

**EL MÁS ACÁ DE LA EXPERIENCIA DEL SERVICIO PARLAMENTARIO PERUANO.  
PLAUSIBILIDAD DEL APOYO EFECTIVO DE LOS CUADROS TÉCNICOS  
EN LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA.  
(2001-2012)**

*Por César Delgado-Guembes (1)*

Distinguidas autoridades, estimados colegas (2):

Asisto a esta reunión de colegas, invitado por la generosidad de los organizadores, la Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal - ANOMAC. Es la primera vez que llego a Méjico, un pueblo con el que mi patria, como la mayoría de países indoamericanos, comparte el mismo proceso de integración entre las culturas indígena y la europea. En el Perú a esta experiencia intercultural se suma la coexistencia de las culturas africana y asiática. Nuestros países son laboratorios en los que la unidad se afirma desde la diversidad y la heterogeneidad de poblaciones e identidades territoriales y temporales. Y en la búsqueda y proceso competitivo de afirmación de esas identidades es inevitable, como lo recordaba Robert Michels, la presencia de una minoría dominante y una mayoría gobernada, que en algunos casos dialogan, pero en otros se enfrentan, se reducen, se subalternizan o se someten.

1

El tema que me propongo desarrollar y compartir con ustedes tiene la singular dificultad de tener como auditorio a personas cuyos estudios y experiencia son el objeto parcial de mi elaboración. Mi tema nos es común a todos porque se expresa ante quienes compartimos el mismo oficio, o la misma inclinación, a asistir, apoyar o asesorar el ejercicio de la representación política del pueblo, pero además porque en reuniones como la que desarrollamos en esta XX Asamblea de la ANOMAC, el objeto es exponer y compartir nuestros análisis y reflexiones a propósito de las experiencias que compartimos en las distintas latitudes geográficas en las que se desarrolla nuestra experiencia. Lo singular de la dificultad se agudiza porque plantear lo que hacemos cotidianamente como si fuera algo

---

<sup>1</sup> El autor es profesor de derecho parlamentario en la Pontificia Universidad Católica del Perú desde 1994, y se ha desempeñado como funcionario y asesor en el Congreso de la República del Perú desde 1980. Durante los años 2009 y 2010 ha laborado en calidad de destacado en el Ministerio de Defensa como Asesor del Despacho Ministerial. Este ensayo ha sido publicado en internet en el siguiente enlace <http://es.scribd.com/doc/102171187/CDG-El-mas-aca-de-la-experiencia-del-servicio-parlamentario-peruano-2012>. Otras publicaciones del autor pueden obtenerse de su espacio web en <http://www.scribd.com/people/view/5117586-delgadoguembes>, en especial en <http://es.scribd.com/doc/45348424/CDG-Autonomia-y-gestion-instrumental-del-servicio-parlamentario-en-el-Peru>, y en <http://es.scribd.com/doc/56082527/CDG-Renovacion-y-reforma-del-servicio-parlamentario-PERU-2011>

<sup>2</sup> Este ensayo se preparó con ocasión de la exposición que sobre el tema se presenta en la *XX Asamblea de la Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal*, en Tijuana, Estado de Baja California, Méjico (17 de Agosto del 2012)

novedoso es especialmente demandante cuando nos convertimos en el objeto de nuestra propia crítica. El reto es evitar el monólogo tautológico y los bombos de la autoindulgencia, y plantear de manera creativa y desapasionada una perspectiva que en lo posible eluda el carácter redundante de frases y menciones comunes.

## I

### LA PREGUNTA AGAZAPADA BAJO EL TEMA

El tema de esta presentación es la naturaleza y características de la cultura de apoyo en los cuerpos técnicos peruanos a la función representativa. Me referiré de modo singular a este tema, a partir de la experiencia desde la cual es posible esperar, o existe capacidad de ofrecer, *calidad efectiva en el apoyo técnico del servicio parlamentario en el Perú*.

La pregunta que sustenta y da mérito a esta presentación es *cuál es el estatuto y el papel de los cuadros técnicos en la institución parlamentaria*. Para desarrollar este tema, concreto mis reflexiones en la experiencia del servicio parlamentario peruano, al cual me encuentro profesionalmente próximo desde el año 1980. Remitirme a la documentación de un caso tiene la utilidad de constituir un pretexto para contrastar esta experiencia con otras para avanzar en los procesos de diferenciación y de uniformización de criterios sobre los problemas comunes y, por lo tanto, también el planteamiento de posibles alternativas de atención o solución común.

¿Qué tiene de interesante preguntarse por el apoyo efectivo de los cuadros técnicos en la institución parlamentaria? Tiene tanto de interesante y de relevante como volver periódicamente a la permanente pregunta ontológica sobre el ser, o la pregunta antropológica sobre qué es el hombre.

Cada momento en la historia es diferente y desde la luz de la diferencia es posible ver otras y nuevas dimensiones de la misma identidad. El apoyo de los cuadros técnicos en la institución parlamentaria es un tema que hoy tiene un significado distinto que hacen 20 años, y que lo será de aquí a 10 más. Es una vieja pregunta que demanda respuestas distintas en distintos tiempos, y también distintas alternativas en distintas latitudes geográficas. Me corresponde plantearla desde el testimonio que doy desde mi propio tiempo, y desde mi propia experiencia en las coordenadas espaciales del Perú.

La pregunta por la posibilidad de apoyo efectivo de los cuadros técnicos en la institución parlamentaria parece basarse en la exigencia de una actitud reflexiva en la experiencia profesional de quien se la plantea. Es una pregunta que no se atiende fértil, provechosa ni eficazmente, salvo que exista una disposición consciente y razonablemente autocrítica. Contrariamente el esfuerzo no pasará de una elaboración inútil u ociosa. Esa

disposición, y también esa actitud, aparecen sólo con la sensibilidad y la duda sobre lo que nos parece seguro, estable, duradero o permanente. De ahí que la respuesta que quepa encontrar probablemente bordee y desafíe las convicciones que cosen o suturan el diario hacer con creencias que asumimos sin cuestionar y que damos por descontadas como verdades autosostenidas.

No se trata pues de una pregunta nueva, sino todo lo contrario. Es una vieja pregunta. Es una pregunta reiterativa y hasta manoseada. No debiera por eso concitar mayor atractivo abordarla, porque existe la convicción de que ya se conoce la respuesta o los distintos estilos, modos o alternativas de responderla. Ahí reside la poderosa dificultad contra la cual enfrentarse, porque mantener una pregunta vieja en la categoría de las interrogantes ociosas o inútiles también expresa el síntoma del sujeto que se resiste a formas diversas de comprender y de comprenderse, de conocer la verdad o de simularla o negarla.

Es por eso indispensable mantener la perspectiva elemental de estas reflexiones, no en el plano abstracto ni preceptivo del deber ser, sino, por el contrario, en ese más acá de lo que por lo ordinario o rutinario suele desatenderse y minimizarse. El objetivo es pues tomar distancia sin dejar de tocar lo que se observa, pero a la vez tocar la carnalidad inmediata de lo observado sin desatender los principios del modelo en el que el apoyo se requiere y al que la actividad observada sirve.

3

## II

### LA HIPÓTESIS

Es mi conjetura que en medio de la rutinaria creencia en la necesidad de apoyo técnico para el trabajo político, existen profundos desencuentros entre, por un lado, la narrativa de la supuesta y formal imparcialidad objetiva de los cuadros de técnicos al servicio del Estado y, por otro lado, el descontento y malestar con la resignación, si no también con el sometimiento a la voluntad no precisamente ilustrada de quienes tienen la legítima titularidad de la representación política del pueblo.

El objeto de esta conferencia es presentar los datos en que pudiera tener sentido mi conjetura, así como, en cuanto quepa, alguna alternativa capaz de explicar y apoyar en la comprensión de los dilemas inherentes a nuestra labor como profesionales del apoyo técnico a nuestros parlamentos.

El sentido o factibilidad de esta hipótesis resulta de la constatación de nuevas o distintas formas estatales que emergen de las respuestas que sociedades colonizadas y pueblos subalternizados generan en los distintos campos o esferas de poder en los que el discurso hegemónico plantea el sometimiento de poblaciones excluidas. Los cuerpos técnicos al servicio del

Estado no están exentos de los desencuentros en el seno mismo del Estado respecto a los roles que deban asumir o de las estrategias que sus miembros desarrollan para desempeñar el papel que se les asigna como generadores de utilidad en la cadena de valor organizacional.

### III

#### EL TIEMPO VACÍO DEL MODELO RACIONAL

En el esquema básico y weberiano del diseño estatal los Estados modernos se conciben como productores subsidiarios de servicios o de bienes que los agentes privados en el mercado no tienen o no alcanzan a atender. En la democracia occidental y moderna, que junto con la economía de mercado son paradigmas inseparables del sistema general de organización política de los pueblos, la atención de esos servicios está a cargo de funcionarios elegidos por el pueblo, lo cual favorece la regular renovación de las energías sociales mediante la alternancia en el poder, pero el componente propositivo e innovador que aporta el régimen representativo se controla a través del mantenimiento de pautas procesales cuya administración estable garantizan los cuerpos burocratizados de servidores estatales.

