

Dificultades organizacionales y conceptuales del proceso de producción legislativa

Profesor César Delgado – Guembes

Universidad Antonio Ruiz de Montoya

1 de Setiembre del 2008


Temas

- **1. Ineficiencia derivada de la duración de los cargos directivos**
- **2. Inefectividad de la centralidad disminuida del Pleno del Congreso**
- **3. Inefectividad derivada de la agudización de la racionalización en los procesos parlamentarios**
- **4. Inefectividad de la descentralización imperfecta del régimen de Comisiones**
- **5. Estilo de alineamiento institucional en el asesoramiento legislativo**

1. Ineficiencia derivada de la duración de los cargos directivos

1. Ineficiencia derivada de la duración de los cargos directivos

**Duración
anual de los
cargos
directivos**



Retraso procesal, aumento de carga no procesada, pérdida de tiempo en el procesamiento,

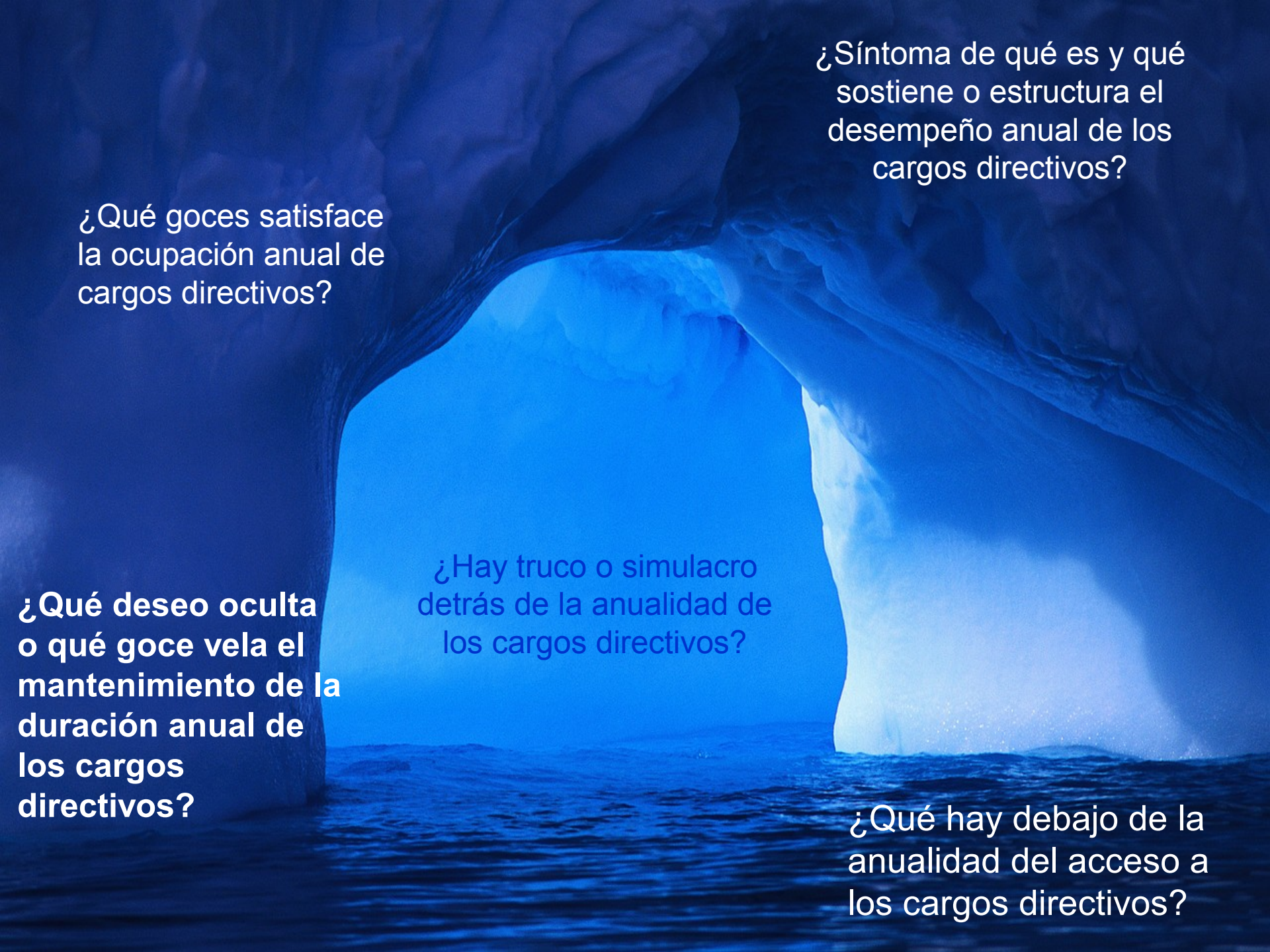
Anualmente se requiere 2 meses en retomar la dinámica del año anterior

Cada período se requiere 10 meses en la adaptación

Experiencia de gestión desaprovechada

Los procesos se descontinúan anualmente, se pierde conexión en comprensión y trámite de temas pendientes, y los asuntos quedan en estado de indefinición

¿Cuánto se pierde con la regla anual de duración de los cargos directivos?

