La Agenda legislativa como herramienta de planeamiento, dirección y gestión estratégica del proceso legislativo

Por ***César Delgado – Guembes*** (*)

Si los procesos son instrumentos organizacionales que permiten transformar una demanda de acción en el producto colectivo que resulta de la sucesión y agregación de actos de transformación, tanto la definición del contenido regular o normal del proceso como los usos efectivos que éste tenga dependen de las prioridades de los actores que los definen y usan. Qué es lo procesable y con qué prioridad es cuestión que definen los actores, sea que existan criterios o pautas centrales de atención o que ellos tengan discreción amplia para establecer las prioridades. El primer acto que define las características del diseño y del uso del proceso dependerá del diagnóstico que los actores realicen de la situación en la que funcionan los procesos. Se trata, entonces, de procesos, actores y el diagnóstico de una situación, que interactúan en una relación de interdependencia.

El proceso legislativo es una herramienta con la que se prepara y encarrila el tratamiento de los requerimientos de intervención legislativa ante una situación histórica dada. Son tres las cuestiones relevantes en la preparación de los procesos; el planeamiento de estrategias respecto del contexto histórico en que se produce el funcionamiento de los procesos, los instrumentos de programación en que el plan se articula, y los órganos que planean y preparan el proceso legislativo. En cualquier caso, los dos primeros resultan de la composición, perspectivas y usos que los órganos que toman la decisión institucional adoptan y aprueban.

Las estrategias y planes legislativos del Congreso se formulan según el diagnóstico de la situación que realizan los actores del proceso legislativo, en relación con la atención que debe prestarse a los destinatarios del servicio legislativo que produce y ofrece. ¿A quiénes sirve la institución?, ¿a quiénes identifica como beneficiarios o destinatarios de la labor legislativa?. Si bien en sentido abstracto cabe entender que los representantes legislan en beneficio de sus representados, la acción legislativa supone la concreción de los beneficiarios. Es posible que cada ley tenga destinatarios específicos según el marco y contenidos de la legislación, pero en la fase y nodo preparatorio de esa actividad es preciso conceptuar la labor legislativa en términos, no de cada uno de los beneficiarios

---

(*) El autor es experto y profesor de derecho parlamentario, y tiene experiencia en la gestión del parlamento peruano desde el año 1980, institución en la que ha ocupado los más altos cargos como funcionario, desempeñándose como Sub Oficial Mayor de la Cámara de Diputados bajo el régimen bicameral que concluyó en 1992, y como Oficial Mayor durante el año 2003. Actualmente se desempeña como funcionario en el Congreso de la República del Perú, a cargo del Centro de Documentación y Biblioteca (CEDOB).

o destinatarios de cada ley, sino de los agentes para los que se realiza el ejercicio legislativo.

El diagnóstico y el estilo del órgano de planeamiento legislativo

Haciendo abstracción de la finalidad concreta de cada pieza legislativa, y asumiendo la materialidad del mandato representativo que el régimen político y constitucional establece, es posible imaginar la actividad legislativa en una posición primaria y fundacional. La premisa del régimen representativo considera el origen de la función legislativa como una actividad que depende del titular supremo del poder político, que no es precisamente ni el Congreso ni el gobierno, y tampoco lo es el Estado. El titular supremo en una república es la comunidad. Es ella la que elige a sus gobernantes y representantes, y es para ella que éstos ejercitan funciones con el poder que el titular les confía y por los que los responsabilizan. Este sujeto colectivo no se concreta ni personifica en ningún grupo o sector específico de la sociedad. Pretenderlo supondría un acto usurpatorio de la titularidad de la supremacía o soberanía. Quienes ejercitan el poder lo ejercitan representativamente, y el ejercicio representativo no es ilimitado sino que está acotado por las convenciones y normas constitucionales que enmarcan las reglas frente a cuyo cumplimiento se compromete la autoridad.