4

Según una versión elemental de ese mismo modelo weberiano la democracia moderna es un arreglo eficiente si quienes asumen la capacidad representativa son elegidos directamente por el pueblo, en un proceso con reglas de interpretación y aplicación claras, sin que se exija a los candidatos más requisitos que contar con mayoría de edad y no estar afectado de interdicción penal. La libertad de elegir y acceder libremente y sin discriminación a puestos representativos está en el cimiento del Estado representativo.

El supuesto básico de este modelo de racionalidad formal weberiano es que la política tiene la misión de conducir y de afirmar la dirección de los pueblos hacia un orden sustentado en la predecibilidad de los mercados y en el planeamiento racional del uso ordenado de recursos escasos. Bajo este supuesto el modelo de desempeño de los actores políticos se regula por la orientación de los medios hacia los fines colectivamente definidos. Se presume la existencia de un sujeto motivado por la maximización de beneficios personales y colectivos dirigido conforme a metas conscientemente anticipadas y establecidas.

El político según este régimen es quien tiene legitimado el uso de su voluntad para alcanzar fines racionalmente fijados, y dicha racionalidad se define según los arreglos o convenios que los actores adoptan en representación y por delegación del pueblo. El papel de los cuerpos técnicos en ese escenario es facilitar la obtención de los logros y metas

racionalmente acordadas según los principios del proceso político de las sociedades democráticas en el sistema de economía de mercado.

Bajo esta hipótesis los objetivos y metas estratégicos de planes multianuales y prospectivamente concertados, definen la estructura organizacional, y los perfiles de capacidades y competencias de los puestos, conforme a los cuales deben conformarse, reclutarse y admitirse los cuadros técnicos, cuyo desarrollo y desempeño en la carrera se rige conforme a las reglas del rendimiento y de la meritocracia.

Los supuestos de la racionalidad inherente del mercado, a lo que se designa como la *mano invisible*, se concibe como el mejor agente de asignación de recursos entre la oferta y la demanda. La vida política debe habilitar el libre juego de energías competitivas, limitando las tendencias a concentrar recursos o limitar el libre acceso a bienes, y las reglas del juego político se diseñan para garantizar la permanente renovación del vínculo representativo entre la colectividad y la autoridad estatal.

Pero esa misma racionalidad no se concreta, existe, ni funciona en la práctica de modo indiferente a la experiencia individual y telúrica de los actores, tanto del mercado como de la democracia política. El modelo racional de organización estatal supone lo que Partha Chatterjee (2007: *La nación en tiempo heterogéneo*) llama el ideal del *tiempo homogéneo vacío*. La producción, distribución y comercialización de bienes y recursos no ocurre en experiencias iguales ni privadas de contenidos previos.

5

Según Chatterjee el tiempo en la modernidad supone la estandarización abstracta y anónima de las relaciones sociales. El tiempo no es localizable en espacio alguno. Por eso se asume que es posible hacer caso omiso de la singularidad y de la diferencia como si existieran requisitos homogéneamente distribuidos en todos los sujetos. Planear el futuro, y establecer objetivos cuya obtención es alcanzable mediante el perfil de capacidades ideales en los puestos de una organización, son recursos técnicos de la gestión moderna basados en la disociación entre materia y forma, experiencia e idea, y también entre el tiempo y el espacio. El pensamiento moderno postula la afirmación de una generalidad privada de particularidad. El espacio y el tiempo están desprovistos de concreción, sentidos y significados subjetivos.

En el planteamiento de las organizaciones generadas en la modernidad la razón es la medida del progreso, y la técnica contiene los medios necesarios para alcanzarlo. El tiempo no tiene cara, y el espacio es una categoría que puede prescindir de la historia y de la identidad con un compartido y singular modo de relacionarse con el territorio y con otros hombres.

La vida política y la organización de la modernidad pretenden atravesar todas las fronteras estatales e individuales con un mismo patrón de dominio de la naturaleza y de la actividad humana. Ese patrón no es absoluto, sin embargo, porque se origina en un momento histórico. Es la supuesta

estructura del tiempo homogéneo y vacío que congela los objetivos ilustrados de la modernidad.

#### IV

##### EL TIEMPO HETEROGÉNEO DEL MODELO POLÍTICO

Sin embargo, quienes desde los dogmas de la ilustración, y del derecho modernos deben aplicar la racionalidad abstracta de los planes, estructuras y perfiles organizacionales no pueden dejar de mostrar sus logros y dificultades de espaldas a una realidad conspirativa y rebelde.

Fue en 1836, sólo 15 años después de rotas las relaciones con el reino español e iniciado nuestro período republicano, que Flora Tristán, una escritora franco-peruana describía en su *Peregrinaciones de una paria* el estado de la comunidad peruana de entonces *en el Perú la clase alta está profundamente corrompida y su egoísmo la lleva, para satisfacer su afán de lucro, su amor al poder y sus otras pasiones, a las tentativas más antisociales. (...) el embrutecimiento del pueblo es extremo en todas las razas que lo componen. Esas dos situaciones se han enfrentado siempre una a otra en todos los países. El embrutecimiento de un pueblo hace nacer la inmoralidad en las clases altas y esta inmoralidad se propaga y llega, con toda la potencia adquirida durante su carrera, a los últimos peldaños de la jerarquía social.*

6

La proximidad con una realidad descrita a menos de 200 años aún se constata, más allá de las variaciones y la elocuencia con la que hoy se resalta en los discursos oficiales que en el Perú la pobreza es padecida sólo por el 20 por ciento de nuestra población, y la escasa tasa de analfabetismo. La marca del embrutecimiento y del egoísmo no tienen indicadores positivos cuando miramos más acá de nosotros mismos para explicarnos por qué la racionalidad de las instituciones no forma parte de la supuesta modernidad en la que decimos querer insertarnos.

Los actores o agentes de la acción política tienen experiencias heterogéneas y no precisamente vacías. El desempeño de roles o papeles no niega el pasivo de la carga íntima, personal e histórica de los intérpretes de dichos roles y papeles. El mercado opera en los carriles del acuerdo o entendimiento colectivo de inversiones normativa e institucionalmente reguladas, que viven y se nutren de la fibra, la sangre y del tuétano del afecto y de la subjetividad de los pueblos y de las distintas y diferentes etnias que los integran.

La universalidad abstracta y vacía tropieza con la humedad y el calor de las culturas colectivas y con la oposición y resistencia de las ciudadanías históricas y territoriales. Las culturas, con su bondad y con sus vicios, no mueren en manos de la modernidad. La sobreviven y le disputan sus

pretensiones hegemónicas y de dominio. De ahí que el Estado moderno no termine de ganar reconocimiento por la comunidad. Se trata de una relación de lucha tensa y agónica.

El poder del Estado no cuenta con ascendiente ni llega a las raíces interiores del ser colectivo. Su supuesta neutralidad valorativa y la hipotética imparcialidad de sus procesos son parte de un discurso formal y agujereado por la impotencia de sus operadores. La fuente de poder que recoge el sistema electoral de la democracia representativa no basta para que la cultura tradicional de los pueblos del ande y de la amazonía superen el carácter alienante de la capacidad colonizadora con la que califican su funcionamiento.

A las insuficiencias de la ilegitimidad del Estado ante el ande y la amazonía se suma el descreimiento, si no además el cinismo, con que las poblaciones urbanas, criollas, cholos y costeñas cuestionan el ejercicio supuestamente representativo del poder. El cómplice contemporáneo más letal en el reforzamiento del descrédito estatal es la industria mediática que con la agencia de su cobertura exhibe exponencialmente las fallas y los deméritos, sin cobertura simétrica para los esfuerzos ni los logros.

Ese es el contexto del disloque. El carácter generalizadamente desvertebrado o desestructurado del acoplamiento o entronque entre la vida estatal y la comunidad nacional es mantenido formalmente con una retórica y una narrativa que encubre la eficacia de modos y hábitos culturales secularmente arraigados en una cultura y una historia milenarios. Una cultura en la que conviven los contrarios que compiten y se niegan, pero con reglas de sobrevivencia que los integran en un marco de sorda tolerancia.

El Estado moderno y sus cuerpos técnicos son incapaces e impotentes para contener en su lógica y con sus recursos la intensidad de una demanda excluida y de las miserias que el poder dominante reproduce. Frente a la racionalidad formal del modelo de Estado y de sociedad modernos, la diversidad de irrationalidades materiales de la cultura política de la exclusión y de la colonialidad mental y espiritual son la semilla del desencuentro y del desenlace que cosecha la exclusión y la discordia.

Si es supuesto ideológico del Estado moderno no arraiga en el tiempo heterogéneo y vernacular e históricamente habitado del pueblo, las posibilidades de una contribución notable de los cuerpos técnicos para que los productos estatales sean socialmente útiles y valiosos tienen la reducida identidad de las miniaturas del modelo real.