A blue-tinted image of an iceberg floating in the ocean. The visible part of the iceberg is the tip, while the much larger, submerged part is hidden below the water. The scene is lit with a deep blue light, creating a somber and reflective atmosphere.

¿Síntoma de qué es y qué sostiene o estructura el desempeño anual de los cargos directivos?

¿Qué goces satisface la ocupación anual de cargos directivos?

¿Hay truco o simulacro detrás de la anualidad de los cargos directivos?

¿Qué deseo oculta o qué goce vela el mantenimiento de la duración anual de los cargos directivos?

¿Qué hay debajo de la anualidad del acceso a los cargos directivos?



Improvisación, inestabilidad, inseguridad

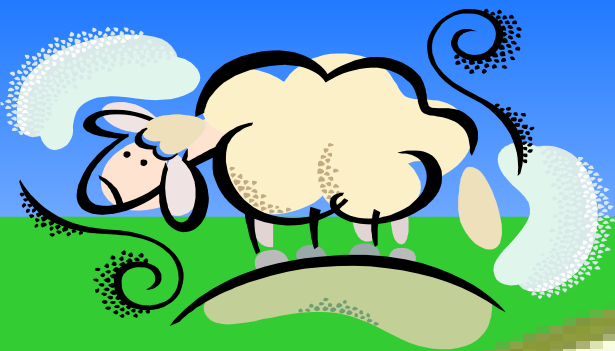
Metas a corto plazo y sin horizonte institucional

Uso ineficiente de recursos escasos

Simulación del acto democrático para satisfacer el goce del uso privado del poder

(el goce es ocultado por el fantasma de la anualidad de los cargos directivos)

¿Qué falta oculta la simulación del acto democrático?



¿Por qué no es auténticamente democrática la regla de la anualidad en la duración de los cargos directivos?

¿Qué inconsistencia oculta la ficción democrática?

La anualidad como acto democrático sostiene la estructura oculta de satisfacción prohibida del goce privado

Impotencia subjetiva de acceder al goce total y absoluto del poder

¿Qué malestar no cubre la mascarada democrática?

Al fondo de la simulación ética y democrática anida el no reconocimiento de la falta primordial

Regresión imaginaria a la escena primaria en la que se es todo para alguien, y de nadie se deja de ser todo

Ausencia de ética democrática que exige el atravesamiento del fantasma sintomático

Sin reconocimiento de la falta no hay sujeto democrático

2. Inefectividad de la centralidad disminuida del Pleno del Congreso

2. Inefectividad de la centralidad disminuida del Pleno del Congreso

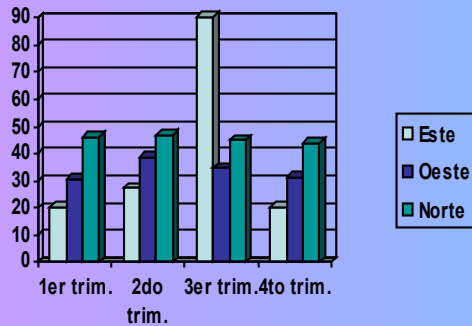
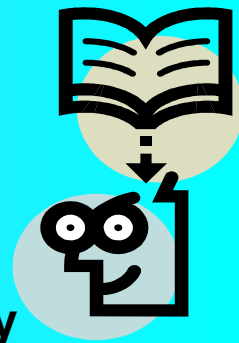
Centralidad original

El Pleno del Congreso centraliza el debate y toma de decisiones con participación extensa e intensa de todos los miembros.