Si es así que el referente obligado del beneficio de todo acto legislativo por igual es la república, el órgano estatal de la representación y de la legislación por cuenta de la república tiene la opción de definir con qué tipo de estilo ejercitará tanto la representación como la legislación, y con qué actitud se relacionará con el titular de las facultades que la Constitución le reconoce en el régimen representativo en que opera. Según el estilo y actitud subjetiva con que se relacione el legislador respecto del cliente institucional en la república se dará un uso distinto de las políticas legislativas. Los instrumentos de planeamiento legislativo difieren en su peso, valor y alcances según tales estilo o actitud.

Por tanto, la primera cuestión que debe definirse al inicio de todo proceso legislativo, sea quinquenal o anual, es cuál es la posición desde la que se desarrollará la acción legislativa por quienes tienen a su cargo la conducción de la integridad y las distintas fases del proceso legislativo. Esto es, cómo se entenderá el mandato representativo en su dimensión legislativa por quienes tienen el poder y la competencia para priorizar la actividad y el proceso legislativo. Para determinar el papel que debe asumirse y las estrategias a utilizar respecto del proceso legislativo, los conductores de éste necesitan diagnosticar la situación que deben enfrentar. El diagnóstico define la actitud o estilo a partir del cual se realice el planeamiento legislativo, según las oportunidades y riesgos que cada distinta situación o circunstancia impone.

En los extremos de situaciones respecto de las cuales debe planearse el proceso legislativo cabe encontrar casos de bajo riesgo como en los que existe regularidad y satisfacción en el desempeño y productos del proceso legislativo del Congreso, u otros de riesgo mucho más alto en los que existe la necesidad de empezar con premisas o

paradigmas novedosos que exigen políticas legislativas radicales como resultado de una ruptura o de un proceso de transición política. De modo semejante, cabe también otro eje de situaciones extremas y de riesgo intermedio respecto de las dos anteriores, como las que encuentra el legislador que, dentro de un mismo modelo o paradigma, se enfrenta a una situación de desempeño catastrófico o a escándalos generados por operadores previos del proceso legislativo que han llevado a una crisis generalizada de credibilidad en la capacidad legislativa del Congreso o, en el lado inverso, con riesgo comparativo mayor, situaciones en las que el cambio a prever no tiene la intensidad derivada de una crisis general, sino que tiene el carácter de moderado y exige la adopción de planes y políticas de cambio significativo pero no radical. Los tipos de riesgo pueden ser esquematizados según el cuadro siguiente.

DIAGNÓSTICO DE RIESGO PARA EL MODELO DE PLANEAMIENTO LEGISLATIVO	
TIPO DE RIESGO	*SITUACIÓN*
1. Alto (mayor presión/mayor visibilidad)	Cambio de paradigma o modelo político Ruptura política, o transición luego de la ruptura Necesidad de crear alternativas integrales con una visión de futuro acorde a los retos que el cambio genera Exigencia de alta eficiencia y efectividad en el uso del tiempo
2. Medio alto	Crisis dentro de un mismo modelo político Muy baja credibilidad y desempeño muy bajo Necesidad de reacción inmediata para superar la crisis El tiempo es factor crítico de éxito
3. Medio bajo	Necesidad de ajustes en el mismo modelo Necesidad de alineamiento según premisas que resultan de cambio de gobierno o período constitucional
4. Menor (menor presión/menor intensidad en la demanda pública)	Mantenimiento de un modelo eficiente y funcional Necesidad de asegurar y mejorar la sostenibilidad y cobertura del modelo Alta incidencia de la adaptación a la rutina y a la ausencia de cambios afectan el rendimiento y la obtención de resultados