## V

### EL CHOQUE DE LOS ENCUENTROS

El Estado en el Perú es definido como republicano, democrático, unitario y descentralizado. Pero la comunidad política en el Perú se expresa como un país múltiple, fragmentado e invertebrado con hábitos centralizados de dominio.

La paradoja del discurso descentralista y la encostrada realidad del centralismo comprende el escenario perfecto para la prosperidad, no económica, sino de mecanismos de reproducción de la subalternidad. La respuesta frente al dominio centralista ha supuesto estrategias de resistencia, o estrategias de adaptación y sobrevivencia. Y en el corazón del dominio y de la resistencia, en ambas, queda anclada la dolorosa fragmentación. El Estado concreto que resulta del encuentro no funciona como un Estado racional, porque el tiempo en que ese Estado es, y funciona, no es un tiempo ni homogéneo ni vacío. Es un tiempo de velocidades y pausas múltiples, de distintas profundidades, y afectos.

El Estado peruano al que los cuerpos técnicos sirven no es el tipo ideal ni utópico de Estado moderno, sino un Estado carnalmente adolorido por sucesivos episodios de encuentro y disociación con el espíritu y hábitos de su comunidad. Un Estado en prolongado e interminable proceso de parto. Rota la fuente, ríadas sangre desbordan y sofocan el espíritu. Son los dilemas que, como las angustias de la adolescencia, afirman en los miedos ante los desafíos, y en las oscuridades de la incertidumbre, identidades en proceso de invención.

8

El Estado peruano al que los cuerpos técnicos sirven es anterior al modelo de Estado de derecho de la democracia capitalista moderna. No ha nacido con el modelo de economía de mercado ni con el modelo de democracia representativa, sino con formas autóctonas de base corporativa, funcional u orgánica cuya permanencia, junto con la de relaciones sociales igualmente jerarquizadas, orgánicas y corporativas, se mantiene en diversos grados de visibilidad e intensidad en particular en el ande rural y en la amazonía, si no acaso en la forma de residuos y vestigios en la cultura socialmente urbana. Por eso es que el Estado moderno en el Perú es un proceso o tránsito hacia su propia invención. No una realidad acabada. No un resultado. Pero tampoco un punto de partida.

Los modos y formas tradicionales de organización social y estatal en el Perú distan mucho de tener la identidad de los cadáveres. La sociedad tradicional no es tampoco el *zombie*, o muerto viviente, que caracteriza a las sociedades que Toynbee llama *colapsadas*. Es en la tradición que existe y vive el espíritu de una comunidad de valores, en la que el Perú mantiene una reserva y recursos para enfrentar las dificultades del modelo global que con cierto aire hegemónico o imperialista los líderes acceden al goce y beneficios

del dominio y del poder. El proceso de independencia política que supuestamente acabó con los lazos de dependencia política colonial con el imperio de la metrópoli no supuso la súbita transformación de los hábitos de dominio en la cultura y en la maquinaria del poder. La energía del dominio no se destruye. Sólo se transforma entre quienes se turnan la hegemonía.

Lo que logran y no logran los cuerpos técnicos no ocurre fuera de esta arena o campo en disputa. A ellos se traslada en modos y patrones diversos las luchas por la conquista, la colonialidad y la subalternización del sujeto conforme a intereses dominantes. El Estado no es sólo un aparato, procesos o modos de intervención social. El Estado es también el escenario en el que los sujetos son apropiados o canibalizados por el círculo de poder. Los sujetos son objeto de los procesos de normalización y homogenización por el discurso y la narrativa de dominio. Esa es la regla de oro de la biopolítica según la arqueología de Foucault. Veamos si es posible probar cómo en la organización del servicio parlamentario se reproducen o se redistribuyen las relaciones y contenidos del poder.

## VI

### LA VACUOLA EN EL MODELO DE DOMINIO REPRESENTATIVO

9

José María Argüedas, profesor, novelista y etnólogo peruano nacido el año 1911, escribió en *Los ríos profundos*, su novela publicada en 1958, *la retreta cambió la ciudad. Durante la misa, el Padre pronunció un sermón largo, en castellano. Nunca hablaba en quechua en el templo de Abancay. Elogió al coronel prefecto; exaltó la generosidad, el tino, la rectitud del jefe del regimiento. Dijo que, sabiamente, había castigado a cada culpable conforme a su condición y que había impuesto la paz en la ciudad. (...) Anunció que se instalaría en el cuartel la guardia civil permanentemente, formada por gendarmes ilustrados que harían respetar el orden.* Este fragmento sirve para mostrar la capacidad de dominio de un Estado cuyas agencias de penetración, de dominio, de colonialidad y de subalternización en los pueblos de la periferia son, típicamente, el clero y los militares. Son los brazos que atenazan y sujetan a las poblaciones bajo un mismo orden superior y hegemónico. Pero también del mecanismo de dominación a través del lenguaje (en Abancay ni el militar ni el cura se comunican oficialmente en quechua). El castellano se convirtió en el lenguaje distintivo del poder, de la superioridad jerárquica, de la exclusión por las marcas de la diferencia y, por lo tanto, también de la discriminación

Es una obra en la que se testimonian formas de reproducción de la estatalidad en las comunidades peruanas hasta fines de los años 50s en el siglo XX. De entonces a la fecha las modalidades de penetración y de sujeción han adoptado otras estrategias, pero no ha cejado la lucha por el dominio.

El gobierno militar liderado por Juan Velasco Alvarado y Francisco Morales Bermúdez, entre 1968 y 1980, intentó con una política estatal intervencionista reformar e invertir los resabios de feudalismo agrario con relativo éxito, sin conseguir instalar una cultura igualitaria e inclusiva. Sí consiguió incorporar sectores importantes antes olvidados en la economía nacional. Inoculó la semilla de la ciudadanía democrática en la población indígena, sobre todo de la sierra peruana. El gobierno militar abrió rutas hacia la formalización y oficialización de las poblaciones sometidas. De ese modo redujo los riesgos del desborde convulsivo.

Además del cambio radical de la década de los 70s, el siguiente gran cambio lo protagoniza otro gobierno autoritario, el de Alberto Fujimori. Su principal logro fue la difusión de la economía de mercado y el ingreso formal en los procesos económicos globales durante la década de los 90s. Su metodología fue marcada por un discurso de apertura económica, y también por una narrativa que aspiraba a la eliminación de la lógica mercantilista, patrimonialista, prebendaria y rentista en el Estado. Aunque para muchos peruanos la valoración del éxito de Fujimori va condicionado a la dinámica perversa de Montesinos como intermediario eficaz del aparato político y militar, la equidad exige distinguir los logros y los métodos. No porque el fin haya justificado los medios, sino porque los resultados son lo que empírica y concretamente quedó independientemente de los erróneos medios de los que se valió.

10

¿Qué papel cumplen los cuerpos técnicos del Estado antes y después de uno y otro episodios? El gobierno militar crea el Instituto Nacional de Planificación (INP), y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con el objetivo de homogenizar la visión integral del Estado por la burocracia, y también para el desarrollo de capacidades que optimicen la gestión en los distintos sectores estatales. Ambos esfuerzos tuvieron lugar en el seno del gobierno central, y durante un período en el que el parlamento se encontraba disuelto, por lo cual la formación de cuadros del servicio parlamentario era una empresa inviable y, por ello mismo, debido a que el enfoque se realizaba sólo desde la perspectiva del Poder Ejecutivo, nunca se concibió el papel del Congreso en los esfuerzos de planeamiento ni de adquisición de capacidades en la gestión estatal.

A partir de la década de los 90s comienza a desarrollarse la convicción de que la burocracia era un medio efectivo para normalizar el acceso al mercado y para mejorar la presencia del Estado en la sociedad. La eliminación del INP y también de la ESAP, así como el despido generalizado de una población burocrática abundante, instalada con criterio partidario en el Estado por los gobiernos de turno entre 1980 y 1990, se sustituyó por una política de incorporación de cuerpos técnicos con capacidades profesionales probadas, dotados de experiencia en la gestión del sector privado. El objetivo era administrar el Estado no como una agencia de empleos sino con criterio racional y profesional, por técnicos reclutados en base a su mérito y al reconocimiento de sus competencias en gestión estatal.

¿Pero qué revela la preocupación sobre la existencia y papel de los cuerpos técnicos en relación con la gestión del Congreso? En primer término dicha preocupación expresa una insuficiencia velada en el modelo democrático representativo. La insuficiencia se expresa en el hueco o *vacuola* en el modelo de gobierno. Los representantes no pueden hacerse cargo por sí mismos con plenitud del aparato representativo, y requieren la asistencia de técnicos, supuestamente mejor entrenados para hacerse cargo de las funciones estatales del Congreso. Los déficits de destreza se complementan a través de los que aportan los cuerpos integrados por personal con perfiles de gestión comparativamente más competitivos.

