma la multipolaridad concurrente de focos regionales de poder internacional. Consecuencia de la implantación del sistema multipolar es la disolución del régimen de división ideológica del espectro político, entre el capitalismo y la democracia liberal, y el socialismo; vale decir la división entre el capital empresarial y la fuerza del mercado laboral.

Uno de los efectos más visibles de este paradigma es el progresivo debilitamiento de los partidos políticos, cuya existencia dependió en gran medida del posicionamiento ideológico que asumieron sobre la libertad de empresa y la protección de la fuerza de trabajo. Extinguida la Unión Soviética y reconocido el mercado como mecanismo óptimo de regulación de las relaciones económicas en la mayoría de economías del mundo, los partidos perdieron el marco lógico de acuerdo al cual estructuraban su discurso y organizaban a sus militancias en los procesos electorales y políticos en las

naciones. El efecto de la pérdida de protagonismo efectivo de los partidos políticos en el desacoplamiento o desencuadre generado por la ruptura de un paradigma basado en la polarización ideológica no fue escaso, porque el discurso hegemónico basado en la prioridad de la economía de mercado y su progresiva y acelerada globalización causó simultáneamente serios déficits en la cultura política, uno de los más notables fue la pérdida de impulso político en la dirección del Estado determinada por desapalancamiento que los partidos ocasionan en la organización de los principales procesos nacionales y la articulación de los argumentos públicos en el discurso nacional.

Otro importante efecto visible es la afectación del proceso de subjetivación de los actores económicos y sociales, los mismos que se normalizan conforme a una misma pauta motivacional. Esta pauta es la prevalencia de la racionalidad instrumental, la maximización de beneficios y el cálculo del propio interés en los procesos colectivos de agregación de preferencias individuales. El proceso de subjetivación y de normalización colectiva no suele valorarse lo suficiente, a pesar de lo masivo de su capacidad de afirmación de los proyectos colectivos y de generación de una misma percepción o visión del mundo y también de una misma voluntad comunitaria con pretensión de universalidad.

Las subjetividades son la materia en la que se sustenta el proceso de producción y acumulación de las grandes tendencias colectivas, y así como causan el proceso productivo del discurso y de los actos colectivos, también son un efecto del mismo en razón a la indiscernible, inextricable y recíproca relación que existe en la interacción entre el agente y la estructura en la que aquél opera en los puntos críticos de articulación entre la individualidad y la socialidad del discurso y de la acción política. En el proceso de subjetivación el discurso ha recibido la decisiva inyección de la ideología del utilitarismo dominante, así como la lógica de la maximización racionalista del propio beneficio e interés como criterio para preferir una alternativa sobre otras en los distintos mercados. El dominio del utilitarismo en el proceso de subjetivación no es inocente ni inocuo porque es el principal estímulo en la generación de modos o estilos colectivos en la economía de mercado de las sociedades democráticas.

Complemento importante de estos aspectos estructurantes de las relaciones globales son el decisivo impacto del desarrollo tecnológico en materia del procesamiento de la información a través de ordenadores, y el progresivo copamiento de la capacidad y dimensión representativa por los medios de comunicación. En términos de la presentación de la evaluación que se realiza en este trabajo tanto el desarrollo informático como la mediatización del escenario público traen como consecuencia el desarrollo de mecanismos de generación de opinión política paralelos al clásico sistema de representación estatal, tanto a través de la creación y fortalecimiento de las

redes sociales en una indefinida cantidad de foros públicos concurrentes y generalmente inconexos entre sí, como a través de la capacidad de segmentar masivamente la opinión pública según la selección de temas y de tonos afectivos que se origina en los medios en general y en la televisión en singular.

El perfil del parlamento que actúa en los últimos 20 años no es indiferente al impacto que producen los paradigmas organizacionales de los macroprocesos políticos. Afecta a los partidos, afecta el proceso de formación de la opinión pública, afecta el funcionamiento del sistema representativo, y afecta, por lo tanto, el mecanismo mediante el cual la ciudadanía accede y asume puestos representativos, la evaluación que se realiza de la acción representativa, no menos que el tipo de sujetos políticos que construye el sistema paradigmático vigente, sujetos entre los que luego la población elige a sus representantes y que luego deben actuar según la ideología dominante.

Es en el entorno histórico de un paradigma global tan dramáticamente distinto que, a partir de 1993, el parlamento peruano funciona con bríos y energías renovados. Los operadores cambiaron radicalmente. Los dirigentes, los cuadros y los equipos políticos entrenados en la tradición y costumbres vigentes hasta 1992 fueron reemplazados sin reparo por gente casi totalmente nueva en la dirección del Estado. La experiencia y la tradición parlamentaria peruana habían sufrido la denostación y el vituperio general. En su reemplazo los nuevos movimientos políticos se organizaron para llevar al parlamento a ciudadanos sin mayor experiencia política ni parlamentaria, con muy contadas y escasas excepciones, convencidos de que su presencia supondría la corrección de los errores largamente lamentados. Luego de señales precursoras como el triunfo de *outsiders* como Ricardo Belmont y de Alberto Fujimori, 1993 marcó el inicio de un punto aparentemente sin retorno en la transformación de la vida política y estatal del Perú.

El recambio de operadores generó una nueva y distinta visión de la organización parlamentaria y representativa. El objetivo era reinventar el parlamento sin las depuradas y longevas prácticas y costumbres que afirmaron quienes adquirieron varias generaciones de experiencia estatal hasta 1992 (no obstante los lapsos de ruptura constitucional). Los equipos de nuevos actores asumieron para sí el papel de constructores de un nuevo tipo de parlamento, como si el parlamento peruano anterior a 1993 no mereciera gozar del carácter de un referente organizacional, o como si la historia precedente formara parte de un prontuario de obscenidades vergonzosas para el puritanismo político de la generación que toma la posta en 1993.

En este contexto aparece y se desarrolla la transición hacia el concepto y una distinta manera de existir políticamente luego de la ruptura del paradigma precedente y del

shock que se inició con el brusco cambio generado con el autogolpe de 1992. Progresivamente la dimensión del desarrollo político entra en una espiral de recesos inversamente proporcionales al sobredimensionamiento de la variable económica que copa el discurso de la racionalidad pública. La consecuencia es que la materialidad económica se divorcia de la idealidad política en grado tal que quienes acceden a puestos políticos se mantienen en la debilidad de una burbuja desconectada y desintegrada de la raíz política de la vida colectiva.

Al régimen parlamentario anterior a 1993 se le imputaba lentitud e ineficiencia, las que se expresaban como un proceso lento de deliberación y aprobación de las leyes, así como la insuficiencia del proceso de control político que consistía en un número significativo de investigaciones parlamentarias inconclusas o en una cantidad exagerada de actos de control que dificultaban la capacidad de gestión del gobierno. Por otro lado, la propuesta alternativa contra esas ineficiencias típicamente organizacionales fue, de modo sintético, aspectos o notas distintivas como la instalación de un nuevo tipo o concepto de parlamento; con solo una Cámara en vez de dos; con un régimen de conducción plural; con reglas de debate que redujeran el número de intervenciones y el tiempo de cada una; un sistema riguroso de filtración de los actos de control político y fiscalización; y un parlamento, por último que, además, tuviera mayor proximidad y sensibilidad con los requerimientos y la voz de la población.

Entre las premisas más importantes que integran esta valoración las más notables son la afirmación del valor político inherente al parlamento como eje importante y axiológicamente superior de un régimen republicano basado en el principio de la primacía de la voluntad popular; la posición simétricamente equidistante entre el parlamento y el gobierno en el esquema de distribución funcional del poder estatal; el origen representativo y no imperativo del mandato; la naturaleza eminentemente plural y deliberativa del ejercicio de las tareas estatales del Congreso; y el carácter indirecto de una democracia intermediada por organizaciones partidarias o movimientos políticos.

1.- Instalación de un distinto concepto de parlamento

El distinto concepto de parlamento cubre dos esferas principales. Por un lado el énfasis en el carácter representativo, que comprende la mayor apertura al vínculo con la colectividad y la menor intensidad en el ejercicio de funciones típicamente estatales como la legislativa y la de control. Por otro lado la mayor orientación a la gobernabilidad, entendida como respaldo a la continuidad del modelo económico, bajo la dirección que imprime principalmente el Ministerio de Economía y Finanzas.

1.1 El concepto representativo y la participación política

Lo que de representativo supone el énfasis en el modelo que procura instalarse desde 1993 va de la mano con la reducción del énfasis en las dos principales funciones estatales por las que el Congreso ha sido responsable, la función legislativa y la función de control político. Impulsar la dimensión representativa del papel del Congreso en el Estado supone como contrapartida la minimización del desempeño eficaz y efectivo de las tareas legislativa y de control político.

Y también va de la mano con una variante importante, porque el modelo básico de democracia representativa ha sido alterado con componentes propios de formas imperfectas de democracia directa en la modalidad de democracia participativa. Estos componentes en el régimen político y constitucional peruano que se plantean en la Constitución de 1993, pensados como una estrategia de fortalecimiento de la democracia representativa, no es claro que sirvan material y efectivamente a ese fin. Por el contrario, cabe temer que su impacto se manifieste como una técnica contraproduktiva, porque antes que reforzar la relación representativa, desnaturalizándola y debilitando la capacidad de gestión de los representantes, la diluye, y la disipa.

¿Cómo entender que los componentes participativos del modelo democrático afecten la calidad de la democracia representativa? La premisa elemental del modelo representativo es que el voto constituye una autorización a los representantes para que actúen durante el período de su mandato por cuenta e interés de los representados. La autorización deja en libertad al representante para proceder conforme al fuero del saber y entender de su consciencia. La autorización no se concibe recortada mediante procedimientos de verificación, consulta ni contraste periódico con la población representada antes del vencimiento del plazo del mandato.