Centralidad disminuida

El Pleno del Congreso desconcentra su actividad deliberativa derivándola a las Comisiones, y el tiempo de debate en el Pleno se racionaliza y limita en función de número de bancadas y temas

2. Inefectividad de la centralidad disminuida del Pleno del Congreso



Rasgos de la descentralización del Pleno



- Las Comisiones asumen más competencias y requieren más recursos (personal, información, etc.)
- Las Comisiones pueden estudiar y debatir las propuestas con un menor número de integrantes que en el Pleno
- Los miembros de Comisiones pertenecen a ellas por la especialización profesional o por la experiencia previamente adquirida de sus integrantes
- Las reglas de debate en Comisiones son más flexibles
- La distribución de la demanda de proyectos entre todas las Comisiones permite más capacidad de estudio y consensuamiento
- Hay menos prisa para decidir en las Comisiones y más posibilidades de acopiar y evaluar información
- Hay más posibilidades de contar con apoyo técnico en el debate en Comisiones que en el Pleno

Supuestos para el funcionamiento eficaz de la descentralidad del

Pleno

Grupos Parlamentarios

Comisiones

→ Comisiones con integrantes representativos de los grupos parlamentarios

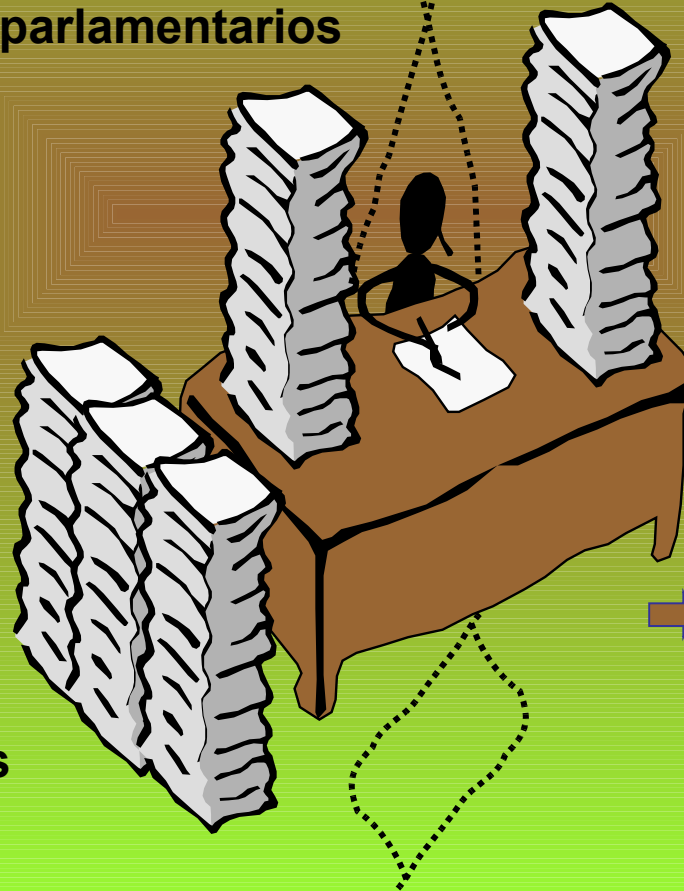
→ Procesamiento y gestión eficaz de propuestas a estudiar y consensuar

→ Grupos parlamentarios coherentes, cohesionados y disciplinados

→ Funcionamiento efectivo de las sesiones (quórum, y capacidad de lograr consenso con carácter vinculante)





→ Liderazgo, organización y funcionamiento eficaz de los grupos parlamentarios

→ Uso efectivo de la información e investigaciones disponibles sobre la materia a legislar



Efectos de la supuesta disminución en la centralidad

Efectos de la supuesta disminución

-  La racionalización de en la actividad deliberativa en el Pleno restringe la discusión y comprensión de los temas.
-  Los grupos parlamentarios no están cohesionados y tampoco están cualitativamente bien representados en las Comisiones
-  Las propuestas derivadas a las Comisiones carecen de calificación en primera lectura por el Pleno
-  Las Comisiones sesionan sin legitimidad adecuada (son insuficientemente representativas), sus miembros no comprometen a sus grupos, y no alcanzan a consensuar los temas con carácter vinculante, los que vuelven a debatirse y limitadamente en el Pleno

Descentralidad con o forma invertida de legitimar la nocturnidad de la democracia



**La inversión
fabrica el exceso
de goce privado
del poder**

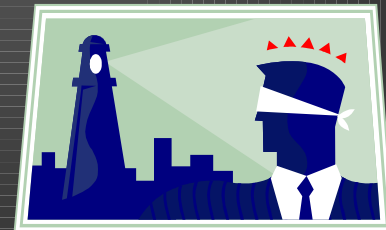


- ⚡ A mayor desconcentración más difícil el seguimiento de la acción parlamentaria (menos vigilancia, menos exposición y menos transparencia)**
- ⚡ Si el régimen no está preparado para recibir la carga deliberativa que se le traslada a las Comisiones queda un residuo que no se alcanza a procesar**
- ⚡ Menos posibilidad de control sobre los contenidos y prioridad de temas pendientes**
- ⚡ Menos visibilidad y exposición de la acción abre oportunidad de compartir el goce privado del poder de decidir sin sujeción a las reglas**
- ⚡ Las leyes deficientemente deliberadas generan deformidad en el proceso de estructuración legal de la sociedad**

¿Por qué detrás del discurso de la fobia a la concentración de poder por el Pleno - planteamiento de la desconcentración en más instancias de decisión - aparece un efecto real inverso que identifica y permite al sujeto el goce oculto y prohibido con el mal que dice combatir?