Por ejemplo, si los agentes de la conducción del proceso legislativo asumen la posición de quien debe salvar la institución de una crisis, el tipo de planeamiento que realice se orientará a *salir de la crisis* que se ha diagnosticado y definido, con una serie de acciones orientadas a eliminar las causas de la crisis. En este sentido el plan legislativo supondrá la priorización del paquete normativo que permita neutralizar, controlar y revertir la crisis generada en el plano de la actividad legislativa, con la aceleración de propuestas, debates y votos que conduzcan a la aprobación de esas normas que equivalgan a la salida de la crisis. Lo que pretende quien asume la responsabilidad de reestructurar la actividad legislativa es eliminar los obstáculos que sumen en crisis la función legislativa del Congreso. Una vez logrado ese propósito, la propia situación crítica será la que defina los objetivos, visión y misión que se imponga el titular de la función legislativa, de manera tal que progresiva y gradualmente se consiga normalizar la organización del proceso legislativo en el Congreso. Generalmente este tipo de estilo

o actitud es con el que suele iniciarse los períodos constitucionales por las mayorías parlamentarias, porque deben hacer visible con su acción el cambio ante la crisis que justifica la asunción del poder en el nuevo período.

Por el contrario, si ocurriera que el objetivo de los conductores del proceso legislativo consistiera en sostener o mantener la regularidad del proceso legislativo, el estilo de planeamiento y desempeño orientará la actividad institucional de forma tal que su misión se alcance en toda la estructura de la organización. La principal previsión que requerirá adoptarse, sin embargo, es la inercia y la falta de motivación para asumir nuevos retos y emprender acciones que permitan optimizar los logros a través del cambio, en forma tal que los equipos y quienes los integran no dejen de sentirse reconocidos por su rendimiento si las propuestas de mejoramiento les exigen alternativas de adaptación fuera de su ritmo o estilo de desempeño.

Según el diagnóstico de la situación y los riesgos a enfrentar, distinto será el papel e intensidad de uso que asumirán en las estrategias del Congreso la visión, la misión, los objetivos y las acciones a tomar. Si el escenario es uno de cambio de paradigma político por ruptura o por transición, el papel más importante le corresponderá a la visión que se tenga del Congreso, puesto que el factor crítico de éxito está asociado con una posición emprendedora que renueva los esquemas y exige la reformulación radical de prioridades, no menos que la consolidación de equipos que diseñen y ejecuten los cambios en el proceso legislativo que fueran necesarios. Si la situación impone la conjura de una crisis en la que los actores del proceso están involucrados, la mayor trascendencia en el planeamiento le tocará a la pura acción, puesto que lo central es conjurar una situación no prevista rodeada de alta visibilidad y concernimiento público, lo que a su vez exige la adopción de medidas rápidas y urgentes, luego de lo cual habrá de definir los próximos objetivos legislativos a alcanzar. Si la situación se da a nivel intermedio entre el cambio de paradigma político y la acción pura para neutralizar una situación de emergencia, y requiere o el mantenimiento del funcionamiento efectivo del proceso a cargo de la organización parlamentaria, o la innovación y realineamiento de la dinámica legislativa dentro del mismo modelo político, la prioridad en el planeamiento le corresponderá, respectivamente, a la misión y a los objetivos. La misión ocupa un papel fundamental cuando el propósito es sostener una organización cuyos procesos legislativos tienen nivel aceptable de funcionamiento; a su turno, los objetivos son el primer asunto a definir si los actores se enfrentan a una situación de cambio no drástico que permita innovar lo que no funciona adecuadamente y no asegura los resultados que el modelo está diseñado para producir y cumplir. Tales opciones y supuestos pueden formularse según el cuadro que se consigna a continuación.

Dinámicas de planeamiento según el diagnóstico de riesgos		
Mayor riesgo	**Inicio de paradigma (VISIÓN)**	**Crisis / escándalo en el modelo (ACCIÓN)**
Menor riesgo	Realineamiento en el mismo modelo (OBJETIVOS)	Mantenimiento del régimen (MISIÓN)

Los supuestos elementales enmarcan el planeamiento legislativo dan forma y contenido a las estrategias para la orientación de los procesos durante un período legislativo. De igual modo tales supuestos generan también el mayor o menor uso de los instrumentos de programación, y la intensidad y contenido en cada uno de ellos. ¿Cuáles son los instrumentos de programación? En términos generales, y según el desenvolvimiento de la política nacional reciente, el principal instrumento es la Agenda Legislativa Priorizada, también conocida como Agenda Legislativa Anual, que es el instrumento que fija políticas priorizadas con criterio de mediano y largo plazo, así como la Agenda de Sesiones, que es el instrumento en que se consigna la relación de iniciativas sobre los que debe debatir el Pleno en cada día de sesión.