Sin embargo, las técnicas participativas del modelo reconocido en la Constitución son una forma de negar, o por lo menos de disminuir la seriedad y alcances efectivos del mandato recibido. La autorización se distorsiona, convirtiéndose, si no en un mandato sujeto o condicionado al asentimiento ulterior de la población, en otra forma sesgada de debilitamiento del poder encargado que desconfía o duda de la calidad del mandato respecto al cual se consulta.

Si bien es cierto e incuestionable que el soberano en la república son los ciudadanos titulares del mandato, la dimensión representativa de la república, sin desconocer la inalienabilidad del mandato popular, genera un mecanismo práctico que permite la toma de decisiones estatales sin requerir la consulta directa de cada decisión a la totalidad de ciudadanos de la república. Ese mecanismo es la imputación de las

decisiones colectivas al cuerpo de representantes a quienes se elige para que ejercite la totalidad del poder político de la comunidad con la autorización, y por cuenta e interés de toda la colectividad. La eficiencia de este mecanismo práctico depende, en primer término, de las competencias de los representantes pero, en segundo lugar, del poder efectivo que se reconozca a quienes intermedian la voluntad popular.

Las incompetencias estatales de los representantes afectan la calidad de los resultados colectivos producidos por el parlamento, pero la minimización de la intensidad del poder encomendado opera como un desincentivo en el ejercicio del mandato y también como una perturbación técnica en los procesos de toma de decisión colectiva de los representantes en el Congreso. Es un desincentivo porque la fuerza nominal o supuesta del poder recibido reduce la capacidad de acción, la misma que retorna como una autorización menos fuerte; esto es, un mandato más débil para operar. Y se trata de una perturbación generadora de ineficiencias porque la intervención o participación directa de la comunidad en los procesos estatales a cargo del Congreso externaliza las responsabilidades, hace más complejos los procesos, no necesariamente más acertadas las decisiones técnicas que debe tomar corporativamente el Congreso, y dudosamente de mejor calidad política los productos alcanzados en un proceso que desde el punto de vista cuantitativo sea probablemente más participativo pero desde el punto de vista cualitativo no parece ser suficientemente representativo de la voluntad popular.

El componente participativo de democracia representativa genera un híbrido político que si bien genera la expectativa o ilusión de que el mayor número de puentes entre el Estado y la población mejora la calidad de la democracia, no es menos cierto que también desvirtúa los beneficios y ventajas de los tipos en su versión más pura. En muchos casos, en efecto, por ejemplo, opciones como las audiencias públicas, la iniciativa popular, el referéndum o la revocatoria del mandato, terminan minando el vínculo representativo de los representantes, quienes terminan desinteresándose en el desempeño de sus funciones en razón a la turbulencia procesal, si no intromisión sustantiva de la población en los procesos estatales. La razón detrás de ese tipo de reacción es que la intensidad de la autorización es inversamente proporcional a la mayor autonomía con la que esa autorización puede ejercitarse. Cuanto menos intenso sea el grado de autonomía la consecuencia es que la fortaleza del mandato es menor y el grado de autorización inherente al mandato es menos intenso.

La inclusión de modos de participación, bajo este tipo de premisas, contribuye al oscurecimiento u opacidad del mandato representativo según las premisas del modelo de organización liberal. El aspecto heterodoxo del enfoque participativo en el modelo democrático de la Constitución de 1993 no es estrictamente afín a las premisas también liberales del modelo hegemónico global basado en el capitalismo como

régimen económico. Las dispersiones y asintonías entre la esfera económica y la política obedecen en gran medida a la disociación que cabe advertir entre la cultura instrumental inherente al modelo económico, que supone un *proceso de subjetivación individualista* en el que los actores se guían por un esquema de racionalización que maximiza sus beneficios individuales y, por otro lado, el *proceso de subjetivación paternalista* propio de la historia colectiva nacional, marcado por un estilo o modelo rentista o patrimonialista de organización social, conforme al cual se esperan modos de intervención y de subsidio estatal para compensar las asimetrías del mercado que no se alcanzan con el tipo anárquico e individualista de actores que no llegan a medir ni concebir su capacidad de acción como agentes desde una perspectiva comunitaria.

Son dos lógicas contrapuestas y lógicamente incompatibles en estado puro, que sin embargo conviven en medio de la aporía irresuelta en el proceso de subjetivación colectiva. De ahí la presencia de rasgos esquizoides en la dualidad del discurso político de los actores políticos, algunas de cuyas expresiones más notables son la calificación del modelo de la *escopeta de dos cañones*, que es parte de la ambigüedad en la conducta transversal de los dobles y desintegrados estándares entre los actores individuales y colectivos de los procesos políticos nacionales, en los que se manifiesta igualmente la racionalidad instrumental y la maximización de beneficios privados cuando se trata de la fijación de posiciones respecto de quienes concurren en el debate y aprobación de políticas públicas.

A lo anterior se debe añadir la cada vez menor gravitación efectiva que tienen los partidos políticos. No sólo porque los actuales niveles de organización y de elaboración doctrinaria e ideológica adolecen de severas fallas entre los militantes de los partidos, sino porque éstos han dejado de constituir una forma hegemónica de organización política, toda vez que el mayor protagonismo de los *outsiders* y del *movimientismo* político compiten con éxito contra las formas típicas de organización y funcionamiento de los partidos políticos, a grado tal que en países como en el Perú no cabe calificar a la existencia de agrupaciones políticas con propiedad como un *sistema de partidos*.

Outsiders y *movimientismo* expresan dos modos complementarios de intervención política, especial y significativamente característicos del período y era histórica que se inicia a fines de los 80s e inicios de los 90s. Los *outsiders* asumen un papel protagónico como consecuencia del desprestigio que afecta a los líderes de los partidos políticos y a la lógica elitaria inherente a esa forma de organización. La respuesta a la modalidad oligárquica de organización partidaria es la desertión de militantes que optan por generar corrientes de opinión paralela cuya expresión organizacional son los *movimientos*, esto es asociaciones que se conforman con criterio eminentemente coyuntural, las mismas que tienden a disolverse, a fusionarse o a recomponerse sucesivamente según la diversidad de períodos electorales por los

que atraviesan las localidades o el país. Cabe mencionar como complemento visible de este entorno el desarrollo de modos de organización colectiva antes invisibles, como es el uso de una modalidad asociativa conocida como *organismos no gubernamentales*, cuya existencia es frecuentemente financiada por agencias de cooperación internacional y que suele presentarse como expresiones de la *sociedad civil*. Los *organismos no gubernamentales*, u ONGs, suelen operar a través de proyectos de intervención en la sociedad según líneas de interés prioritario de innegable efecto político, no pocas veces vinculados a orientaciones derivadas del pensamiento socialista o comunitario, opuesto al modelo hegemónico derivado del principio liberal de libertad de mercado, contrario al intervencionismo, y enmarcado en la lógica del sistema económico capitalista.

La prevalencia de *outsiders*, de otra parte, a la vez que oxigena la dinámica de la vida política, también pulveriza y esfuma el vínculo entre las organizaciones y la sociedad, y entre el representante y estas últimas. Adicionalmente, la mayor presencia de *outsiders* en la organización estatal también ocasiona la eliminación de un factor importante de eficiencia política como lo es el descuido del papel que tiene la experiencia de los actores en la organización política y estatal. Los *outsiders* que asumen protagonismo en la vida parlamentaria desde 1993 tienen un alto nivel de rotación en la representación política, a diferencia de los planteles consolidados y experimentados de operadores políticos que tuvieron amplio protagonismo hasta el año 1992.

Va de la mano con el debilitamiento del papel intermediador y consolidador de la voluntad popular que se asigna a los partidos políticos (además, ciertamente, de la ascendente capacidad representativa fácticamente asumida por la industria mediática, no menos que la mayor capacidad autorepresentativa ejercitada mediante el impacto de las redes sociales que la industria informática visibiliza y potencia en la esfera pública), la existencia y mantenimiento de fórmulas electorales que impiden el desempeño de la agencia en los procesos políticos. El abandono de fórmulas de elección mediante listas, y la capacidad del elector de alterar el ordenamiento de estas mediante el voto preferencial, disminuye la capacidad de las agrupaciones de actuar en un marco estructurado de orden político. Pero además de la disminución de la capacidad de dirección estructurada de los agentes de intermediación, se afecta el grado de responsabilización a los partidos. Si quienes ganan una elección no son en sentido estricto quienes son propuestos por los partidos, sino el plantel que resulta de la elección popular extraído y alterado de las listas presentadas por los partidos, no son los partidos a quienes luego cabrá exigir responsabilidad alguna por la actuación de sus miembros en la gestión representativa ante el Estado.

La responsabilidad de los partidos es proporcional a la capacidad que se les reconoce para administrar la confianza del electorado. Cuanto más se les recorte la confianza

que deben gestionar o administrar en el mercado electoral, tanto menor será la exigibilidad de la responsabilidad que les corresponda. Corolario de lo anterior es que tanto menor será la eficiencia de la gestión de intermediación de los partidos cuanto menos libertad de acción se les asigne, sea a nivel institucional como cuando se interdicta su potencia organizacional mediante la opción del voto preferencial, o cuando la estructura del sistema genera modalidades concurrentes y competitivas de representación paralelas a través de la sociedad mediática, de las formas de intervención de las ONGs, o del espacio público actualmente ocupado por las redes sociales. Sin libertad de acción para emprender la representación los partidos carecen del medio eficaz por antonomasia para responder a la necesidad en razón a la cual se explica su existencia en el sistema político. Negar o recortar esa libertad va de la mano con la discapacitación que se inculca al responsable principal de la intermediación y representación política.