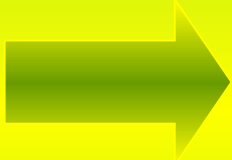


¿Por qué nos es esquivo el saber oculto detrás de la pretensión ética sobre el uso del poder?



**3. Inefectividad derivada de la
agudización de la
racionalización en los procesos
parlamentarios**

¿Qué pretende la racionalización en los procesos parlamentarios?

- Se racionaliza para evitar la irracionalidad
 - Se presume que son irracionales los procesos que no rinden resultados de modo eficiente ni efectivo
 - La racionalización del proceso se formula, propone y consiste en la programación de los debates y el límite en el uso del tiempo
- 
- **La racionalización restringe el uso ilimitado de la palabra, y prevé la distribución del tiempo de debate en las materias programadas, según cuotas de proporcionalidad de materias y de los grupos parlamentarios**

Situación:

Deliberaciones largas

Decisiones lentas

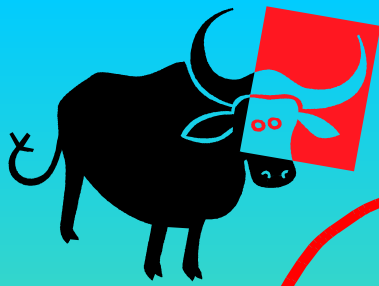
Dinámica de la racionalización de los procesos parlamentarios

- Sustitución del sujeto individual por el sujeto colectivo: el congresista por el grupo parlamentario
- Se presenta y sustenta los proyectos según el grupo al que se pertenece
- Iniciativas individuales pueden quedar sin presentar, y congresistas sin intervenir

Ventajas presuntas:

Mayor control y filtro de iniciativas
Mejor uso del tiempo para el debate
Mayor cantidad de leyes aprobadas
Mayor rapidez en resolver

TAQUICRACIA



Restricciones en la representatividad:

Algunos congresistas pueden no pertenecer a una Comisión si el número de integrantes es menor al número de grupos

Disminución del control de calidad:

El Pleno pierde facultades de control preliminar, por eliminación de primera lectura

Disminución de capacidad argumentativa:

restricción en el uso de la palabra minimiza hasta la insignificancia capacidad de intervención en el Pleno

Falta de certeza legislativa:

debate de totalidad impide legislación más precisa y razonada (no hay debate artículo por artículo)

Rol residual del Pleno:

pierde facultades decisorias en calendarización y programación (priorización de temas en la agenda y dispensa de Comisiones)

Disminución de calidad cognitiva de la ley:

Proceso de elaboración de dictámenes no garantiza el proceso de comprensión de los alcances de los proyectos

Exceso normativo / receso cultural

- ¿Qué destino corre lo que quedó sin pensar, conocer ni reflexionar en las Comisiones y en el Pleno?



- ¿Qué restos quedaron sin decir?
- ¿En qué se transforma lo que no se llega a decir en el proceso deliberativo?



- ¿Dónde va el deseo de usar la palabra que quedó excluido o reprimido con la racionalidad programada?
- ¿Qué hace el sujeto que no habla con el exceso no expresado en el silencio?
- ¿Qué aprende el sujeto con el incentivo que condiciona su silencio?

- **¿Qué tipo de democracia es, y en qué tipo de democracia termina, la democracia de la aceleración y de la represión de la palabra?**

Del estándar de la ley rápida

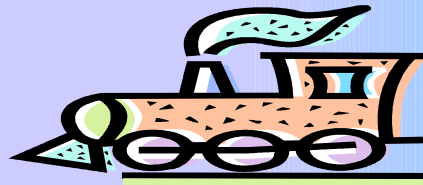


A la cadena estructurada por sujetos rápidos



Democracia de masas

**¿Acaso no es el exceso de rapidez
la causa de las lentitudes**



A l t e r n a t i v a s

Restablecimiento de la primera lectura de todos los proyectos, para debate de totalidad y admisibilidad de las iniciativas

Establecer constitucionalmente las materias reservadas de la ley que dicta el Congreso

Condicionar la aprobación de la ley a la presentación de indicadores y evaluación de su impacto