Para los antiguos griegos había una diferencia crítica entre *polis* y *oikos*. *Polis* pertenecía a la esfera de lo público. *Oikos* a la esfera de la casa doméstica, o del gobierno privado. En la visión de Platón una y otra se fusionan al extremo que la *polis* se debía administrar con criterio doméstico o económico, y Aristóteles plantea la distinción y separación de ambas dimensiones.

Luego de la era de guerra fría que sucede a las posguerras, de la caída del muro de Berlín, y del colapso de los regímenes socialistas en Europa Oriental y la Unión Soviética, la economía capitalista se ha convertido en el modo global de organización económica, con muy pocas excepciones. La visión capitalista de la economía afecta también el desempeño político, porque se concibe a los gobiernos como unidades democráticas y eficientes de producción, y la maximización de beneficios públicos medidos conforme a mayores ganancias totales de la colectividad al menor costo social. En ese esquema la visión economicista, y por lo tanto, doméstica y privada en el sentido griego, requiere del apoyo técnico para darle viabilidad al proyecto de polis y a cargo de la representación política elegida democráticamente. A diferencia del enfoque platónico, sin embargo, en la democracia del capitalismo global la visión económica de la política pierde de vista el carácter comunitario y enfatiza en el individualismo de los actores económicos.

El reto de los tiempos heterogéneos y concretos es corregir los vacíos de la homogenización y pensar la política y la economía desde la perspectiva de la república y de la comunidad. Ahí está el compromiso de los cuerpos técnicos. El poder político y el proyecto comunitario de *polis* es viable porque el apoyo técnico habilita y complementa el uso de recursos de modo regular, predecible, imparcial y eficiente. Los cuerpos técnicos garantizan la administración y el uso económicos de los recursos disponibles por el Estado.

Los cuerpos políticos de representantes son las cabezas visibles de la agencia estatal cuya designación proviene del titular de la república que son los ciudadanos. Complemento de la necesaria visión del conjunto que corresponde que validen con su acción es la eficiencia que aporta y garantiza el enfoque técnico. Los cuerpos técnicos operan como la instancia demiúrgica que permite la vigencia efectiva y práctica del gobierno

democrático. Su ausencia dificulta la capacidad de gobierno de la autoridad. La potestad de gobierno existe, opera y funciona porque existe un equipo “doméstico” que articula y administra internamente las esferas del poder público en la *polis*. Es la acción y *praxis* de quienes operan técnicamente la institución representativa la que hace viable la sustancia o esencia del gobierno democrático.

Los requisitos para representar sí son congruentes con el modelo de democracia igualitaria, pero son insuficientes para que el Estado sea, desde el punto de vista funcional, razonablemente gestionado. La existencia de cuerpos técnicos en el Congreso expresa las insuficiencias institucionales de la asamblea, no obstante el eventual y supuesto superávit de representatividad alcanzado con el uso del sistema de elección popular.

La presencia y necesidad de los cuerpos técnicos expresa en consecuencia una dimensión de la verdad. Los cuerpos técnicos operan como lo hacen las creencias que tejen la urdimbre de las estructuras en los discursos y en las ideologías. Muestran a los representantes como los sujetos vicarios de la representación en medio de su falta y de su carencia. Los representantes se conciben como tachados para representar a plenitud, porque teniendo el título para representar no necesariamente poseen las capacidades ni potencia efectiva para hacerlo. Son sujetos en los que la representación es expulsada de su identidad hacia una dimensión exterior y ajena al vínculo representativo entre la comunidad y el Estado.

12

La existencia de cuerpos técnicos pone en entredicho la realidad última de la democracia representativa. El modelo no tiene la posibilidad de generar representación efectiva ni eficaz en el Estado, y por ello los cuerpos técnicos proveen supletoriamente los déficits del modelo constitucional. Algo similar a lo que los últimos desarrollos tecnológicos parecen ofrecer para facilitar la intervención directa de la población en la definición de políticas públicas, legislativas o no, y de los desarrollos que vienen produciéndose en los procesos de consulta previa de los pueblos aborígenes como consecuencia de la aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

La presencia y exigencia de técnicos en el manejo y administración de los parlamentos testimonia, material y sustantivamente, la falla simbólica del sistema representativo. Los cuerpos técnicos significan y denuncian la contingencia democrática y, por ello mismo, el carácter interdicator de patrones de desempeño distintos y aparentemente paralelos a los principios formales que la Constitución registra. Cuanto más sean necesarios los cuerpos técnicos más ostensible la brecha entre el modelo representativo y las exigencias de un Estado eficiente. Los cuerpos técnicos expresan al poder político lo que la castración representa para el proceso de construcción de la subjetividad del individuo.

No obstante la insuficiente visibilidad y gravitación constitucional que tienen los cuerpos técnicos en el desempeño estatal del Congreso. Los logros

políticos integrales del sistema representativo dependen técnicamente del aporte técnico de quienes como profesionales de la institución lo sirven y apoyan. Negarse este apoyo no expresa mayor poder político, sino la negación de niveles importantes de su efectividad y eficacia. Pero para ello los representantes deben tener la capacidad de reconocer en la intimidad de su identidad la vacuola que exige y justifica la castración e interdicción técnica del ejercicio de su crudo goce político.

## VII

### LA SPALTUNG EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS CUERPOS TÉCNICOS

Llegamos por fin al punto en el cual cabe presentar el papel desempeñado por el servicio parlamentario en el Estado peruano. El servicio parlamentario cumple un doble papel.

De una parte quienes lo integran son agentes necesarios para reproducir la normalización y homogenización de la sociedad, a través de la responsabilidad que comparten con la autoridad con capacidad para imponer las políticas de dominio en todo el cuerpo social.

13

Pero por otra parte el servicio parlamentario es también víctima del proceso de normalización, porque los núcleos de subjetividad e identidad de los cuerpos especializados que lo conforman no puede dejar de servir en una lógica no autónoma sino heterónoma a quienes tienen el poder político. Es la posición de quien impone hacia afuera pero también la de quien debe sujetarse al dominio mediante su acción e intervención en la organización parlamentaria.

El meollo del sujeto que es parte de la experiencia estatal en su condición de integrante del cuerpo técnico es un núcleo fragmentado. La suya es una identidad afectada por la división (*spaltung*, dirá el psicoanálisis). Muy a pesar de la dimensión racional con que suele preferirse el rasgo distintivo de nuestra humanidad, no es un sujeto realmente dueño de su destino, integrado ni consistente, porque su accionar es limitado y no pleno. No puede dirigir su vida según su solo arbitrio sino sujeto al deseo y a las reglas que se le fijan o imponen.

Ahí está el núcleo de su socialización; es decir, de su condición como sujeto subalternizado, colonizado, sujeto y sometido al designio de quien tiene el carácter de jefe, de amo. Porque necesita el reconocimiento que le da valor y sentido se identifica con un tipo de desempeño que es económica y prácticamente fuente de valoración. Su servicio se ofrece a partir de la división que atraviesa su estructura identitaria como sujeto. Su valor se mide en términos de su mayor o menor identificación con el mandato externo que

lo habilita como agente de la normalización de otros. Normaliza en la medida que admitió su propia normalización.

El sujeto se estructura a partir del mandato exógeno al que se somete como objeto de identificación, y el éxito en la adquisición de su nueva identidad personal y social lo convierte y lo inventa como sujeto hábil del proceso de normalización y, por lo tanto, de dominio. El sujeto apropiado por la estructura es el agente reproductor de la norma y también de los patrones de dominio. Con el agregado íntimo de su mandato externo que lo convierte en agente de dominio se opera la intervención en el rol previsto y con el perfil funcional dentro de la estructura organizacional.

## VII

### LOS RECURSOS MATERIALES Y HUMANOS PARA LA OPERACIÓN DEL CONGRESO

¿Cuál es el entorno en el que se desempeña ese sujeto a la vez normalizador y objeto de normalización por el régimen representativo? La identidad del sujeto que integra un cuerpo técnico en el parlamento se desarrolla en el espacio físico y también en el espacio subjetivo.

14

Desde fines del siglo XIX y hasta el año 1980 en el Perú las Cámaras contaban con sólo dos edificios, que comprendían 16 mil 200 metros cuadrados de construcción. En 1990 hubo un aumento significativo del total de espacio disponible porque se añadieron tres edificios más, con una cantidad adicional de 23 mil 655 metros cuadrados construidos, lo cual significó el aumento de espacio en 145% del disponible a 1980, y un total de 39 mil 855 metros cuadrados de construcción.

Entre 1993 y 2012 el Congreso unicameral aumentó el número de edificios de 5 a 14, y cuenta en la actualidad con un total de 75 mil 740 metros cuadrados construidos. Las cifras permiten deducir que el congreso bicameral de 180 Diputados y 60 Senadores llegó a contar con una cantidad de 166 metros cuadrados por cada uno de los 240 representantes, en tanto que el congreso unicameral actual de 130 congresistas cuenta con una cantidad tres y media veces más de espacio por cada representante, que es igual a 582 metros cuadrados construidos.