Es un dato incontestable que el concepto representativo del Congreso no logra instalarse eficientemente en el régimen parlamentario. La dimensión representativa del Congreso no llega a cubrirse, a pesar de los estériles esfuerzos por alcanzar aceptación, reconocimiento o solidaridad de la población. La representatividad, en efecto, se agota en la capacidad del sistema electoral para designar entre los candidatos cuáles cuentan con la presunta representación de los votantes. Inmediatamente después de la elección la representación sustantiva de la colectividad se mantiene como un exceso incumplido por los agentes representativos, como lo muestran las consistentes versiones de descrédito e impopularidad en el imaginario popular. El espacio representativo es cubierto ahora sin vínculo adecuado con el Estado, porque el interlocutor de la representación son actualmente los medios de comunicación y las redes sociales, que operan sin cortapisa ni mayor restricción en el entorno de la representación política. Y cuando en algún episodio extraordinario se registra alguna mejoría en el reconocimiento de la capacidad representativa del Congreso ello se ha debido en gran medida al impacto especialmente mediático que ha tenido en la prensa la capacidad comunicativa de quien ha presidido el Congreso, lo cual tiene particular incidencia los primeros años de cada período constitucional (por ejemplo, entre 2001 y 2002 con Carlos Ferrero Costa, el 2006 con Mercedes Cabanillas Bustamante, y el 2011 con Daniel Abugattás Majluf).

Se prevé, por ejemplo, que los congresistas cuenten con espacios físicos para la atención descentralizada de los requerimientos de la población en las provincias; se ha intentado la realización de sesiones descentralizadas del Pleno y de la Mesa Directiva; siguiendo el modelo chileno se ha creado la *semana de representación* una vez al mes; así como se ha creado un espacio organizacional que centraliza puntos importantes de la demanda en la Oficina de Participación Ciudadana, la que además cumple con la función didáctica de difusión de la finalidad o sentido organizacional del Congreso en la

población tanto mediante cobertura efectiva en el territorio como mediante la plataforma virtual que facilita el intercambio de información y la formulación de preguntas o propuestas a los congresistas y a las Comisiones.

La semana de representación es una modalidad de contacto entre el representante y la circunscripción que lo elige, que comprende la visita a las diversas localidades que la integran. Las actividades que se desarrollan son variadas, y comprenden ceremonias culturales e inauguraciones de foros u obras; inspección de avances o resultados de proyectos locales; audiencias para escuchar la problemática que las afecta, entrega de bienes, medicamentos; contactos y coordinaciones con autoridades locales y regionales, o con asociaciones representativas de la población. Las visitas de representación durante esa semana generan una bolsa de requerimientos que demandan la procuración y agenciamiento de los pedidos, denuncias o temas de intermediación ante el propio Congreso u otras entidades del gobierno central. De lo trabajado durante esa semana los congresistas presentan un informe del que se da cuenta ante el Consejo Directivo, para su sucesiva publicación en la página web institucional. Se dan casos en los que las actividades no son realizadas de manera personal, sino por delegación a través de los asesores o asistentes de los congresistas. Los informes la gran mayoría de ocasiones son presentados personalmente por los representantes, pero hay algunos casos en los que, igualmente por delegación, quienes los suscriben son los asesores o asistentes por encargo de los congresistas.

Las llamadas oficinas descentralizadas tienen el propósito de funcionar como sucursales del despacho en la localidad por la que el congresista ha sido elegido, aunque el concepto original fue constituir no una oficina personal sino institucional en la que todos los representantes de la misma localidad cuenten con el apoyo de personal y logístico del Congreso para apoyarlos en la tarea de enlace con la población, gremios, movimientos o intereses propios de la zona. La insuficiente capacidad de coordinación y la lógica maximizadora del enlace personal del congresista con la población (derivada del enfoque eminentemente electoral del vínculo entre el representante y la potencialidad de electores de cada localidad) ha desvirtuado la idea central.

Las sesiones descentralizadas del Pleno fueron anunciadas por primera vez a inicios del período 2011-2012, durante la presidencia del congresista Daniel Abugattás. Sólo se realizó una, en la ciudad de Ica. A la sesión asistieron 114 congresistas, en medio de algunas solitarias protestas en contra del método anunciado por el Presidente del Congreso, que argumentaban, primero, que la representación se ejercitaba respecto de la nación; segundo, que el vínculo representativo tenía como origen el voto recibido en las circunscripciones por quienes candidateaban en ellas, no por cualquiera ni por todos los congresistas; tercero, que como consecuencia de la autorización de representación recibida, tocaba a la discreción de los congresistas, y no era potestativo

de la Presidencia ni de la Mesa Directiva del Congreso, definir modos específicos de concretar el vínculo representativo; y cuarto, que no existió acuerdo del Pleno de sesionar en sede distinta a la fijada en la capital de la república, ni hubo tampoco acuerdo del Pleno de realizar esa actividad institucional.

No obstante los argumentos expresados, los requerimientos tomados en la sesión descentralizada generaron 693 respuestas de las entidades comprometidas en las gestiones iniciadas por los congresistas, y estas respuestas a su vez supusieron 290 comunicaciones a los peticionarios y solicitudes de reiteración a las entidades que omitieron responder a la gestión iniciada. La tendencia en esta dinámica parece revelar que la modalidad de tratamiento no varió mucho respecto de la que se inicia a través de formas regulares de vinculación entre el representante y la población. Dichas formas son tanto las visitas que antes de la primera sesión descentralizada del Pleno solían realizar los representantes cada fin de semana a su circunscripción, como la modalidad de presentación de pedidos de informes que reconoce la Constitución a los cuales existe obligación de respuesta. La intervención masiva que se procuró generar con el estilo de gestión representativa proyectado por el Presidente Daniel Abugattás no parece haber mejorado la calidad del vínculo representativo. Por el contrario, aparentemente la presencia multitudinaria de congresistas favoreció la impresión de tratarse de un gesto o disposición favorable para mejorar la vitalidad del vínculo representativo, que no contó con resultados proporcionales al gesto.

Así como la ocurrencia del desplazamiento extraordinario de virtualmente todo el plantel de congresistas fue notorio y recibió cobertura mediática significativa, esa presencia fue acompañada igualmente de ilusiones y de expectativas que al quedar inadecuadamente atendidas detonaron la precipitación del desencanto o descontento. El aparato y maquinaria de desplazamiento demandó energía y recursos significativos, pero el tipo de resultado obtenido trajo consigo la conclusión de que la extraordinariedad de la medida solo reprodujo el mismo tipo de producto colectivo. Fue más de lo mismo. Lo mismo que no pudo ser corregido con mayor presencia, mayor desplazamiento, mayor inversión. Si bien fue notable el esfuerzo para enfatizar e intensificar la comunicación entre el pueblo y el Estado, los resultados no se alcanzaron en medida más significativa que la que permitía el uso regular de las prácticas y modos regularmente utilizados por el Congreso.

No obstante haber sido convocado un proceso de consulta nacional para definir cuáles serían los siguientes Departamentos en que se realizarían las posteriores sesiones descentralizadas, no se cumplió con el propósito original. El argumento más importante fue que resultaba relativamente improductiva una movilización de tal magnitud, cuyo efecto más visible era el aparato de difusión y de prensa que alborotaba a la población con expectativas propia de una novedad en sus rutinas. Sin embargo desde el punto de

vista organizacional el despliegue de la totalidad de congresistas, además de sus asesores, personal de apoyo, y el servicio parlamentario encargado del asesoramiento y asistencia para el desarrollo de las sesiones, no justificaba el riesgo y el bajo nivel de eficiencia comparativa en relación con el mismo cumplimiento de funciones estatales desde la sede del Congreso en la capital del país.

A la experiencia de la sesión descentralizada del Pleno le sucedió otra experiencia de intensividad del régimen representativo relativamente infructuosa. Fue el proyecto de reclutamiento y capacitación de los llamados gestores de la representación, que se organizó mediante la postulación de personas que contarían con entrenamiento para tomar información relevante sobre las necesidades de las localidades a las que se los asignaba para que monitoreen y realicen seguimiento a los principales proyectos de iniciativa pública, así como para que realicen evaluaciones de desempeño de las autoridades objeto de control parlamentario. La iniciativa abortó a pocos meses de su concepción por advertirse defectos en los procesos de reclutamiento y de remuneración del personal, pero más importante aún porque se entendió que quienes integran el contingente de gestores pudieran carecer de la idoneidad e imparcialidad política necesaria para actuar efectivamente como operadores institucionales, antes que como agentes interesados y dependientes de quienes fijaran el programa y la agenda de su acción.

De modo similar las sesiones descentralizadas de la Mesa Directiva que optó por desarrollarse durante la presidencia del congresista Víctor Isla, fue otro intento de cumplir con la dimensión participativa entendida como proximidad o acercamiento a la voluntad popular. El rol representativo que puede cumplir la Mesa Directiva, sin embargo, es limitado, porque sus competencias institucionales básicas son en la administración del Congreso, y en la dirección de los debates durante el desarrollo de las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente, del Consejo Directivo y de la Junta de Portavoces.

La capacidad de acción eficaz que tiene la Mesa Directiva es mínima, en relación con la generalidad de demandas y requerimientos que suelen plantear las localidades. La presencia física y la capacidad de escucha de la Mesa Directiva son excesivas en relación con el rol que ella puede cumplir de modo efectivo en las localidades en que se decide sesionar. La lógica natural del sistema implica que quienes se hagan presentes en las distintas circunscripciones sean quienes postulan y son elegidos en o por ellas. La Mesa Directiva no es la instancia específica relevante para la gestión de la demanda popular. La agencia natural es la que le corresponde a los mandatarios de la localidad. Si la Mesa Directiva se constituye como agencia se excede en las competencias naturales propias de su función en los procesos parlamentarios.