La Agenda Legislativa Priorizada, a su vez, se conforma con diversos elementos que orientan las estrategias y políticas legislativas. Tales elementos pueden ser, por ejemplo, el Acuerdo Nacional, los Objetivos del Milenio, el Plan General de Gobierno, los Mensajes Presidenciales, las propuestas o planes de trabajo de las Comisiones, y las prioridades legislativas de los Grupos Parlamentarios.

¿En qué consiste, cuál es su finalidad y qué ventajas representa la Agenda Legislativa Priorizada? La razón de ser del uso de la Agenda Legislativa es proveer de un marco de acción en la organización parlamentaria. El contenido de la Agenda Legislativa consiste en la relación de productos y resultados que se espera tener en un período de tiempo, generalmente anual pero a menudo con capacidad de duración superior. La Agenda Legislativa es el medio o herramienta que permite el ordenamiento de los procesos legislativos, de forma que todos los actores que intervienen en ellos prioricen su acción y apliquen sus recursos para alcanzar los objetivos y resultados incluidos en su texto. Cabe afirmar por ello que la Agenda Legislativa es una herramienta estratégicamente decisiva para que el Congreso alcance resultados importantes en su condición de agencia estatal responsable de la representación de la república.

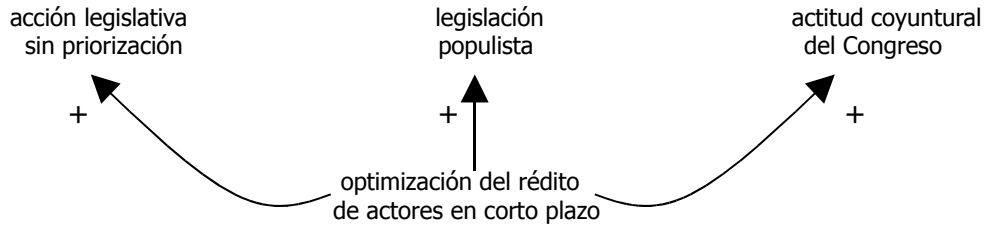
La principal ventaja del uso de la Agenda Legislativa, como puede advertirse, es la pauta que introduce para que el proceso legislativo del Congreso se oriente al logro y también a la constatación de resultados estimados por quienes intervienen en la confección y acuerdan el contenido de la Agenda Legislativa. Tiene la propiedad pues

de asegurar la obtención y logro de resultados, y por ello mismo es un medio que permite evaluar de manera transparente la gestión de la representación política en el Estado. Como tal, por lo tanto, es una forma de identificar la posición del Congreso ante la comunidad y de evaluar sus logros a través de los resultados legislativos que se propone acometer. La Agenda Legislativa es el mensaje que permite presentar al Congreso por los objetivos que se fija, no menos que su capacidad para cumplir y alcanzar los resultados que definió como deseables de alcanzar. La definición de la Agenda Legislativa, en consecuencia, es parte del proceso estratégico del Congreso; es la principal herramienta estratégica que ordena el proceso legislativo del Congreso, y también es un proceso en sí mismo de definición de conceptos, objetivos y resultados estratégicamente relevantes y valiosos para la representación nacional que, por lo mismo, lo son también para la comunidad.