¿Cuál es la población de la institución parlamentaria en el Perú? A Junio del año 2012, la organización parlamentaria en el Perú se integra por los 130 congresistas, y su personal de confianza. Este grupo de confianza está compuesto por 1166 trabajadores. El total son 1296 personas. El servicio parlamentario integrado por trabajadores de carrera, en principio sin vínculo de confianza, a su turno, está integrado por 1295 trabajadores. La planilla de personal activa, que incluye a los 130 congresistas, alcanza a 2 mil 591 personas.

Ignoro si la cifra será exacta o no, pero me fue referido que en la monarquía Sueca cada uno de los 349 representantes del *Riksdag* dispone de sólo 18 metros cuadrados en sus oficinas, y que no cuenta con personal de confianza en la planilla institucional sino que a éste le abona sus honorarios el propio representante. Considerando que los miembros del *Riksdag* ganan aproximadamente 8 mil 800 dólares mensuales, y que dicho monto es muy similar al que les corresponde a los congresistas peruanos, es destacable que ese reconocimiento en uno de los países más industrializados del mundo tenga alguna relación con el producto doméstico del país y, por lo tanto, que el grado de satisfacción de la población sea proporcional a los logros y la calidad de los servicios que provee al país.

En el Perú el promedio de área por oficina de cada representante es de casi 6 veces más, aproximadamente 105 metros cuadrados. De modo efectivo, sin embargo, existen algunas oficinas congresales de 90 metros cuadrados y alguna que se aproxima a los 200 metros cuadrados. De modo similar, entre los 7 grupos parlamentarios el espacio total distribuido es de aproximadamente mil metros cuadrados. Si asumiéramos que en promedio cada congresista tiene 100 metros cuadrados, el total asignado llega a 13 mil metros, que sumados a los mil adicionales de los 7 grupos parlamentarios suma 14 mil, esto es, el 20 por ciento del total de espacio físico disponible.

En promedio cada congresista tiene 5 empleados en su planilla a cargo del presupuesto institucional. El personal comprende, por lo menos, 2 asesores, 1 técnico y 1 asistente, además del personal de seguridad, y en la planilla se autoriza del “desdoblaje” de los puestos de técnicos y de asistente. Además, los grupos parlamentarios también cuentan con personal de confianza, el mismo que puede llegar a comprender entre 6 y 12 trabajadores más. El pago de la planilla de confianza de los congresistas y de los grupos puede entenderse como un beneficio adicional al emolumento que reciben mensualmente, y que equivale aproximadamente a los 8 mil 800 dólares que reciben en el *Riksdag* sueco.

Independientemente de los recursos remunerativos y del espacio físico del que disponen con cargo al presupuesto nacional cada congresista peruano, ¿qué efecto genera la aparente sobrepoblación laboral, tomando en cuenta que los 130 congresistas son servidos fiduciaria o institucionalmente por un total absoluto de 2 mil 462 trabajadores, es decir, casi 19 personas por cada representante?.

Quisiera explorar los sentidos de esta pregunta en la dimensión o variable de la cultura organizacional más o menos dominante en el Congreso peruano, pero para tener una perspectiva apropiada y confiable de las cosas es necesario reparar que en el Perú el personal de confianza no es contratado sino a partir de 1988. Antes de esa fecha el único personal existente fue el del servicio parlamentario. La aparición del personal de confianza ha supuesto una alteración significativa en la cultura institucional. Es la causa del nuevo rol que cumplen los cuadros técnicos, que alguna vez contaron con niveles de aporte imparcial hoy cada vez menos reconocibles.

## VIII

### LA CULTURA ORGANIZACIONAL EN EL CONGRESO PERUANO

Las categorías laborales de todo el personal de trabajadores, sean del personal de confianza que integra la organización parlamentaria, o del personal del servicio parlamentario, se compone de 55 funcionarios en posiciones directivas o de jefaturas, 676 profesionales, 857 técnicos, y 647 auxiliares. La proporción de profesionales es, como puede notarse, comparativamente disminuida. Y si a ello se añade que el ingreso del personal al servicio parlamentario es decidido como regla general, no por concursos de méritos ni oposiciones, sino por decisión vertical y unilateral de los miembros de la Mesa Directiva, no es difícil presagiar que las calificaciones de esos comparativamente pocos profesionales no sea la idónea para que el Estado representativo quede adecuadamente servido.

¿Qué tan extremistas son estos datos y cuánto expresan el valor real de la necesidad de contar con apoyo técnico para el ejercicio estatal de la representación en el Perú? ¿A qué usos sirven las fuerzas laborales del personal que labora para apoyar y optimizar el ejercicio estatal de la representación?

16

Una regla elemental de lógica económica es que se contratan servicios cuando el titular gana más con ellos que realizando personalmente las labores que se necesita cumplir para alcanzar el rendimiento propio de la misión a cumplir. Se paga a otro, y se terceriza una tarea, porque si el titular la tuviese que realizar personalmente, o no la puede realizar mejor por carecer de habilidades y *expertise* en la ejecución de esas tareas, o porque el valor agregado de los terceros justifica con el pago extraordinario la mejor y más económicamente la producción de los servicios y resultados esperados por el cliente.

Una clave para verificar las tareas en las que requieren apoyo los congresistas peruanos puede encontrarse en un arreglo organizacional crítico y razonablemente expresivo de la situación. Es la decisión organizacional sobre el número de Comisiones del Congreso. Idealmente las Comisiones se crean como espacios especializados de formación nuclear de consensos políticos alrededor de un sistema temático de materias propias de cuestiones prioritarias a las que debe atender el Estado a través de sus representantes.

En el Congreso peruano de 130 congresistas, las Comisiones Ordinarias o legislativas son 24. A través de las 24 Comisiones debe atenderse la producción fundamentalmente legislativa anual, que en promedio es de alrededor de 800 leyes quinquenales, 160 leyes anuales, y 13 leyes

mensuales. Cada congresista debe pertenecer por lo menos a 1 Comisión Ordinaria, y en el reparto de honras y cupos de puestos directivos la lógica que precede la decisión del número apropiado de Comisiones, no es cómo conseguir mejores resultados en los procesos colectivos de toma de decisión, sino *como contar con casa propia*. Contar con casa propia es una metáfora que representa el deseo recóndito de los congresistas de *tener una Comisión propia*, es decir, presidir o ser miembro de la directiva de una Comisión. Presidir es una forma de contar con mayor cantidad de personal de confianza a su servicio.

Un ejercicio simple de aritmética lleva a reconocer que si en la actualidad el número de grupos parlamentarios es 7, el criterio de composición plural de las Comisiones exigiría que cada una de las Comisiones Ordinarias debiera contar por lo menos con 7 miembros a razón de por lo menos 1 representante de cada grupo por cada Comisión. Pero para que las opiniones agreguen valor político en las Comisiones un supuesto importante es que los dictámenes integren de modo plural y proporcional las opiniones del espectro partidario.

Pero el criterio de composición plural es insatisfactorio porque la fuerza numérica de cada grupo no es equivalente. *Gana Perú* tiene el 32 por ciento de escaños, el grupo *fujimorista* 28, *Alianza Parlamentaria* 12, *Alianza para el Gran Cambio* 9, *Acción Popular-Frente Amplio* 8, *Solidaridad Nacional* 6, y *Concertación Parlamentaria* 4 por ciento. Si los grupos parlamentarios son 7 en cada Comisión debiera haber una proporción porcentual de la fuerza representada por el número de escaños detentados.

Además de las exigencias que representan la pertenencia al Consejo Directivo <sup>(3)</sup>, a la Junta de Portavoces <sup>(4)</sup>, a la Comisión Permanente <sup>(5)</sup>, Comisiones Investigadoras <sup>(6)</sup>, la Comisión de Ética <sup>(7)</sup>, la Comisión de Levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria <sup>(8)</sup>, y la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales <sup>(9)</sup>, son 12 las Comisiones que están

---

<sup>3</sup> El Consejo Directivo tiene 21 miembros, además de los integrantes de la Mesa Directiva.

<sup>4</sup>

La Junta de Portavoces tiene 7 miembros titulares, y 7 suplentes, además de los cuatro integrantes de la Mesa Directiva

<sup>5</sup>

La Comisión Permanente cuenta con 21 representantes de los grupos parlamentarios, además de los miembros de la Mesa Directiva

<sup>6</sup>

Hasta el mes de Agosto del 2012 habían 4 Comisiones Investigadoras, integradas con 5 a 7 miembros.

<sup>7</sup> La Comisión de Ética tiene 7 miembros.

<sup>8</sup>

La Comisión de Levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria tiene 5 miembros.

<sup>9</sup>

La Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales está integrada por 12 miembros.

integradas con 18 miembros <sup>(10)</sup>, y 11 las Comisiones con 12 integrantes <sup>(11)</sup>. El número de puestos que debe cubrir cada grupo, por lo tanto, no es bajo, ni es baja la demanda de participación de los miembros de los grupos en las Comisiones, porque el mayor número de puestos por cubrir exige también mayor necesidad de dedicación especializada en las sesiones de Comisiones y, por lo tanto, a la diversidad de proyectos y otras materias propias de la agenda semanal de cada Comisión.