Una expresión adicional del concepto de representación emergente durante la vigencia de la Constitución de 1993 son las modalidades de comunicación entre las Comisiones y la población a través de las audiencias públicas y las audiencias descentralizadas. Las audiencias son modos estructurados de recibir los aportes y opiniones de la comunidad en relación a temas específicos de consulta sometidos a la consideración, debate y aprobación del Congreso. En las audiencias participan expertos en la materia del tema abierto a debate, así como el propio público que asiste a dichos foros. El circuito se abre con la convocatoria y los aportes e intervenciones producidos durante las audiencias, pero no se cierra sino con la referencia que debe hacerse en los dictámenes de las Comisiones o grupos de trabajo respecto a los aportes recibidos, cuáles y por qué han sido asumidos, y cuáles y por qué se han dejado de lado. El descuido de la explicitación del aporte es una práctica que pierde una parte importante en el uso de esta metodología de participación popular en los procesos parlamentarios.

Un modo emparentado de organización de la consulta lo constituye el compromiso estatal de tomar la opinión de las poblaciones nativas respecto al uso de recursos inherentes a su patrimonio cultural. La denominada consulta previa comprende mucho más que la consulta sobre iniciativas de alcance propiamente legislativo, porque incluye igualmente la obligación que le corresponde al gobierno en relación con los actos normativos o dispositivos que afectan el patrimonio nativo. El carácter preeminentemente representativo de la democracia peruana, sin embargo, genera un sesgo indiscutible que consiste en el carácter básicamente consultivo de la consulta, toda vez que la capacidad decisoria del órgano representativo es inalienable e indescionable en el Estado y la sociedad.

Por razones insuficientemente comprendidas el Congreso ha caído en una progresiva declinación de la estima popular a pesar del esfuerzo en contra gestionando políticas de imagen pública o con empleados a los que se contrata en mérito a su vinculación con el sector mediático. La estrategia de combatir la mala imagen con medios eminentemente mediáticos no ha cambiado el deterioro en la situación del Congreso. La enorme gravitación que tiene la morbosa selección mediática de las inconductas o irregularidades en la conducta o desempeño de algunos congresistas, sumado a las cíclicas referencias que se cubren del monto de los emolumentos congresales, o de los viajes que realizan dentro o fuera del país, la consecuencia es que existe un patrón típico que acarrea la inevitable consecuencia que el Congreso se convierta en uno de los tótems del *punching ball* público, independientemente de la regularidad que existe paralelamente en el desempeño funcional, e incluso de los esfuerzos extraordinarios que más de un congresista realiza durante el cumplimiento de su mandato para honrar el encargo recibido.

La revisión de los conceptos recientes de optimización del vínculo entre el representante y la población no han variado significativamente la disconformidad y falta de aceptación del Congreso por la población. Parece tratarse de un fenómeno que tiene poco que hacer con la mayor, igual o menor acción que emprende el Congreso respecto de las poblaciones representadas. El vínculo con la población sólo parece alterarse entre cada representante y las redes políticas y locales en situaciones de proximidad electoral. Antes de las fechas de elecciones la población es una realidad inerte de poca capacidad de reacción.

Si estos supuestos son correctos es necesario recuperar el concepto básico inherente al modelo de democracia representativa conforme al cual el mandato constituye una autorización para que el representante honre el encargo y actúe según el mandato de su consciencia en el marco de la Constitución y del programa del movimiento del cual es parte. Si la calidad de la autorización es desconocida la consecuencia natural es el minado de la autorización recibida. Si quien tiene una autorización correctamente obtenida para operar durante un período determinado ignora el alcance y además en nombre de la supuesta vitalidad, legitimidad o mayor proximidad del mandato plantea una dimensión autónoma de la representación a través de formas extraordinarias de programación de la función representativa el efecto que consigue es que se diluya el encargo recibido, el mismo que así queda sujeto a impulso o a convalidación exógenos a los de la discreción, entendimiento y consciencia del representante autorizado.

Según el concepto clásico de representación la función representativa se cumple ante el Estado para realizar las actividades propias del órgano parlamentario. Esto es, fundamentalmente, las funciones y actividades legislativas y de control o legitimación del poder popular ante el Estado. Este es el *hardcore* o núcleo duro del negocio parlamentario. Minimizar las responsabilidades inherentes a estas dos funciones básicas constituye una manera de desatender el mandato recibido. Quienes representan, antes que expandir su desempeño intentando coberturas de dudosa calidad representativa, están obligados a concentrar intensa y personalmente el ejercicio de sus funciones alrededor de la demanda de acción legislativa o de control político. Descuidar el *core* del negocio genera el debilitamiento del órgano representativo así como la calidad del ejercicio por el que debe ser indelegable y personalmente responsable cada uno de los congresistas, sin sujeción a intermediación de ninguna especie o grado.

Desafortunadamente quienes han promovido la inclusión de componentes no representativos en un modelo de democracia representativa, las más de las veces se han dejado guiar por la ligereza de la comprensión y alcances de la naturaleza y carácter representativo del mandato, así como por su aún menor conocimiento de las limitaciones y condiciones dentro de las cuales son útiles o beneficiosos los

componentes participativos de formas directas de democracia. El resultado es el engendro de un híbrido que disminuye desde adentro las virtudes del modelo representativo sin alcanzar las supuestas e ilusorias ventajas del modelo participativo. El producto último, dadas estas condiciones, es el progresivo colapso de las instituciones representativas y la generalización de la abulia, la indiferencia, la apatía y el desencanto político de la población. La caída libre en la que se precipita el Congreso no se detendrá sino cuando el elector se reconozca a sí mismo como causa última de la acción representativa de sus mandatarios, y asuma como costo político inevitable que en las democracias representativas los pueblos no pueden generar mejor calidad que la que tienen los ciudadanos a quienes representan los representantes.

1.2 El parlamento como instrumento de continuidad del modelo económico

El parlamento se ha venido concibiendo como una herramienta indesligable del mantenimiento del tipo de logros que ha alcanzado el Perú en materia de prosperidad económica. Con pequeños matices los últimos 20 años muestran que el parlamento ha servido para respaldar las políticas económicas centrales del modelo global. Los distintos niveles de incidencia que han generado las preocupaciones por la dimensión laboral o medioambiental no han afectado el núcleo del modelo de políticas públicas.

La orientación del parlamento ha contribuido a mantener el modelo económico sin que la oposición haya dado muestras serias de pretender la desestabilización o promover la ingobernabilidad definida por las premisas o parámetros económicos mantenidos desde 1993. Parte de esta realidad se evidencia a través de los consensos en el discurso y los resultados de las votaciones. El parlamento, en este sentido, se ha convertido en un acompañante confiable al modelo que conduce el gobierno, y las deficiencias organizacionales de su funcionamiento, tanto como los graves niveles de descrédito que afectan el carácter representativo de su papel político no han incidido ni afectado en el manejo que de la política económica han llevado adelante, exitosamente, los gobiernos de los sucesivos gobiernos en el poder desde 1993.

Parte del rol cumplido por el Congreso en relación con el apoyo y sostenimiento de las políticas económicas que dirige el gobierno, tiene como correlato el reconocimiento del liderazgo del gobierno en la definición de las políticas legislativas, lo cual equivale, recíprocamente, al posicionamiento y competencia comparativamente inferior del Congreso en relación con la prioridades legislativas que está en capacidad de desarrollar.

Del papel creciente que asume el Congreso como acólito del direccionamiento económico marcado por el gobierno se sigue que se produce el inevitable reforzamiento material del régimen presidencial. El régimen político previsto en los

preceptos y arreglos contenidos en el texto se leen conforme a la pauta, sentido, intensidad, ritmo y color que viene determinado por el gobierno. No por imposición, sino con el asentimiento del órgano representativo. Estamos, en este contexto, ante un régimen presidencial en el que el parlamento, no obstante contar potencialmente con opciones que estructuralmente pudieran derivar en productos distintos, se convierte en el socio político del proyecto de conducción del gobierno. El Congreso es, de este modo, satélite de las prioridades políticas que se definen en el gobierno. Resulta indiferente si el titular del gobierno es el Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros, o el gabinete en conjunto. El punto de quiebre lo constituye el endose parlamentario a las pautas de conducción que en general provienen del bloque del gobierno.

El papel estratégico y prospectivo que debiera cumplir el Congreso en la definición de planes, prioridades, políticas objetivos y programas públicos se minimiza y reduce a un papel minúsculo, del que no acaba de tomar ni noticia ni consciencia. La ausencia de liderazgo parlamentario y partidario son el filón en el que cabe buscar la explicación de esta sintomatología, que está íntimamente asociada a la ausencia de capacidades de los representantes en materia de gestión estatal y, por lo tanto, a la subordinación o dependencia del supuesto mejor saber depositado en la especialización de la burocracia del gobierno.

Esta situación constituye un desafío para el Congreso. No cabe el mantenimiento de niveles de pasividad ni inactividad en la demanda de protagonismo estratégico y prospectivo del país. Los congresistas ocupan un inabdicable y privilegiado nicho en el posicionamiento político del Congreso y del Estado, pero sólo si toman acción en esa dirección será posible que accedan exitosamente al papel histórico y estratégico que el país deposita en su equipo representativo. Si la dificultad estriba en la insuficiencia de las capacidades de gestión del plantel de representantes la solución debe venir, principalmente, por el papel que le toca asumir a los partidos políticos en la formación y selección de los cuadros que propone al electorado para asumir la representación de la voluntad popular. Secundariamente la solución también comprende el interés que pongan los representantes que asuman funciones para capacitarse en las habilidades de las que carece y que exige el desempeño efectivo de la representación de la comunidad.