El planeamiento y organización del Congreso empieza con la estrategia para corregir la situación diagnosticada mediante los objetivos que orientarán la acción, a partir de la visión que se tiene de lo que se espera que sea y haga el Congreso durante un período constitucional. El primer y prioritario objetivo en el planeamiento y organización que permite articular los resultados es la Agenda Legislativa, en la que aparecen los temas centrales a que se aboque el Congreso durante el período constitucional en general, y cada período anual en particular. Si se opta por usarla durante un período constitucional la colectividad contará con una tabla de medición de logros y resultados, a través de la cual le será posible percibir la congruencia y eficiencia de la acción legislativa de los representantes. Su ausencia, por el contrario, puede indicar la ausencia de visión del papel del Congreso y del Estado en políticas de mediano y largo plazo. Lo que equivale a asumir una perspectiva coyuntural, inmediatista o cortoplacista, inspirada en urgencias y prioridades desarticuladas, en la que se silencia la posición de esta importante institución estatal como órgano de articulación de la acción estatal.

A efecto de visualizar con mayor claridad la dinámica y efectos del uso de la Agenda Legislativa como herramienta de organización de la acción legislativa del Congreso, cabe graficar dos situaciones en las que se indica la polaridad y causalidad relativa a su uso. Una primera, en la que existe una actitud prospectiva con perspectiva a largo plazo, pensada en los beneficios efectivos de carácter colectivo de la ley, cuyo objeto sea proponer, aprobar y evaluar la calidad de leyes cualitativamente eficaces para solucionar problemas reales, según instrumentos de planeamiento, diseño y evaluación sustentados y cuantificables. Los logros derivados de la adopción de esta posición son consecuencia de la preeminencia de valores acordes con la naturaleza representativa de la autoridad que legisla.

En una situación contraria, una lógica parcialmente optimizadora de las ventajas que el planeamiento cause en los actores del proceso de toma de decisión, ocasiona resultados coherentes con una actitud coyuntural que se agota en logros inmediatos y a corto plazo, sin visión institucional ni orientada al titular último del poder que es la comunidad. Lógicamente, producto de tal sistema resultará un ordenamiento normativo congruente de corte populista, toda vez que las premisas de su definición suponen también una clientela que fortalece las posiciones particulares a partir de un concepto mercantilista de la función representativa.



Los gráficos anteriores permiten advertir las causalidades positivas propias de ambos tipos de actitud respecto del planeamiento legislativo. En un Congreso en el que los actores se conciernen más por el rédito de sus actores (individuales o colectivos) los efectos que se deducirán en el sistema legislativo carecerán de los valores colectivos que es posible anticipar cuando la actitud antepone la visión prospectiva del Congreso en relación con los logros que se espera alcanzar en beneficio, no de los actores del proceso legislativo, sino de la comunidad a la que los actores representan. Son dos esquemas en principio antitéticos basados en premisas incongruentes y contrapuestas.