La consecuencia de esta lógica es que por tener tan alto número de Comisiones y por la mayor demanda de participación de los grupos y de los congresistas en ellas, cada congresista dispone de menor tiempo efectivo para concentrarse y dedicarse eficientemente a las tareas propias de cada Comisión. La capacidad de atención efectiva requerida de los congresistas para producir resultados de calidad no es escasa. A mayor demanda de participación mayor será la dificultad de pasar la valla de calidad de su rendimiento representativo. Este dato es elocuente de la seriedad con la que se toma la responsabilidad representativa, y también la responsabilidad en el proceso legislativo.

Como resultado de las dificultades significativas para atender la agenda de todas las Comisiones en las que debe participar cada congresista suele delegarse mayores responsabilidades al personal de confianza para que apoye las funciones parlamentarias del representante. El acto de delegación de la representación es crítico. Debilita la calidad del vínculo con el elector, en primer término, pero dadas las prerrogativas de inviolabilidad de votos y opiniones, la inmunidad de proceso y arresto, y la irrenunciabilidad del mandato de los congresistas perjudica también la calidad y naturaleza del régimen político y democrático en la medida que quedan impunes los grados de irresponsabilidad con los que se gestiona, administra y maneja la confianza que se deposita de modo personal en quienes intermedian la voluntad popular a través de los partidos y de sus militantes, aliados o invitados.

Como puede notarse hay una estrecha relación entre las decisiones organizacionales y la calidad política del régimen. Pero las graves maneras en que puede afectarse negativamente la calidad del vínculo representativo mediante errores de decisión en aspectos clave de la estructura organizativa a su vez se reproducen en otras prácticas de gestión que empeoran la ya débil capacidad de gestión de los representantes.

Fue recién el año 1988 que a los Diputados y Senadores de entonces se les facilitó el concurso de personal de confianza. Es sólo en 1988 por lo tanto que empieza un tipo de interacción entre el personal del servicio

---

<sup>10</sup>

Agraria; Constitución; Defensa; Descentralización; Economía; Educación; Energía; Fiscalización; Justicia; Presupuesto; Relaciones Exteriores; y, Salud.

<sup>11</sup>

Ciencia; Comercio Exterior; Cultura, Defensa del Consumidor; Inclusión Social; Mujer y Familia; Producción; Pueblos Andinos; Ambiente y Ecología; Trabajo y Seguridad Social; Transportes y Comunicaciones; y, Vivienda y Construcción.

parlamentario y el personal de confianza. Al inicio existían niveles seguros de desempeño en el servicio parlamentario, pero progresivamente la cantidad de personal de confianza igualó a la cantidad de personal que pertenecía al servicio parlamentario, con una característica particular que causaba ineficiencias en el desempeño del personal que supuestamente tenía línea de carrera.

Esa característica es que el personal de confianza de los congresistas empezaba progresivamente a ocupar puestos en el servicio parlamentario, en algunos casos por decisión directa de las Mesas Directivas, y en otros casos mediante procedimientos no siempre ortodoxos de concursos de acceso a puestos como los de Secretarios Técnicos, Especialistas Parlamentarios, o Coordinadores para las oficinas descentralizadas, por ejemplo.

Mediante esta malsana práctica se detonan procesos perversos de ineficiencia y pésima calidad en la gestión organizacional, porque con no poca frecuencia el traslado de personal de confianza a la planta regular de trabajadores del servicio parlamentario genera severas e inmanejables distorsiones en la estructura remunerativa de los puestos de trabajo. Ocurre, por ejemplo, que jefes de grupos, unidades, áreas o departamentos tienen niveles remunerativos inferiores que algunos de sus trabajadores que llegan al puesto sin conocimientos ni habilidad necesarios para desempeñar las funciones propias del perfil. Y ocurre también que el rigor que se exige a un trabajador del servicio parlamentario para tener nivel profesional o técnico, o para desempeñar un cargo directivo se flexibiliza groseramente para que un trabajador de confianza reemplace u ocupe un puesto en el servicio.

19

Va muy a propósito del objeto de la reunión que nos congrega a quienes asistimos a la XX Asamblea de la ANOMAC una referencia al papel del Oficial Mayor. Pero como para explicarnos la ocurrencia es ilustrativo precederla de una comparación a propósito del papel del director de orquesta en la alegoría política desarrollada en el film *Prova d'Orchestra* (Ensayo de Orquesta), de la época de madurez e indiferencia mercantil de Federico Fellini, en 1978, precisamente el año del secuestro y asesinato de Aldo Moro. El protagonista dice *el tiempo de grandeza se acabó. Adiós. (...) Usted habla del "director de orquesta". Esta palabra no tiene sentido. Un director de orquesta es como un cura, que debe tener una iglesia, con creyentes y fieles. Cuando una iglesia se cae y los fieles se vuelven ateos, yo recuerdo a Koplinsky, mi gran maestro (...) Cuando él llegaba al podio, todo se callaba. Sólo daba una mirada, la expresión de sus ojos ausente, pero sabíamos que ya conocía cada renglón de la partitura. Era la música en persona. Lo seguíamos felices, llenos de temor... para cumplir el ritual de transubstanciación. Para transformar el vino en sangre, el pan en carne (...) La música siempre es sagrada. Cada concierto es una misa. Nosotros estábamos hechizados. Las preocupaciones diarias olvidadas. En espera del primer movimiento de la batuta éramos una sola cosa, un solo respiro, músicos e instrumentos unidos en una misma fuerza vital (...) Nada era más hermoso que su autoridad. Temblábamos a la sola idea de un error que*

*podía arruinar lo completo del ritual. Una gran conmoción y todavía una inmensa felicidad. Sentíamos que nuestra alegría era transmitida al público, que estaba inmóvil, sin respirar. Nunca tratábamos al director de orquesta. No era necesario. Él estaba ahí. Lo sabíamos, lo sentíamos... él estaba dentro de nosotros. Había mucho amor entre nosotros y el director. Un amor, como puede ver, que ahora se ha perdido. Entre mis instrumentistas y yo sólo hay difidencia. Uno contra otro, la duda que arruina la confianza. Además de la falta de estima, el desprecio, el rencor... la rabia por algo perdido e irrecuperable. Así tocamos nosotros: juntos, más unidos sólo en un odio común. Como una familia destruida.*

En Agosto del año 2011 nos ocurrió en el Congreso peruano que por primera vez en los últimos 80 años se designa como Oficial Mayor a una persona que no pertenecía al servicio parlamentario, sino que formaba parte del personal de confianza con contrato a plazo fijo. En Julio de 2012 la Oficial Mayor renuncia y su renuncia es aceptada. Pero, a pesar de no haber hecho carrera en el servicio parlamentario, se le renueva el contrato a plazo fijo y se la asigna al Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios, junto con su Secretario de Oficialía Mayor, en el segundo nivel remunerativo y organizacional más alto disponible en el Congreso. Parece un extravío incomprensible y no resulta muy aleccionador que el destino al que se asigna a la primera Oficial Mayor resulte ser la misma Oficina cuyo jefe es el Oficial Mayor anterior cuya sanción fue propuesta por ella una semana antes de su renuncia. Esta viñeta es moneda expresiva y común en la generalidad de la estructura organizacional y su ocurrencia no es irrelevante en la generación de hábitos y actitudes del resto del personal.

20

Pero la acción de designación del más alto funcionario del servicio parlamentario se acompaña consuetudinariamente de medidas periódicas de reingeniería, reorganización o reestructuración organizacional que comprende la remoción y reemplazo de funcionarios, la convocatoria a concursos no precisamente transparentes para ocupar puestos, la modificación de la estructura organizacional, y la recomposición del cuadro nominativo de asignación del personal. La capacidad de apoyo efectivo del servicio parlamentario depende en gran parte del carácter telúrico que subyace en las placas sísmicas de una estructura institucional inevitablemente frágil y movediza. Al carácter sísmico de la movilidad laboral se suma la dimensión autocrática que la jerarquía establece para hacer accesible el goce del poder desde la autoridad elegida, lo cual genera de modo inevitable el desaliento en el espíritu anoréxico del personal.

Parece solamente natural que el personal que tiene consciencia de la irracionalidad con la que se manejan los recursos humanos no permanezca en la ataraxia ni en niveles estoicos semejantes de impasibilidad. Esa misma irracionalidad desarrolla mecanismos de compensación y una cultura consistente con los malos hábitos de gestión que protagonizan los operadores del sistema representativo. Esa cultura se basa en los desincentivos para el mérito y en el desconocimiento de las reglas de promoción y avance en la carrera.

De ahí que paralelamente a la lógica normativa y formalmente prescriptiva exista una cultura marginal, clandestina, subterránea o conspirativa entre quienes no pueden confiar en las reglas cuya vigencia es regular y consistentemente torpedeada por quienes desde la Mesa Directiva se valen del servicio parlamentario como de una bolsa de trabajo o una agencia de empleos para distribuir prebendas y cupos entre quienes sostienen y apoyan a los congresistas en posiciones directivas. Ahí se encuentra el núcleo perverso de ineficiencias en el Estado parlamentario y su reforma y eliminación significaría la gran diferencia entre lo que puede ser y lo que es.