Complementariamente a las acciones que deben realizar partidos y representantes el déficit de competencias que resulta de las capacidades con que llegan los representantes al Congreso y las capacidades necesarias para comprender técnicamente la realidad, los problemas y las alternativas disponibles para atender la demanda social, es indispensable controlarlos a través del apoyo que debe recibirse de quienes poseen la información y los conocimientos necesarios para diseñar

técnicamente las propuestas legislativas idóneas y pertinentes. Esta necesidad se cubre tanto con el agenciamiento del apoyo de expertos en el procesamiento de los productos parlamentarios, así como con la adquisición de información e investigaciones de calidad que permitan atender sustentadamente la demanda social.

Adicionalmente, la ubicación del Congreso como apoyo al gobierno en la dirección económica del país, trae otra consecuencia en el plano del control político, porque un esquema de relaciones basado en la cooperación interorgánica afecta la simetría entre gobierno y parlamento, manteniendo a este último en una situación relativamente supeditada al impacto que su acción pueda generar en el modelo económico. No es pues una asimetría en la que el parlamento sea políticamente superior al gobierno, sino, contrariamente, una asimetría en la que el Congreso queda funcionalmente subordinado a las políticas dirigidas desde el gobierno.

Debido al esquema de posiciones que se generan en este tipo de concepción del rol del parlamento resulta un tipo o régimen político en el que el semiparlamentarismo del modelo que recoge nominalmente nuestra Constitución, se expresa y manifiesta en los hechos como un régimen en el que el presidencialismo queda acentuado con la conducta concreta y práctica de los actores de los procesos políticos en los que interactúan ambos órganos del Estado, en nombre, principal pero no exclusivamente, de la urgencia de avanzar según las premisas y exigencias del modelo global de economía inspirado en la lógica del capitalismo y la teoría de la economía de mercado.

Paradójicamente, el fortalecimiento de la posición del gobierno en el régimen político generada en el acompañamiento deferente que protagoniza el parlamento, también aparece en el escenario junto con alternativas, propuestas y formas que desdibujan los perfiles clásicos de los modelos presidenciales de gobierno.

Diego Valadés denomina a esta variante *la parlamentarización de los sistemas presidenciales*, que en alguna medida resultan de la desavisada o improvisada importación de componentes del modelo parlamentario europeo sostenida con el argumento de que los regímenes presidenciales tienden a desvirtuar su funcionamiento degenerando en la exacerbación dictatorial del poder presidencial. La parlamentarización se formula como una alternativa de control del poder del gobierno, pero la dinámica real de su operación conduce a una alternativa contraria, porque las formas parlamentarias de control del gobierno son mínimas en comparación con el endoso efectivo de poder que el parlamento le entrega al gobierno en nombre de la gobernabilidad y del mantenimiento del modelo económico que conduce el poder ejecutivo.

En consecuencia la acumulación de poder termina concentrando las capacidades de dirección política del gobierno, y ello a pesar y no obstante el ejercicio nominal de instituciones propias del régimen parlamentario. Lo que Diego Valadés denomina *externalidades constitucionales* a fin de cuentas incide en la deformación del patrón normativo, mediante la capacidad de concentración que genera debido a los usos y a las prácticas que le dan contenido, significado y existencia a los modos regulares o normalizados de interacción procesal entre los operadores del sistema político. Pero a pesar de la tendencia que se concreta en el lenguaje de la parlamentarización los hechos caducan prematuramente la receta de las propuestas normativas. Los diseños y la ingeniería preceptiva, en este caso, es estéril si no, al menos, inconducente, porque es un remedio impropio para atender la gravedad empírica del problema o mal diagnosticado.

2.- Estructura orgánica y racionalización deliberativa del nuevo parlamento

2.1 Unicameralismo

Además de la instalación de un distinto concepto o modelo de parlamento, para lograr su reingeniería, por otro lado, la Constitución de 1993, eliminó el Senado, aunque inventó un régimen parlamentario híbrido al que se conoce como *unicameralismo imperfecto* o bicameralismo no orgánico sino funcional, que supone la recurrencia a la Comisión Permanente como un órgano con competencias propias (por ejemplo, en materia del proceso de acusación constitucional, la designación de algunos altos funcionarios de órganos constitucionales, y cuando recibe funciones delegadas por el Pleno), con capacidad para actuar mientras el Pleno opera durante legislaturas ordinarias o extraordinarias, pero integrado por un cuerpo de representantes nombrado o designado entre congresistas miembros del Pleno.

Este arreglo organizacional se complementa con la significativa disminución de miembros del Congreso. Con el régimen bicameral vigente hasta 1992 el Congreso contaba con 180 Diputados y un mínimo de 60 Senadores. Desde 1993 el Congreso ha contado con 120 congresistas hasta el año 2011, y desde este mismo año con 130. La disminución ha significado una disminución de la demanda de tiempo durante los debates, menor tiempo de procesamiento de las propuestas de acción corporativa, y a nivel económico un número menor de casos sujetos a previsión presupuestal (emolumentos, gastos por desempeño de función representativa, logística, y abono de remuneraciones al personal).

2.2 Distrito electoral en el unicameralismo

El balance y significado del unicameralismo es útil realizarlo en relación con el tipo de distrito electoral mediante el cual se elige a los miembros de la corporación parlamentaria. El desempeño difiere según el tipo de distrito por el que es elegido el régimen unicameral. Con distrito único en general el tipo de representante es elegido con mayor nivel de desapego de la localidad por la que es candidato, puesto que el vínculo con el electorado es menos próximo. Inversamente con el distrito múltiple el mandato fortalece mucho más la representatividad con la localidad por la que se postula. La consecuencia de estas dos distintas lógicas es que quienes son elegidos por distrito único tienen mayor libertad para plantear las soluciones sin el compromiso que quienes son elegidos por distrito múltiple tienen respecto al enlace territorial con la localidad particular los ata. La representatividad medida como nexo con la localidad se expresa en un tipo de representante con más alto nivel de apego y dependencia a los intereses y problemas locales y, recíprocamente, el comparativamente más alto grado de independencia para pensar, evaluar y medir las políticas públicas con mayor desprendimiento vernacular es favorable a percepciones de alcance general antes que particular.

Si bien hasta el año 2000 el Congreso contó con representantes elegidos por distrito único, el balance del uso del distrito múltiple a partir del 2001 ha favorecido la representación de intereses geográficos fuertemente acotados, a la vez que lógicas de gestión muy similares a las que emprenden los alcaldes, o los regidores, en sus regiones. De ahí que también sea que desde el 2001 se ha incidido en el vínculo populista del representante dentro de una lógica descentralista, a lo que se suma que por el particular vínculo con la esfera local el representante que llega al Congreso desde el 2001 haya sido mucho más vulnerable a la influencia extraparlamentaria. Parte de esta vulnerabilidad se mide como sumisión a agentes externos que imponen o definen la agenda parlamentaria, como puede serlo el gobierno, los medios de comunicación o incluso los grupos de interés económico.

La consecuencia más notable es la pérdida de la dimensión general del mandato que, según lo expresa la Constitución, no tiene el carácter imperativo que acompaña al vínculo local con el elector sino por el contrario la dimensión general de la representación de la nación entera antes que con cualquier particularismo privativo de las localidades que integran la nación. El unicameralismo basado en el distrito múltiple, por lo tanto, si bien se inclina hacia el lazo directo con la población y la dimensión local, ha significado también la pérdida de la dimensión general o nacional inherente a la función estatal que es propia de la institución parlamentaria.

Está pendiente, en consecuencia, en este extremo, la corrección y alineamiento de la estructura normativa de modo que se recupere y favorezca el sentido en que el régimen político cumpla y desarrolle la función prevista en el tipo de Estado y de

democracia representativos fijados en la Constitución. Si se opta por restaurar el bicameralismo o el tipo de distrito, o una combinación de ambas alternativas, es indiferente, pero lo que sí parece resultar indispensable es equilibrar la balanza. La representación inmediata de las localidades y de las regiones debe poder alcanzarse eficazmente mediante la representación en esos niveles. La representación en el nivel central exige una visión y compromiso con la nación. Este objetivo es de difícil cumplimiento con el distrito múltiple. Sin la visión estatal de la representación el parlamento se mantiene en una posición de asimetría y de relativa minusvalía respecto de otras entidades estatales especialmente calificadas para tomar decisiones de alcance nacional.

2.3 Duplicidad de órganos de coordinación y dirección

En segundo lugar, quienes han dotado de sentidos, contenidos o significados a la Constitución de 1993, esto es, los representantes a cargo de la definición de sus propios modos de organización y funcionamiento, han establecido en el Reglamento del Congreso una estructura organizacional integrada por dos órganos de conducción, el Consejo Directivo y la Junta de Portavoces, los mismos en que se integran los voceros que representan a cada uno de los grupos parlamentarios representados en el Congreso. Entre estas dos instancias se definen las prioridades y se programan la agenda de debates, o dispensan el cumplimiento de requisitos con la finalidad de acelerar el proceso de toma de decisiones y la producción más acelerada de resultados.

La superposición orgánica de una y otra instancias es redundante e ineficiente, e induce además a la confusión, porque la tendencia de su uso muestra que las competencias propias de una y otra se diluyen en un marco de ambigüedad conforme al cual se invaden espacios propios de un órgano ajeno, como suele ocurrir con algunas cuestiones que se resuelven en la Junta de Portavoces que son de competencia privativa del Consejo Directivo. Este último órgano, además, ha solido excederse mediante el ejercicio discrecionalmente desproporcionado de competencias propias del Pleno o de la Comisión Permanente (por ejemplo, mediante el archivo de investigaciones que debían ser discutidas en el Pleno, o la suspensión del fuero parlamentario de congresistas).