El estilo de planeamiento y las características de la Agenda Legislativa

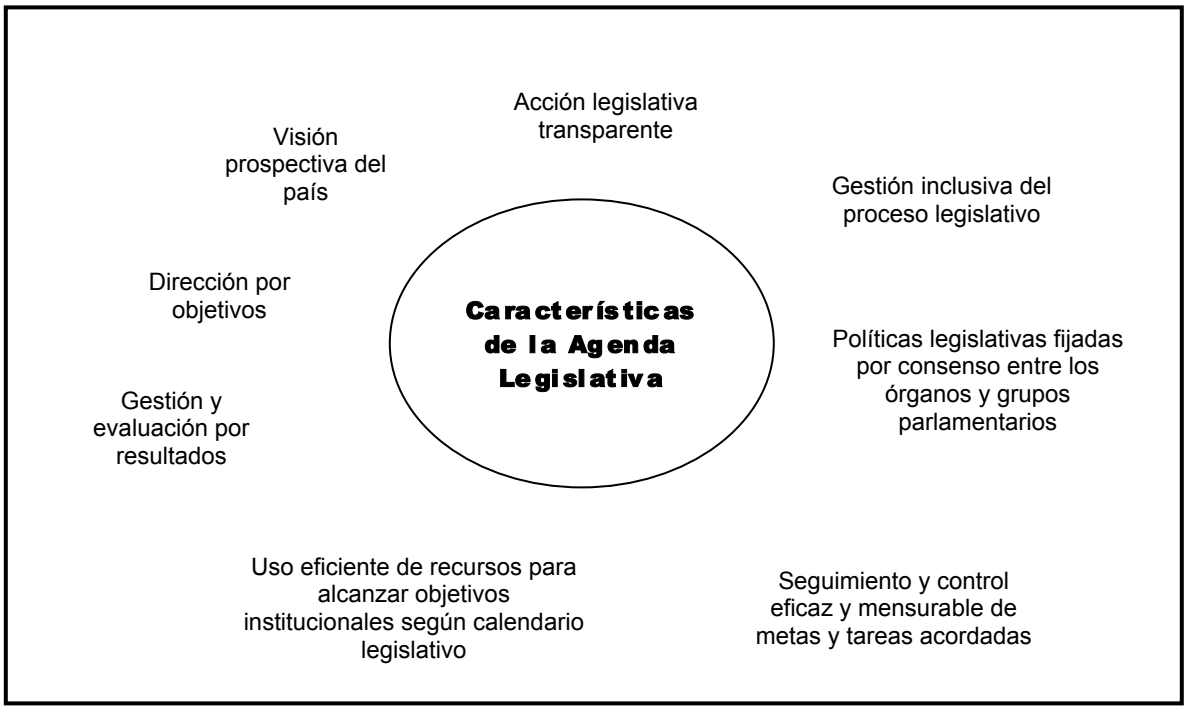
Si bien es cierto todo actor racionaliza su acción en función de incentivos que lo benefician, no es menos cierto que dentro de la teoría de la elección racional la pura maximización de tales beneficios trae como consecuencia la minimización del cálculo de los beneficios individuales negativos que genera una lógica basada únicamente en la ventaja individual. Por el contrario, la previsión de los efectos colectivos o de otros agentes individuales en un esquema de pura competencia permite a los actores individuales sincronizar la maximización de sus ventajas tomando en debida

consideración que el esquema de pura competencia puede definir un escenario contrario a la ventaja individual que le cabe alcanzar.

En este último supuesto es que es decisiva la previsión de entornos o escenarios en los que no sólo los actores inmediatos del proceso de decisión legislativa figuren como beneficiarios de la acción legislativa, sino que se prevea el proceso de retroalimentación que tal tipo de dinámica determina en su contra cuando el destinatario último de los procesos legislativos advierte los costos del voto mediante el que su mandatario termina actuando de espaldas a la confianza por la que debía responsabilizarse de honrar ante los electores. El planeamiento legislativo diseñado a partir del supuesto de la titularidad de la potestad legislativa que le corresponde a la comunidad, y no a los actores circunstanciales en la función representativa, es una metodología colectivamente más efectiva para las partes en juego en el ejercicio de la representación política. Si los representantes actúan como si no existiera vínculo moral y político con sus mandatarios y, usurpando el mandato y la naturaleza de su vínculo con la colectividad, lo desempeñan como si no tuvieran que rendir cuenta de él la acción legislativa se pervierte y el sistema representativo se desnaturaliza. La acción política que pierde de vista que la gestión legislativa es una gestión, no para los partidos ni para los representantes, no es acción política sino pura acción individual con consecuencias políticas negativas para el titular de aquélla que es la comunidad.

En el cuadro siguiente se muestran algunas de las características propias de la Agenda Legislativa, en tanto instrumento de planeamiento y articulación programática del proceso legislativo. Pasar por alto la funcionalidad de la Agenda Legislativa, o la minimización de su trascendencia y utilidad, llevan al descuido y a su inutilización o al insuficiente uso de sus características. La valoración del papel que cumple como medio de organización del trabajo parlamentario en general, y de los procesos legislativos en particular, mejora el impacto que tiene la gestión de los representantes en el Congreso. De ahí la importancia de comprender los alcances que está potenciada a ofrecer como instrumento de programación y gestión legislativa. Cada característica no usada es una pérdida de valor público en nuestro sistema político. No es sólo una cuestión que debiera entenderse como cuestión de preferencias o estilos de manejo de quienes ocupan una posición representativa. Los valores públicos que debe cumplir el Congreso vinculan incluso a los representantes, y si ellos los pasan por alto su misión y tareas representativas devienen en inefectivas, y el mandato no se cumple ni se honra la confianza de la colectividad que lo entregó de buena fe.