## IX

### LA DIMENSIÓN MARGINAL DEL SERVICIO PARLAMENTARIO

Señalé que la aparición del personal de confianza recién el año 1988 supuso un viraje importante en el desempeño de los cuadros técnicos. Conforme se otorgó más facilidades a los representantes para contar con mayor apoyo en el cumplimiento de sus tareas constitucionales, el personal de confianza imprimió una tendencia distinta en el cuadro de expectativas que los congresistas se habituaron a mantener en su ejercicio funcional.

21

Gradualmente ganó terreno el concepto de que el personal del servicio parlamentario tenía por misión hacer más asequible la obtención de ventajas institucionales de los despachos de los representantes, antes que el cumplimiento neutral, imparcial u objetivo de tareas inherentes a la institución y los procesos de gestión corporativa. En la transición y mutación del rol institucional de los cuerpos técnicos el personal adscrito al servicio parlamentario distorsiona el sentido de su labor, convirtiéndose en palanca para el servicio individualizado a los congresistas antes que la adhesión a una misma universal y homogénea norma y patrones uniformes de desempeño y elaboración de productos institucionales.

El impacto de la predominancia de una lógica fiduciaria de índole clientelar o rentista, en efecto, no deja inmune al servicio parlamentario, el que debe camuflar su accionar bajo el enmascaramiento u ocultamiento de su espíritu primariamente técnico e impersonal. Debe desarrollar modalidades de interacción con el poder político que aseguren mínimos de apoyo en los que tiene sentido su propia presencia en la institución. Tanto mayor es la intensidad de la gravitación esperada del vínculo fiduciario, también tanto menor la gravitación efectiva del apoyo específicamente técnico. Entre los dos tipos ideales de interrelación coexisten diversidad de estrategias de convivencia.

La taxonomía de las tendencias típicas entre el personal admite pues diversas formulaciones, según qué aspecto se pretenda valorar o medir. Si el objetivo es presentar cómo reacciona el personal respecto del desánimo, la

incomodidad y el carácter objetal en que se liquida su existencia laboral, la taxonomía debe servir para presentar los distintos modos en que se estructuran las subjetividades en la red institucional. Cuando con periodicidad regular las Mesas anulan las reglas de organización para sustituir personal, cuando reorganizan, reestructuran y redefinen los cuerpos del personal, la atmósfera o clima no deja el universo de subjetividades incólume, porque las turbulencias organizacionales perforan el núcleo del vínculo del sujeto con la institución a la que sirven.

En un universo en el que el personal toma consciencia de la dinámica que asegura posicionamiento y ventajas, no es difícil imaginar que el modelo de racionalidad formal y burocrática colapse y que con ellos colapsen las reglas generales basadas en el conducto regular y en la asunción de responsabilidades sobre la base del mérito, del rendimiento, de los resultados y de la experiencia demostrados en el manejo de los procesos y generación de valor público institucional. El resultado esperable es la tendencia al saqueo de los recursos y de los puestos según los imperativos de la maximización privada de beneficios, a despecho de la racionalidad y lógica de la eficiencia colectiva basada en las habilidades y eficiencia del personal en los procesos institucionales.

Las tendencias típicas que cabe advertir entre el personal permitiría ensayar una taxonomía como la que se plantea a continuación, cuyo referente principal es la estrategia empleada para mantener el vínculo al interior de la institución, o para generar una red que lo sostenga como parte de un grupo de influencia.

En primer lugar es posible mencionar la clase a la que podemos denominar “**chaleco de camaleón**”, en la que se incluye principalmente a quienes ocupan cuadros de dirigentes o funcionarios. Son “chaleco de camaleón” quienes desde una dinámica clientelista deciden las cuotas de poder y capacidad de decisión y, por lo tanto, cuentan con los hilos y nexos para hacer frente a los cambios. Pertenecen a este grupo quienes tienen consciencia de su rol en la estructura y en la pirámide organizacional. No es un conjunto estático sino variable de individuos que circula y que aumenta según los diversos intentos de adaptación a las reglas y decisiones que fijan y toman los congresistas. Los “chalecos de camaleón” avalan la distribución de cuotas de poder y comparten la dinámica de reciprocidades en la adjudicación de ventajas y reconocimiento de intereses entre los trabajadores de distinto nivel en la pirámide del servicio parlamentario. Son *chaleco*, porque poseen esos mínimos de certeza que permiten la cobertura o protección de quienes se encuentren en su esfera de influencia. Y se los califica como *camaleón* porque tienen la propiedad de camuflarse o de adaptarse a los distintos entornos de cambio en niveles tales que desarrollan una narrativa e historias que los potencia como ejes de utilidad a quien quiera que tiene la última decisión respecto a los puestos a adjudicar en la estructura organizacional

En segundo lugar cabe identificar al personal “**todoterreno**” o “**4x4**”, en la que se encuentra el personal técnica y comparativamente más competitivo. Los “todo terreno” colaboran o se alían con los dirigentes y con los congresistas en puestos directivos. Su aporte principal son las competencias profesionales o funcionales adquiridas. Su interés principal es que prevalezca el reconocimiento de sus capacidades y posiciones técnicas, y su beneficio es mejorar sus posiciones remunerativas y beneficios económicos dentro de la institución parlamentaria. Cabe designárseles como *todoterreno* porque poseen capacidades, destrezas y habilidades nucleares para el funcionamiento y desempeño regular de la institución. Pueden tener el carácter de indispensables o intocables, porque prescindir de ellos puede ocasionar una pérdida importante en el *know-how* o la memoria institucional. En términos prácticos serían parte de la reducida meritocracia que consigue mantenerse en la institución gracias a su reconocido nivel de *expertise* no obstante no tener alianzas de índole política.

Un tercer tipo de sujeto lo configuran los “**chupes**”. Son quienes trabajan en calidad de peones útiles para que ellos y quienes en niveles comparativamente más altos se sirvan y que la estructura continúe funcionando. Es el trabajador proletarizado que realiza los trabajos operativos cotidianos sobre cuya base funciona la organización. Es apoyo a quienes tienen niveles estrechos con el círculo de acceso al poder, del que ellos están privados por derecho propio. El “chupe” puede ser un trabajador protegido o excluido, según su posición en relación con la red de protección a la que le toca el turno en el poder. En los niveles más bajos de la escala organizacional el “chupe” se convierte en un “piojoso”, esto es un sujeto de nulo valor laboral en la estructura organizacional.

Los “**corchos**” o “**parásitos**” caracterizan al personal que tiene el status de protegido en razón a su lealtad incondicional y polimórfica desde niveles inferiores de la estructura organizacional y de niveles remunerativos. Es parte de las distintas redes que rotan en el acceso al poder, y dependen de los vínculos que saben procuran, cultivan y desarrollan con ellos en los distintos períodos de cambio organizacional. De ahí proviene la aptitud del calificativo como *corchos*, porque tienen la habilidad de flotar en las fluctuaciones organizacionales, sean apacibles o tormentosas. Por el relativamente escaso impacto o gravitación de su labor efectiva en el proceso de generación de valor cabe también denominárselos *parásitos*. Son elementos capaces de acomodarse sin realizar sus labores normales. Puede haber subgrupos, según el momento, tipo de actividad desempeñada, o nivel ocupacional, entre los que cabe incluir al llamado igualmente *personal invisible o fantasma*, porque se dan casos en que aparecen en la planilla sin conocerse de modo tangible ni visible dónde laboran.

Un quinto grupo lo integran los **precarios** o **excluidos** que comprende a los desatendidos regularmente, que permanentemente reclaman y buscan reconocimiento por el régimen organizacional. En este grupo se encuentran quienes tienen un vínculo contractual a plazo fijo, que necesitan asegurarse periódicamente que sus contratos sean renovados hasta alcanzar el objetivo

de mantenerse contratados durante cinco años sin solución de continuidad. También puede integrarlo quienes tienen contrato a plazo indeterminado, pero se mantienen en silencio y, desde un papel análogo al de los parias, se hacen invisibles; son fundamentalmente un número en la planilla que no destaca para bien ni para mal. A este grupo pertenecen y se suman todos quienes según la lejanía con los centros de toma de decisión en el transcurso del tiempo, no llegan a destacar de modo especial con su trayectoria, resultados ni actitud proactiva.

Los tipos básicos presentados no son puros y admiten por supuesto combinaciones según momentos o circunstancias, porque una misma persona puede pasar de una clase a otra en el tiempo. Lo más importante es reconocer que el eje que distingue un tipo de estrategia tipológica frente a otra es el reacomodo periódico de posiciones en busca de ventajas posicionales o remunerativas, a despecho de los perfiles de competencias o capacidades que correspondan a los puestos a ocupar. Esta estructura tipológica se sostiene y adquiere regularidad gracias al tremendo impacto que progresiva e incrementalmente alcanza la influencia del personal de confianza. La mayor proximidad del personal de confianza define modos y estilos de valoración del trabajo, en la medida que la gravitación del personal propiamente técnico pierde importancia y reconocimiento.