Si bien es cierto puede ser políticamente conveniente que la Junta de Portavoces o el Consejo Directivo se aboquen a la discusión de temática de obvio interés político, el abocamiento no debiera alcanzar a la dimensión decisoria en materias de competencia natural de otro órgano. Menos aún si el órgano cuya competencia natural se asume se encuentra en una posición política, axiológica y jerárquicamente superior a la que ocupan tanto la Junta de Portavoces como el Consejo Directivo. Este tipo de órganos,

en efecto, no son bastante representativos de los miembros del Congreso, ni aún de los integrantes de la diversidad plural de grupos parlamentarios. No es correcto, ni conveniente, por lo tanto, que asuman niveles de representación que no sean representativos del colectivo. Pretenderlo sitúa a quienes lo intentan en una condición desde la que se pierde el respeto a aquellos cuyos derechos se conculca.

2.4 Anualidad de los puestos directivos

En tercer lugar es preciso mencionar un aspecto que ha permanecido intacto en el diseño organizacional del parlamento. Al parecer por la insuficiente comprensión sobre el papel del parlamento como órgano de dirección política ha derivado en el descuido de su carácter estratégico o prospectivo. El parlamento se ha contentado con operar como administrador cortoplacista de coyunturas y de necesidades inmediatas. El parlamento es un espacio de negociación de rentas inmediatas entre quienes operan la diversidad de sus procesos. No llega a comprender el papel que le toca cumplir en la afirmación del Perú en el mediano o en el largo plazo. La falta de visión importa un severo receso en la reforma del Estado, y también una forma displicente de servicio público porque la ausencia de visión niega la concepción de proyectos de acción que pudieran hacer más eficiente su desempeño.

Una forma de expresar este receso organizacional es el mantenimiento de un patrón anual de afirmación de los cuadros directivos, bajo el entendido de que todo congresista tiene derecho al acceso a un puesto directivo en un régimen de alternancia en el poder que minimiza su concentración. El recambio anual de todos los puestos directivos trae como consecuencia la inestabilidad y la imposibilidad de realizar cualquier tipo de proyectos o procesos de largo aliento y plazo, porque todos los años varían los titulares y con ellos también los modos de priorizar la acción parlamentaria.

Si acaso ocurriera que por azar, o por fortuna, algún congresista especialmente dotado de la virtud de la proactividad, con competencias destacadas en gestión estatal, y además con mentalidad estratégica o visión prospectiva, tuviera acceso a un puesto directivo del Congreso, la coincidencia de tales factores no resultaría todavía decisiva, porque el azar y la fortuna difícilmente se repite dos años consecutivos debido a las escasas posibilidades de renovación. La regla del mandato anual es una traba severa para alcanzar logros institucional y estatalmente trascendentes.

Los argumentos más recurridos en contra del cambio son que si la elección del cuerpo directivo es errada, el perjuicio sería mayor, porque la constatación de que los directivos asumen actitudes arbitrarias o despóticas difícilmente tendrían corrección. Ante el riesgo de la ineptitud o del abuso de poder se concibe como una alternativa más deseable asumir el riesgo de la inestabilidad y, también, por lo tanto, la falta de

continuidad de políticas institucionales, no menos que la posibilidad de realizar cambios colectivamente trascendentes asociados a la reforma del Estado y de la institución parlamentaria. En tanto la gestión de riesgo se base más en el temor al abuso que en las oportunidades de cambios estratégicamente decisivos la consecuencia mantendrá un costo elevado y el Congreso seguirá, lamentablemente, orientado hacia niveles rupestres de gestión que no lleguen a levantar el perfil institucional coyuntural y cortoplacista secularmente mantenido con la regla del mandato anual de todos los puestos directivos.

2.5 Racionalidad del tiempo y del debate parlamentario

El nuevo tipo de parlamento ha realizado un severo cambio en la organización del régimen de debates. La racionalización del debate empieza con la reducción del número de sesiones semanales, que hasta 1992 comprendía por lo menos tres días, y que desde 1993 tiene como regla uno y no más de dos días a la semana. La disminución de días de sesión tenía el propósito de convertir al Pleno en un espacio de toma de acuerdos previamente estudiados o procesados por los grupos parlamentarios en el seno de las Comisiones. La condición o supuesto lógico era que las Comisiones funcionaran como foros efectivos de discusión con calidad representativa. Si el supuesto lógico no se da es obvio que el diseño se convierte en una medida parlamentariamente inadecuada porque, sin información, estudio y concertación previa efectivos el resultado predecible es que los productos institucionales no se entregan con el valor agregado que los planes prevén. La carencia del valor agregado esperado en los procesos parlamentarios exigiría la corrección del diseño organizacional si el supuesto lógico no se llega a cumplir.

Los días de sesión son unidades materia de medidas organizacionales en sí mismos y la extensión de su duración es por lo tanto también objeto de distribución y racionalización. El día de sesión, en efecto, es dividido entre los distintos temas programados y el tiempo que a cada uno le corresponde se distribuye según la proporcionalidad de la fuerza política de cada grupo parlamentario. Por lo tanto el número de temas y la cuota de tiempo que a cada uno se le asigna permite medir la cantidad de tiempo de intervenciones que debe distribuirse entre los grupos y también al interior de cada uno de los grupos. Estas cuotas determinan la asignación de tareas a distribuir entre los miembros de los grupos y define también el grado de preparación exigible para las intervenciones de los voceros en cada tema. La lógica de las reglas actualmente vigentes ocasiona que sea perfectamente factible que algunos representantes se queden sin intervenir y, entre los que acceden a la posibilidad de intervenir, en otros no pocos más casos, a los oradores de los grupos parlamentarios con menor número de miembros les corresponde una cuota de tiempo de alrededor de dos o tres minutos, si no menos.

Estas medidas han dejado de lado la pauta que tradicionalmente se observó en el régimen bicameral, que establecía tiempos mínimos, no según un plan ni de acuerdo a la fuerza proporcional de los grupos parlamentarios, sino para cada uno de los miembros. Esos tiempos fueron entre cinco y cuarenta y cinco minutos, prorrogables, por cada uno de los Diputados o Senadores, según el tipo de materia sobre la que se debatía. En el régimen bicameral que rige hasta 1992 no se llegó a los niveles de racionalización organizacional que se usan desde el año 1993, pero, sin embargo, la ausencia del marco de racionalidad era un incentivo para los debates mucho más prolongados.

Complementaria de la lógica de racionalización anterior es la regla de que los debates de las normas no se realizan artículo por artículo, sino por la totalidad del proyecto en un solo bloque de debate, aunque sujeto al proceso de segunda votación. El debate de totalidad es un componente del modelo, uno de cuyos supuestos, como se refiere en este mismo trabajo, es el propósito de hacer girar la acción organizacional alrededor de la mayor gravitación que deben cumplir las Comisiones Ordinarias. En la hipótesis de que las Comisiones Ordinarias cumplieran con el rol asignado el debate de totalidad tiene la finalidad de protocolizar los acuerdos adoptados entre las distintas fuerzas políticas concurrentes en cada una de las Comisiones. El debate de totalidad, en este sentido, sólo sirve para dejar constancia de los acuerdos resultantes del debate que los voceros y representantes de los grupos parlamentarios protagonizan durante el estudio y consenso plural de pareceres y puntos de vista en las Comisiones.

Si la hipótesis no se verifica la situación puede tener un perfil preocupante, porque la ausencia de los logros estimados en la etapa de Comisiones significará que lo no logrado entre los voceros durante el espacio reservado para el estudio y consenso, llegará como lastre insoluto al Pleno. La recarga a su turno es un modo de recalentar la dinámica del Pleno, porque las leyes y cualquier otra materia que debió alistarse por las Comisiones llegará sin preparación suficiente. La impreparación a su vez resultará en debates rápidos, bajo la excesiva presión de tiempos racionalizados, carentes de la profundidad que corresponde atender en la fase de Comisiones, cuyo producto final será un resultado comparativamente improvisado y probablemente ineficiente para atender las necesidades que la demanda social presentó como insumo al sistema parlamentario.

Al escenario esquematizado en el párrafo anterior debe añadirse la presión adicional que imponen quienes pretenden *tout court* que los proyectos se debatan, voten y aprueben, a despecho del valor agregado que debía incorporarse en ellos en el sistema de Comisiones. El régimen parlamentario provee de un importante arsenal de armas para el recalentamiento del régimen, que consiste en los diversos modos

mediante los cuales cabe suprimir y obviar etapas. El reglamento, en ese sentido, permite que los proyectos sean dispensados de Comisión o dictamen; dispensados de publicación de los dictámenes presentados; la ampliación de la agenda cuando ésta ha sido previamente fijada o cerrada; y también prevé la dispensa del trámite de doble votación, o del plazo para consultarla. Tanta salida del proceso regular agrava la ya difícil situación del proceso deliberativo en el Congreso que marca un patrón de actuación precipitado, improvisado y, además, por lo impredecible, generador de inestabilidad e ineficiencia estatal y colectiva.

Parte importante de esta situación son los hábitos cortoplacistas con los que los congresistas conciben su papel, no menos que el garrafal error que muchos comparten de que el Estado puede actuar sin tomarse el tiempo necesario para pensar y evaluar los productos que procesa en beneficio de la comunidad. El Congreso no basa sus productos dentro de la lógica de una economía a escala; sus métodos no son los de las plantas industriales que procesan productos en serie como en el proceso de enlatado de anchovetas, salchichas, duraznos o encurtidos; ni sus operadores ocupan el papel que los roedores entrenados desempeñan en un experimento conductista de psicología del aprendizaje. El reconocimiento del compromiso y vínculo político en la relación de representación exige niveles de responsabilidad pública ajenos al usufructo privado del puesto que les encarga la voluntad popular. La ocupación de un puesto representativo sin visión del horizonte público es una forma de descompensación biopolítica que conduce a la inanición y a la disforia pública. El error, sin embargo, se paga con el descontento y la ilegitimidad. Eso es lo que pagan quienes se preguntan por qué es impopular el Congreso, o por qué no recibe mejores niveles de aceptación en la opinión pública.