**Priorización de temas legislativos por período :
Agenda Legislativa Anual**

Cubrir menos temas mensuales, asignando más tiempo de debate por cada tema (discusión de temas en más de una sesión)




4. Inefectividad de la descentralización imperfecta del régimen de Comisiones

Tran sfe rencia comp ete ncial tácita a las Comi sione s

Incentivo
percibido

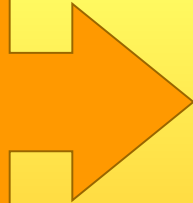
Consecuencia

El Pleno restringe
oportunidades para el
debate



Se traslada a las Comisiones
el espacio para el debate
ausente en el Pleno

El Pleno muestra
desinterés se
desocupa y
desconcierte de la
mayor participación
en el debate



Las Comisiones asumen el
debate, trámite de materias
institucionales y la
gravitación en el proceso de
toma de decisiones

No existe delegación explícita

**El vacío generado en el Pleno tiende a
suplirse por las Comisiones**

Restricciones en la capacidad deliberante de las Comisiones

- El rol autonómico del Presidente de la Comisión en los debates del Pleno niega los requisitos de pluralidad y colectividad

- Miembros de las Comisiones no son designados para que representen a sus grupos, sino sólo para llenar un puesto de su grupo en ellas

- Intervenciones y votos de miembros de las Comisiones no vinculan a sus grupos parlamentarios (no actúan como Voceros ante aquellas)

- Los grupos no debaten ni toman posición sobre temas pendientes en Comisiones antes que ellos sean debatidos en éstas

- Miembros de las Comisiones improvisan y no suelen informarse ni preparar su participación antes del debate en Comisiones

- Los Voceros y otros miembros de los grupos pueden dejar sin efecto acuerdos de las Comisiones tomados por representantes de sus grupos

Restricciones organizacionales que generan ineffectividad de las Comisiones

- Demasiadas Comisiones
 - Horarios de sesiones se superponen
 - Difícil que congresistas asistan a todas las sesiones
 - Anualmente debe reiniciarse todos los procesos y los miembros familiarizarse con temas pendientes
 - Debates generalmente desinformados, pobres y comparativamente de escaso enriquecimiento técnico
 - El exceso de compromisos de asistencia disminuye capacidad de informarse y prepararse
 - Dictámenes elaborados sin observancia apropiada de metodologías de investigación
 - Decisiones insuficientemente comprendidas y sustentadas
 - Pleno recibe propuestas deficientes e inadecuadamente consensuadas por los miembros de los grupos parlamentarios
-

El Pleno recibe propuestas no estudiadas satisfactoriamente, ni consensuadas con carácter vinculante para los grupos, a través de sus representantes en las Comisiones

Los dictámenes son puestos en conocimiento de los congresistas con 24 horas de anticipación a la hora en que se realiza la sesión

El Pleno debate sobre propuestas sin contar con otra fuente adicional de información que la que acopian los congresistas que se interesan en el tema. Si no hay interesados puede aprobarse con el sustento que llega de Comisiones.



¿Valoran los congresistas la importancia de su participación, compromiso e interés en comprender las propuestas legislativas?

¿Valoran los grupos parlamentarios la calidad de su representación ante las Comisiones?

¿Puede un sistema estructuralmente poco representativo y participativo asegurar un régimen legislativo que integre los aportes de la representación?

¿Valora el Congreso la información que necesita para tomar decisiones de alcance nacional?

¿Valora el Congreso la importancia de reglas que aseguren una deliberación legislativa adecuadamente reflexionada?



¿Por qué subsiste un sistema deliberativo inadecuado?

Alternativas

- 1. Tantas Comisiones como el doble de grupos parlamentarios al inicio del régimen**
- 2. Reconocimiento y fortalecimiento de los grupos parlamentarios como órganos del Congreso**
- 3. Debate y votaciones públicos de los grupos sobre materias de debate parlamentario**
- 4. Carácter vinculante de los acuerdos tomados en grupo respecto de los debates en las Comisiones y el Pleno**
- 5. Requisito de sustentabilidad de posiciones expresadas en Comisiones en discrepancia con los acuerdos adoptados en los grupos parlamentarios**