Los tipos de estrategia son producto de la división (*spaltung*) del sujeto cuya misión consiste en hacerse valioso por la normalización que instala y construye en su subjetividad, y resultan por lo tanto del éxito que aprenden a obtener en cuanto descubren la cultura y el sistema de valores corporativos. En ese escenario la capacidad de apoyo de los cuerpos técnicos está obvia y lamentablemente disminuido cuando quienes sustentan la estructura que crea la normalidad subjetiva son paradójica, contradictoria y precisamente quienes mayor necesidad tienen de

24

## X

### MISIÓN Y POSICIÓN DEL SERVICIO PARLAMENTARIO PERUANO

¿Cuál es el papel del servicio parlamentario en el contexto de la modernidad histórica y las expectativas preceptivas sobre la racionalidad formal del Estado, luego de identificar la cultura organizacional y los espacios de marginalidad en los que se construye la identidad del personal que es parte de la institución parlamentaria? ¿Qué margen de apoyo efectivamente institucional es plausible esperar de un servicio parlamentario cuyas estrategias de desempeño son tan variadas? ¿Qué tipo de Estado y de parlamento puede esperar la sociedad en los actuales niveles de precariedad en que se desarrolla la interacción entre los cuadros de técnicos y profesionales y la representación política? ¿Qué capacidad efectiva puede aportar un servicio parlamentario cuya subjetividad fragmentada debe servir para agenciar la normalización de la sociedad, y cuánto del carácter

fragmentado y escindido de la población laboral del Congreso terminará reproduciendo fuera del Estado lo que en él causa la cultura política que los subalterniza y somete con su mayor capacidad de dominio?

¿Qué valor técnico específico agrega de modo concreto el servicio parlamentario en los procesos parlamentarios? La capacidad de agregar depende de la disposición de recibir lo que sería posible agregar. Sin voluntad de recibir no hay quien tenga capacidad de dar. La lógica es muy sencilla porque no puede darse a quien no quiere recibir. Proyectos de ley y dictámenes pueden ser mejores si se reconoce mayor tiempo de análisis y reflexión para preparar piezas mejor sustentadas. Investigaciones y carpetas temáticas sobre asuntos pendientes de debate son útiles y valiosas si existe voluntad de aprovecharlas, pero no si se condiciona su uso a la decisión tomada sin examinar los datos de la realidad. El registro y trámite procesal, así como la elaboración de las agendas de las sesiones que son elaboradas por el personal, son todos un apoyo visible, pero el valor agregado que ese apoyo representa no puede calificarse de trascendente sino fundamentalmente mecánico u operativo.

No constituimos un cuerpo privilegiado, sino un equipo de apoyo al servicio de la virtud que aporta la representación en el gobierno de la comunidad. No tenemos ni necesitamos más autonomías que las que necesitan quienes son titulares de la voluntad política. A menos, claro está, que tuviésemos la peregrina, tanto como pagana pretensión, de poner la carreta delante de la mula, o de lanzarnos como Ícaro al fuego que destruya lo que dio mérito y necesidad a nuestra existencia.

25

Anómica puede ser nuestra respuesta cuando olvidamos que sí existen fuerzas morales superiores a cada individuo que exigen nuestro compromiso, servicio y obediencia. Aspirar a la falsa autosuficiencia o a la mendaz superioridad de la racionalidad técnica sobre la voluntad o decisión política del soberano es el extravío de nuestro sino, designio y camino. Anómica es nuestra conducta cuando medramos en búsqueda de dádivas o de cuotas de bienestar, poder, beneficio o acceso a ganancias injustificadas. Nuestra función exige una alta dosis de fe en la orientación de nuestra misión. Perderla de vista es un acto ominoso y perverso de inversión de la razón. Entre las escasas verdades absolutas que enfrenta nuestra civilización en medio de la multiplicidad agobiante y heterogénea de diferentes, plurales e irreconciliables significados propios de esta época, esa nuestra misión reclama que la sirvamos. *La elección es nuestra opción por el deber de servicio antes que por el derecho al beneficio.*

La idolatría de la técnica que anda detrás de la magnificación narcisista del rol de los especialistas, asesores o expertos en el servicio parlamentario es una tentación y también una deformación de la que debemos cuidarnos y evitar con celo. No somos un imperativo sustancial *sine qua nom* las asambleas carezcan de esencia. Somos un accidente que califica mejor la esencia del mandato político. No lo reemplazamos en la vitrina de la exposición pública, sino que generamos niveles agregados aunque

silenciosos de eficiencia. Pero sólo en cuanto ellos decidan que nos requieren y necesitan porque, al fin y al cabo, sólo los representantes son titulares del mandato. Perder de vista esa naturaleza constituye un grave atentado contra la potestad y autoridad del soberano y, en consecuencia, formas veladas, taimadas, cobardes y reprobables de magnicidio.

Las complicidades humanas no son infrecuentes. Y es difícil esclarecer cómo nace la dinámica y dónde empieza el carácter vicioso del círculo. ¿Es la sola patología basada en el apetito narcisista, el goce perverso o la pulsión tanática que desconocen el límite que niega y que estructura el orden político? ¿Son los modos informales de organización de los cuerpos técnicos para atender demandas libidinalmente contrarias al espíritu y responsabilidades representativos de la democracia un conjunto de estrategias transgresoras de la norma política? ¿Se trata más bien del mejor, libidinalmente más eficiente y plausible tipo de alternativa, capaz de honrar con fidelidad especular la demanda política que produce el sistema electoral con la cultura instalada en los sujetos representado y representativo de la república?

¿Dónde trazar la barrera entre la norma y la transgresión, o entre las conductas correctas y las delictivas? La respuesta no es única y admite la combinación de varios de los posibles planteamientos. En la realidad conviven los argumentos y las conductas que los articulan. Es posible, en efecto, que la diversidad de explicaciones concurren en diversa pero no menos válida o veraz proporción a explicar cuál es el tipo de apoyo con el que los cuerpos técnicos colaboran en la optimización del régimen político. En cualquier caso, el crisol de estrategias personales teje arreglos entre los actores que producen eficiencias individuales satisfactorias al aparente costo de déficits colectivos.

La línea que divide lo aceptable de lo indeseable, más allá de los intereses y designios de los sujetos que operan los procesos técnicos o políticos, son los principios con los que se constituye y afirma el tipo de país que se recibe, que se sostiene y que se transmite al futuro. Pero esos principios sólo existen porque viven o no viven en los sujetos que los asumen y los encarnan como parte de su compromiso y convicción concretos en su existencia. En consecuencia, si admitimos que los principios tienen la función de orientar y asegurar la titularidad del soberano en la república, el significado de esos principios resulta de los conceptos expresados y vividos desde la consciencia y en la vivencia y en la mentalidad del soberano. La adhesión y sentido de los principios definen y deciden los tipos aceptables y prescindibles de apoyo según el juicio de la representación. Es la identidad y el entendimiento de la representación desde donde se define cuándo y cómo se recoge el apoyo que es posible recibir de los cuerpos técnicos.

En resumen, luego de la revisión tangencial realizada de la realidad en la que se desempeña el apoyo de los cuerpos técnicos, me parece haber dejado evidencia razonable que, en efecto, existen profundos desencuentros, brechas y rupturas entre el discurso de la racionalidad

técnica con la que funciona el Estado democrático, y los discursos y estrategias plasmados en las prácticas informales de los cuerpos técnicos que disminuyen relativamente su capacidad de aporte imparcial y neutral. Estos desencuentros no dejan inmune al personal técnico, puesto que la menor valoración de su virtud minimiza la fuerza natural de su apoyo en el Estado representativo. Esta es la situación que es a la vez consecuencia y causa del estilo invasivo con el que el tipo eminentemente fiduciario domina y se ha impuesto en la relación entre técnica y política, entre racionalidad e informalidad, pero también entre ley y transgresión, esto es, entre los representantes y el servicio parlamentario, se ha instalado de modo progresiva y masivamente.

En la medida que la verosimilitud de esta conjetura sea compartida existen motivos para impulsar la reversión de la situación descrita. La ilusión y la narrativa de la supuesta y formal imparcialidad objetiva de los cuadros de técnicos al servicio del Estado y, por otro lado, el descontento y malestar con la resignación, si no también con el sometimiento a la voluntad no precisamente ilustrada de quienes tienen la legítima titularidad de la representación política del pueblo, admiten formas de cooperación más productivas, más eficientes y, ciertamente, éticamente menos lesivas y emocionalmente menos desgarradoras. Este es el espacio en el que la fantasía de un Estado más eficiente exige la transformación. En la fractura y el desencanto anida también la oportunidad contrafáctica y conspirativa que debe cumplirse desde el apoyo fáustico de la técnica moderna con la militancia *reloaded* de un servicio ética y espiritualmente más comprometido con su misión política.

27

San Borja, 17 de Agosto de 2012