2.6 La actividad representativa en la deliberación y los consensos en las Comisiones

Junto con la racionalización del número de sesiones semanales apareció simultáneamente la pretensión de que sean las Comisiones las principales instancias de coordinación. El propósito de disminuir el número de sesiones semanales tuvo como objetivo la asignación de mayor cantidad de tiempo disponible para el estudio a cargo de las Comisiones. Por ello el proceso de racionalización se construyó sobre dos supuestos importantes, primero, la optimización del tiempo de debate de manera que pudiera adoptarse el mayor número de acuerdos posibles en la menor cantidad de tiempo; y segundo que las Comisiones gozaran de mayores posibilidades para sesionar y estudiar las iniciativas que luego debieran llegar al Pleno expeditas para llegar a acuerdos con menor cantidad de debate o discusión. La cantidad de acuerdos adoptables era resultado de la hipótesis de acuerdos expeditos de las Comisiones, pero también de la eliminación de un régimen de debates que se basaba en la

discusión de los proyectos no por su totalidad sino artículo por artículo. El debate artículo por artículo, que subsiste como regla en la mayoría de parlamentos desarrollados del mundo se consideró ocioso, y por ello se estimó, con criterios eminentemente pragmáticos, que bastaba que las leyes fueran discutidas de modo integral según la totalidad de artículos que las integraban.

La lógica del debate de totalidad efectivamente disminuye el tiempo para aprobar las leyes, pero no resulta claro que las mejoras obtenibles en términos de celeridad procesal sean política ni económicamente más eficientes, porque la rapidez del debate tiene como supuesto que, además, las Comisiones hayan cumplido con preparar las decisiones del Pleno a través del debate serio e informado de las iniciativas sometidas a su estudio y análisis, mediante la capacidad y fuerza vinculante de los representantes de los grupos parlamentarios con presencia en cada Comisión. Este supuesto no puede asumirse como cumplido fácilmente, porque la dinámica de funcionamiento de las Comisiones dista enormemente de tener carácter representativo ni consensual, y los miembros de las Comisiones no llegan a comprometerse lo suficiente en el proceso de análisis de cada una de las iniciativas sometidas a su consideración y conocimiento.

Las deficiencias existentes en el régimen de las Comisiones se explica porque desde el punto de vista organizacional se incurre en una grave deficiencia conceptual. El número de Comisiones es demasiado alto. El exceso de Comisiones se justifica en factores coyunturales como la vinculación con temas de moda (pueblos indígenas, pueblo afroperuano, inteligencia financiera, discapacidad, cuestiones ecológicas o medioambientales, lucha contra la marginación y a favor de la inclusión social), si no además en función al incentivo o expectativa de acceder al mayor número posible de presidencias de Comisión (por la extraordinaria capacidad que tienen los Presidentes de decidir políticas públicas desde el agendamiento de temas en debate, como en la precisión de los alcances que tienen los textos que el Pleno aprueba durante la sesión).

El exceso en el número de Comisiones Ordinarias que integran la nomenclatura del sistema de Comisiones parlamentarias, a su vez, produce una peligrosa y virtualmente inatendible demanda de participación entre los miembros de los distintos grupos parlamentarios a quienes, para mantener la lógica proporcional en la membresía de todas las comisiones existentes a las que pertenecen, se les impone un rol de asistencias de difícil cumplimiento, porque es imposible que las 22, 24 o 28 Comisiones Ordinarias no colisionen en sus respectivos horarios de trabajo. La exigencia de atención presencial a las Comisiones disminuye la capacidad de intervención representativa de los grupos parlamentarios, los que al contar con mayor número de cupos en los que acreditar representantes debilitan la concentración de los compromisos que asumen en temas que son cualitativamente prioritarios a sus intereses políticos.

Si la calidad de la representación de los grupos parlamentarios ante las Comisiones se empobrece por la mayor extensión de la demanda que se les impone, se deduce que en consecuencia la capacidad de alcanzar acuerdos o consensos es menos seria, y a la vez también cabe esperar que cuanto menor sea la intensidad de los consensos políticos alcanzados también mayor será la demanda de debate en el Pleno, porque los dictámenes quedan impropriadamente debatidos, porque los acuerdos que ellos consignan procesan insuficientemente la información disponible, y porque, por último, no existen compromisos y convicción representativos de las posiciones de los grupos parlamentarios que los miembros de las Comisiones no consultan ni coordinan previamente con sus grupos. Cuanto más individualista sea el estilo o capacidad de desempeño de los miembros de las Comisiones, y por lo tanto cuanto menos representativos del grupo parlamentario sean las opiniones y los votos de los miembros de las Comisiones, mayor debate tendrá lugar en el Pleno. En consecuencia, se trata de un arreglo institucionalmente riesgoso y muy ineficiente, pero desafortunadamente también un arreglo que afecta irremediabilmente la calidad de la ley en el Perú.

Debido a la alta demanda de asistencia se sigue que la calidad de la participación del congresista en la Comisión, cuando ésta es posible (porque también es cierto que hay ocasiones en las que la presencia resulta poco menos que impracticable), no es muy intensa ni elevada, principalmente por escasez de tiempo de dedicación y concentración a las materias objeto de estudio y dictamen. La escasez de tiempo a su vez decide que la parcialidad o deficiencia en el cumplimiento sea materia de encargo al personal del despacho responsable del asesoramiento, apoyo o asistencia al congresista. En estos casos a tanto mayor delegación al asesor cuanto más pobre la calidad del ejercicio representativo que tiene una naturaleza personalísima e indelegable. Y si éste es el caso de ello también cabe colegir la desnaturalización del régimen político en el que la representación es compartida por el representante y los asesores a los que él les cede el encargo que personalmente recibió de la voluntad popular. Un régimen de estas características es por lo menos dudosamente democrático, en la medida que el poder se encomienda a terceros que carecen de vínculo, y por lo tanto de mandato, con el electorado y con el titular de la soberanía política.

Puede verse así cómo una medida de aparente menor rango, importancia o reconocimiento constitucional como es el número de Comisiones del Congreso, tiene un impacto decisivo en el cumplimiento de las funciones constitucionales del Congreso. Los arreglos en el nivel operativo o de la microgestión pueden tener una relevancia aún mayor que muchos otros preceptos de explícito y clásico reconocimiento constitucional. La ingeniería constitucional debe prestar mayor atención al cálculo del material organizacional con el que se ejercitan las funciones privilegiadamente constitucionales,

que el que tiene y goza la temática ortodoxamente consagrada en los documentos constitucionales. El enfoque que se presenta permite advertir cómo el discurso que mantiene la elite constitucional puede ser políticamente improductivo precisamente por las redundancias inefectivas que mantiene en el plano de la eficacia, de los logros o de los resultados colectivos. Lo constitucional, en este sentido, es políticamente incorrecto cuando la idealidad colisiona con la existencia concreta del proyecto comunitario, o cuando por lo menos impide el mayor beneficio de la comunidad en nombre de una lectura limitada o rígida de un documento que se trasciende a sí mismo en proyectos de mayor provecho o fuerza colectiva.

3.- Las anomalías conductuales y la raíz de la representación

Bajo el concepto que es parte del marco lógico de este trabajo la dimensión subjetiva no queda excluida de la estructura ni naturaleza constitucional. Por ello es indispensable intentar una explicación sobre la capacidad constitutiva de la calidad de quienes operan los procesos estatales del parlamento en calidad de representantes de la nación y de la voluntad popular.

Probablemente lo más saltante desde el punto de vista del sistema que reproduce la representación en el régimen político es el nexo que existe entre los medios, la tecnología y los resultados que retorna el mecanismo electoral. Desde la última década del siglo XX las distintas manifestaciones de la vida política han cambiado notable e irreversiblemente. El ciudadano tiene ahora acceso a un inmenso acervo documental e informativo como nunca antes. Basta el acceso por *wi-fi* a internet y a recursos colaterales (como un *smartphone* o una *palmtop*) para conocer. El mayor acceso a la actividad desarrollada por los representantes del pueblo ante el Estado, lejos de generar respeto, admiración u orgullo en la ciudadanía ha sido causa de una sensación de asco público o de desprecio generalizado, porque la atención se ha dirigido a los aspectos menos dignos de la acción estatal.

Apenas se conoce una infidelidad, una declaración incorrecta, o una licencia respecto del uso de recursos disponibles para el congresista no tarda mucho es recorrer el espacio de la televisión por cable, *facebook*, *twitter*, además de medios clásicos como la señal de televisión abierta, la radio o los diarios de circulación nacional o regional. A partir del enorme desarrollo de la tecnología las bases de la constitución en el sistema representativo han sido afectadas radical e ineluctablemente. Lo que debe llamar más la atención es, sin embargo, que la atención se ha dirigido no hacia la dimensión seria de la tarea representativa sino hacia aquello más emparentado con su trivialización, sensacionalidad o lumpenización.

El consumidor de bienes públicos selecciona qué le llama la atención y eso es lo que resalta, prefiere y consume con avidez. La oferta es mucho más amplia, pero el factor crítico es la dimensión en la que la consciencia del consumidor elige qué le llama más la atención. Si los intereses de una consciencia mórbida carecen de afinidad con la diversidad de temas por los que el Congreso toma interés, investiga, analiza y contrasta, la consecuencia natural será que el interés común por la acción parlamentaria de los representantes se fijará en la banalidad y en el ridículo del comportamiento político.