5. Estilo de alineamiento institucional en el asesoramiento legislativo

0N30-4300 02 -0300307



Colaboración
0



0-130 43030-1307 0-10-1300

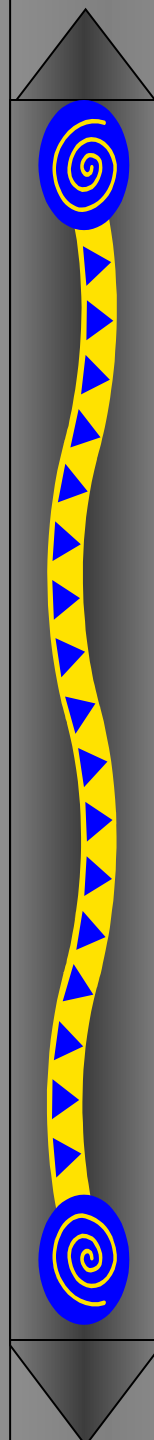
Antes de 1988

Sólo dos edificios para todo el Congreso (el Palacio Legislativo y el Museo de la Inquisición)

En 1991 el servicio parlamentario era 2,14 veces más en número que el personal de confianza

En 1987 un Diputado tenía sólo un asesor y una secretaria ($180 \times 2 = 360$)

El servicio parlamentario tenía estabilidad laboral y no era removible por razón de confianza



Después de 1988

En el 2008, el Congreso tiene 12 edificios

En 2007 el servicio parlamentario es 0,9 veces menos que el personal de confianza

En el 2008 un Congresista tiene dos asesores, un técnico y dos auxiliares, y puede desdoblar dos puestos (total 7 personas) ($120 \times 7 = 840$)

Los altos funcionarios del servicio parlamentario son removidos por razón de confianza

Personal de confianza

**Lealtad al
congresista o
grupo
parlamentario**

**Competencias
orientadas al
vínculo político**

**Escaso apoyo
en proceso
legislativo**

**Desafección
con procesos
institucionales**

Servicio parlamentario

**Alta
incidencia en
el proceso
legislativo**

**Lealtad a la
institución y al
Estado**

**Alto compromiso
y conexión con
procesos
institucionales**

**Competencias
orientadas a las
exigencias
técnicas y misión
institucional**

Personal de confianza interviene en procesos institucionales



Servicio parlamentario pierde sentido de su misión institucional

Congresistas evalúan labor del servicio parlamentario con criterio de confianza



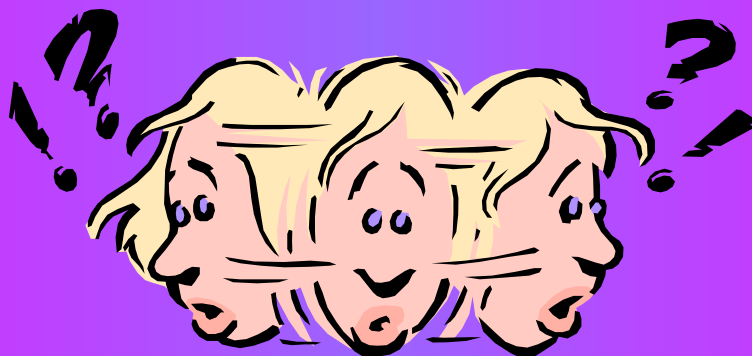
Servicio parlamentario busca la confianza de los congresistas para recibir promociones o aumento de remuneraciones

Congresistas pueden contratar personal discrecionalmente



Servicio parlamentario tiene severas restricciones para contar con personal calificado según perfiles de los puestos

Personal de confianza ocupa puestos institucionales por su vínculo personal con congresistas



Servicio parlamentario desplazado de su posición funcional

El servicio parlamentario está altamente restringido para poder cumplir su misión y objetivos estatales

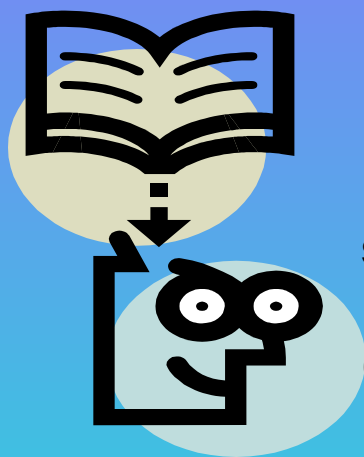
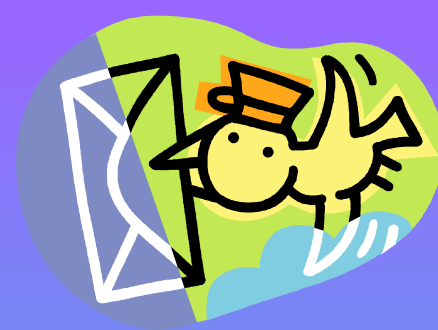
**Efecto multiplicador
del predominio de la confianza**