Es más fácil compartir la esfera pública en aspectos que llaman al humor, a la risa, a la sorna, o al ridículo que discutir sobre materias exentas de la dimensión chistosa o burlona en la que puede hacerse escarnio de la naturaleza humana. Es desde la levedad del carácter general de los auditorios desde donde se forman las opiniones denigratorias que culminan en el juicio de irrelevancia que se emite en contra de la institución parlamentaria. Ahí se magnifica, desequilibra y caricaturiza la seriedad de la tarea representativa. El responsable inmediato del juicio popular sobre la calidad del ejercicio de la representación es precisamente la superficialidad desde la que se seleccionan o eligen los aspectos públicamente relevantes de la institución parlamentaria.

Errores y fallas es imposible que no existan, se den, adviertan ni constaten. El parlamento es una empresa natural, política y terriblemente humana. Es innegable que se produzcan desaciertos de conducta, de comportamiento, y de juicio político entre los representantes. Lo que sí es evitable es que los desaciertos ocupen los altos niveles de atención general.

Si la falla se encuentra en la capacidad y en el criterio de selección del público sobre qué es relevante del desempeño del Congreso, la solución respecto de la raíz del juicio público no parece ser la validación del error de selección. Si el problema en su origen es un problema de capacidad para seleccionar qué es lo pública o políticamente importante por fallas en el criterio o en la capacidad de juicio del consumidor de una vitrina colmada con ofertas variadas de alternativas, lo peor que puede ocurrir que se haga sería tratar la imagen pública que construye el consumidor como si fuera la realidad, y menos aún pretender maquillarla o dorar la pobreza de la trivialidad e inanidad para tamizar la crueldad de la opinión colectiva.

La abundancia tecnológica ha traído como consecuencia, por ello, una importante revelación respecto del carácter y de la calidad del juicio de quien selecciona qué es lo importante en el ejercicio de la función representativa. Si el mercado muestra el éxito de un producto, y el interés del comprador define qué segmento de la oferta triunfa, la cuestión de las anomalías conductuales en el comportamiento parlamentario expresan

el núcleo subjetivo de electores motivados profundamente por la obscenidad y la morbosidad de la conducta ajenas. Y en este proceso, naturalmente, los medios de comunicación son fieles reproductores de la miseria desde la que se elige qué llama la atención y que debe resaltarse de la conducta representativa.

Ante una situación como la planteada la pregunta es cómo enderezar lo torcido, considerando que el centro del problema es una modalidad colectivamente compartida a partir de serios déficits en la capacidad de juicio y de selección del consumidor principal de los servicios de representación estatal. Si bien cabe imaginar la manipulación de la opinión pública a través del marketing, de la propaganda, o de campañas de imagen y publicidad, estas no son modalidades sanas de construcción de la esfera pública. La calidad del juicio no mejora ni se corrige con artificios sino con alternativas reflexivas que favorezcan, incentiven o induzcan a la madurez. Lo contrario sólo sirve para reeditar el círculo vicioso y la levedad en que sobrevive la sorna, el escarnio y, en general, la dimensión morbosa del apetito o demanda pública.

Si la agudización del problema se ha agravado con el uso de las tecnologías de la información, parece que una buena alternativa es intentar la innovación de los métodos de actuación y de comunicación parlamentaria para optimizar la calidad de la acción, los métodos, los estudios, los debates y los propios procesos de decisión política con los recursos tecnológicos disponibles. El objetivo es recuperar la salud política del parlamento, de forma tal que lleguemos por lo menos al bicentenario de la república con un juicio público más saludable. El mal no se encuentra sólo ni únicamente en algunas inconductas parlamentarias. El mal también se encuentra en la calidad del juicio público, en la consciencia con la que define sus elecciones, en el conocimiento de que dispone sobre las consecuencias del resultado electoral, así como en la incapacidad y eficiencia del consumidor del mercado político para seleccionar mejor sobre qué indicadores concentra su atención para medir y para valorar realista y no sólo imaginaria ni idealmente el ejercicio de la representación por sus congresistas.

IV

Para concluir

Con lo dicho se retorna al punto de partida. La condición de la institución parlamentaria en el marco de la cultura constitucional del Perú muestra diversidad de síntomas. Los síntomas son formas de designar la inexactitud de fenómenos u ocurrencias insuficientemente conocidos, explicados o comprendidos. En la comprensión del síntoma y sus causas reside la posibilidad de optimizar la calidad de nuestra Constitución, lo que es lo mismo que afirmar la calidad de nuestra existencia y de nuestro proyecto político. La Constitución del Perú no se expresa en el papel cuya

escritura desempeña el vacío papel que tienen los significantes pendientes de un sujeto capaz de dotarlos de contenido. La Constitución son los actos, las conductas, los hábitos, los sentimientos, las taras y los vicios recónditos que emergen cuando pretendemos llevar adelante los procesos de interacción colectiva. Por eso el síntoma en que se constituyen las deficiencias de organización, operación y funcionamiento del parlamento también constituyen oportunidades de corregir y superar vivencias colectivas insatisfactorias o, en caso de desaprovecharlas, significan también la permanencia de hábitos, actitudes o patologías que las Constituciones no han sido suficientemente eficaces para sustituirlas o erradicarlas. Como en toda empresa humana, la evaluación de la vigencia y aplicación de la norma constitucional, hay inevitablemente logros y también reiterancias traumáticas de los mismos vicios o enfermedades colectivos.

El sistema electoral sólo replica lo que la sociedad contiene. De deficiencias en ciudadanía se consigue deficiencias en representación. Los partidos políticos son los agentes de la educación, del cambio y de la conducción de los principales procesos representativos. En algún punto debe iniciarse la transformación. La ciudadanía es un objetivo final y de largo plazo. Los medios de comunicación tienen por misión sintonizar o reproducir el interés del consumidor de forma que la empresa no desaparezca, aunque su papel pedagógico o didáctico no pueda ignorarse. El sistema electoral es un mecanismo cuyo objetivo es traducir lo más fielmente posible la voluntad del electorado en un sufragio determinado que tiene lugar en un episodio histórico específico en un territorio definido. El régimen político se comporta según la composición de las mayorías y la calidad política de sus operadores. Y la institución parlamentaria refleja básicamente las capacidades propias de la población, dentro del menú que le proponen los partidos políticos.

Si los partidos políticos se conciben a sí mismos como más que un simple club electoral cuyo objetivo es alcanzar posiciones de influencia en el poder político para el beneficio de sus líderes o de quienes financian las campañas electorales, se espera que a ellos les corresponda romper el círculo vicioso para emprender la reforma de la calidad ciudadana, y por lo tanto, también la reforma del Estado. El papel conductor e impulsor de las grandes ideas y proyectos ciudadanos es parte del mandato inherente a los partidos políticos. Los partidos no pueden quedar a merced de los intereses mediáticos ni someter el liderazgo de su rol a mecanismos según los cuales la agenda es fijada o impuesta por los medios de comunicación, cuyo papel en la comunidad es muy distinto al que por origen y por sentido histórico les corresponde a los partidos políticos. Aún los defectos más grandes que pueda imputárseles bastan para negar el papel que cumplen en la articulación de la visión y la organización política del país. El mal uso del papel no basta para que se los sentencie con su exilio de la escena política nacional.

El resto es materia del progresivo y natural proceso de maduración de nuestra ciudadanía. El ciudadano es el repositorio de la calidad de nuestra vida colectiva, lo cual significa la calidad de nuestra actividad, nuestros procesos, nuestros resultados y, en general, de nuestra existencia y nuestro proyecto político nacional. Es de la calidad que tengamos de vivir nuestro compromiso con sentido de comunidad que depende el mejoramiento de lo que ahora nosotros mismos ironizamos y ridiculizamos como si se tratara de un producto que generan terceros distintos a nosotros mismos. La cultura constitucional no es otra cosa ni es más que la cultura que creamos como ciudadanos. El rol que ocupemos en la vida colectiva es una faceta más de los que somos como comunidad, sea que hablemos como peatones, afiladores de cuchillos, recicladores, bancarios, sindicalistas, maestros, indígenas, o autoridad política en cualquiera que fuese el nivel estatal que desempeñemos por encargo del pueblo por cuya cuenta e interés debemos actuar.

No obstante la periférica y casual sensación de desesperación o catástrofe con que explicablemente tiende a afectar nuestro juicio la información que se selecciona y resalta sobre el desempeño o conducta del Congreso como parte de la preocupación pública, es necesario mantener la prudencia y la calma con cierta distancia y ecuanimidad. Los parlamentos son el mejor espejo que tenemos de quiénes somos como pueblo, y también son mejor que lo que se nos comunica que es. De ahí que el mejor acto de enjuiciamiento y evaluación que puede hacerse sobre el Congreso, por lo tanto, es el que nos permite efectuar sobre la propia condición de nuestra humanidad. Es necesario aprovechar introspectivamente cuánto de lo que nos muestra el Congreso es solo lo que hemos hasta ahora alcanzado a ser como pueblo. Lo que nos falte para alcanzar mejores niveles de satisfacción con nuestro parlamento es exactamente lo que está pendiente que asumamos como tarea para mejorarnos a nosotros mismos, como personas y como comunidad. Esas son las pruebas cuya confrontación decide la calidad de nuestra Constitución política. La valla no es más alta que la que está a nuestro exacto alcance superar. Es una tarea que sólo quienes nos eslabonamos en el mismo tejido social podemos corregir. No basta con mirar a los congresistas como chivo expiatorio de males que anidan en la molécula de nuestro propio ser individual y comunitario.