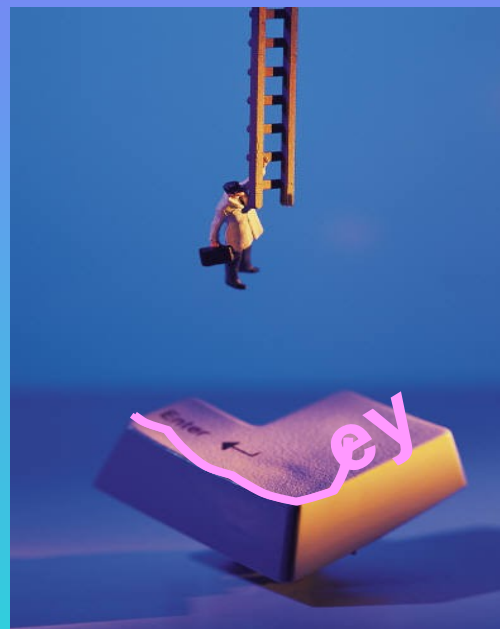
**en perjuicio del funcionamiento institucional
del Estado**

Por la inefectividad en los canales institucionales del servicio parlamentario, el personal que debe servir al Estado se desalienta y busca establecer vínculos de confianza extrainstitucional en los canales políticos, para conseguir el reconocimiento personal o el apoyo para la gestión en el servicio

La falta de competencia legislativa y la inexperiencia parlamentaria del asesor de confianza afecta el concepto de ley y el proceso de su aprobación en las Comisiones y el Pleno



Se provoca y promueve la reproducción de leyes sin otra justificación que satisfacer la expectativa del congresista respecto al apoyo de su asesor



Las leyes aumentan sin calidad ni sustento



Por incompetencia el personal de confianza diagnostica inadecuadamente problemas de la realidad, magnificando la capacidad de la ley (la ley falaz)

Ineficacia normativa / sociedad se adapta a las nuevas restricciones

**Finalmente, ¿en manos de quién está
el poder de decir la ley?**

**Finalmente,
¿qué ley rige?**

Visión de la Ley y
su carencia desde
una perspectiva
cultural

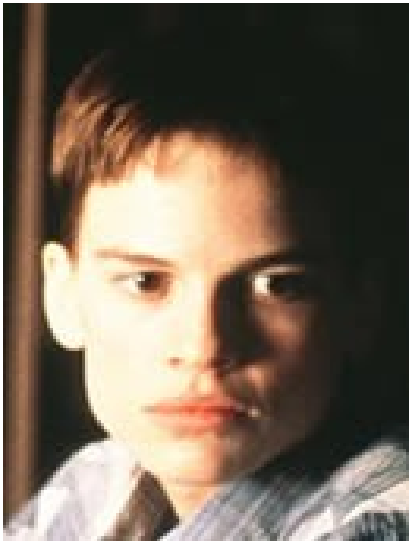
Democracia sin Estado

¿Trasvestismo
democrático?

es un contenido sin continente

Hacerse el democrático ...
o funcionar democráticamente?

(impotentia coeundi)



Teena Brandon
(*Boys don't cry*)

**El Estado estructura el deseo
democrático del sujeto**

**No hay sujeto sin orden
(simbólico) estatal**

**No hay orden democrático sin
referente fálico estatal (~φ)**

**Falta de
Estado y
carencia
de Ley**

**El Congreso es una institución
organizada y gestionada para ser
vaciada de su misión pública**

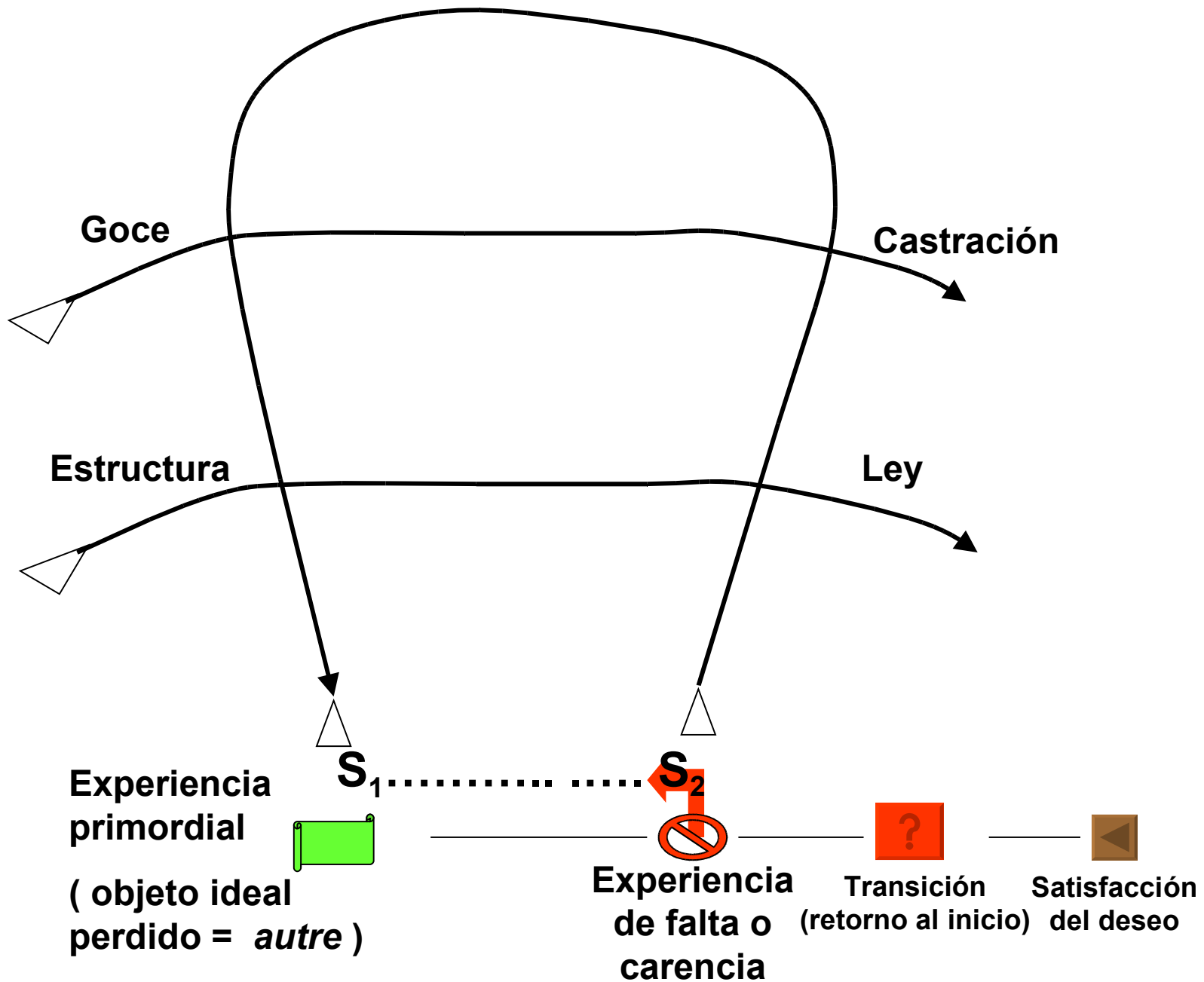
**Para representar es
necesario identificarse
con un Otro qué
representar**

**Estructura organizacional
y servicio de apoyo técnico
orientada para facilitar y
fortalecer el goce privado
del bien público**

**Reglas concebidas
desde la posición de
quien goza y desea
ocultamente lo
público como privado**

**Posición representativa
con exceso de goce
privado de un bien público**

**La contingencia particular, pero posible, desarticulada de lo
Universal: ausencia de un Otro = no hay símbolo**



S₁
Experiencia
primordial de
satisfacción

S₂
Experiencia
del vacío, la
falta, o la
carencia

La falta o
carencia es la
causa del
deseo

El deseo es
un efecto de
la falta

¿O quién hace las veces
de quien me dio la
experiencia primordial de
satisfacción

**Deseo no
satisfecho
(castración)**

¿Quién sabe qué desear?
(Ley o Ideal del yo,
Superyo, Nombre del
Padre)

**Transición hasta
satisfacción del
deseo**

¿Qué querer o
qué desear?

El vacío
impulsa la
búsqueda del
retorno de lo
perdido

Satisfacción
alucinatoria del deseo
(imagen y fantasía)

Patologías del vacío
(omnipotencia,
narcisismo, negación,
proyección)

La permanencia indefinida
en el registro imaginario
es un estado psicótico

Muerte psíquica,
autismo, falso self

¿Con qué goce (Φ) se identifican quienes están privados del Otro (Estado, Ley)?

Con el goce engañoso, imaginario e inalcanzable de un Amo que usurpa el poder del Otro (la Ley, el Estado).

¿En qué espejo se registra la acción del individuo que no anticipa suficientemente el efecto de la falta y su imposibilidad de sujetarse al Estado y a la Ley?

El síntoma de la alienación y subordinación al goce privado del otro-en-falta. Se facilita y nutre el acceso al goce privado del otro, convirtiéndose en parte del acceso al goce. La actividad legislativa se registra como una relación inalcanzablemente endogámica.



**El goce (Φ)
oculta el deseo.**

**Sin deseo no hay
Ley ni libertad**