CARACTERÍSTICAS INSTRUMENTALES DE LA AGENDA LEGISLATIVA



La presentación de las características en el cuadro precedente es un modo de evaluar el rendimiento del Congreso. De cada una de ellas puede desprenderse métodos de verificación de la calidad de los productos legislativos, en los que se anoten los indicadores de calidad, eficacia, eficiencia y economía en la gestión. Esta no es sólo una cuestión de técnicos; lo es, antes, de los funcionarios de nivel más alto que el de la dirección del servicio parlamentario. Esto es, de los propios representantes que deben establecer el cuerpo de prioridades legislativas capaz de empujar la acción parlamentaria por acuerdo de los órganos que consensúan tales prioridades.

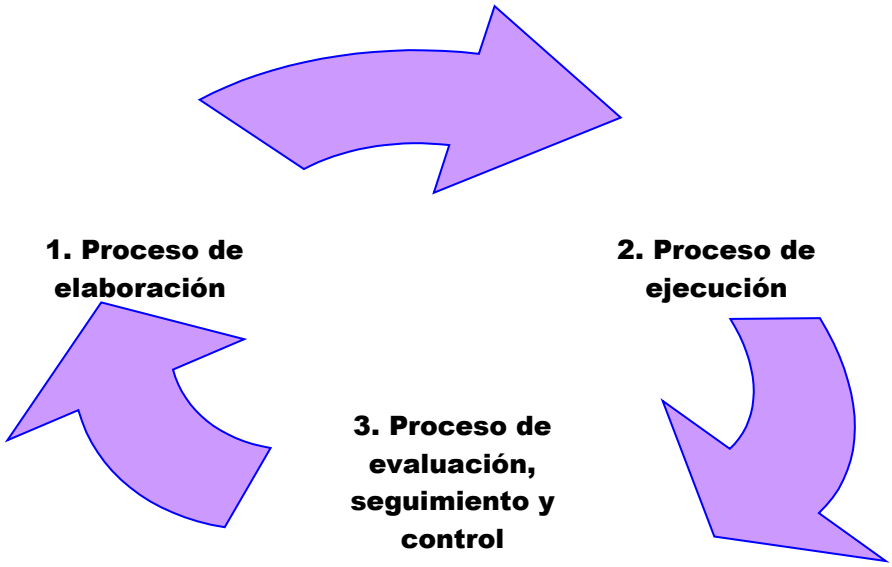
Los procesos vinculados a la Agenda Legislativa

Más allá de la claridad metodológica desde la que se participe en los procesos de decisión colectiva en materia del proceso legislativo, es desde una u otra posiciones y actitudes con las que empieza la gestión legislativa, y de las convicciones y calidad representativa de los actores depende el éxito que la república espera de los mandatarios a los que encarga que procedan por su cuenta e interés (no en el de ellos mismos como fin último del acto representativo). Si la meta principal de los actores es ganar espacio para sí mismos, prescindiendo del impacto que su tarea legislativa causa en beneficio de la comunidad, e incidiendo por consiguiente con mayor vigor en el aumento del poder del agente antes que en el del titular de la potestad legislativa es razonable esperar que la propia comunidad quede menos atendida y más insatisfecha con el mandato que genera con su voto. El desconocimiento o menosprecio por el rol

de la actitud prospectiva del Congreso en relación con la comunidad a la que representa equivale, en suma, al escaso o nulo uso de la programación o planeamiento aprovechando la Agenda Legislativa. Y, como ya se anotó, las insuficiencias del uso metodológico de la Agenda Legislativa redundan, primero, en la calidad de la gestión legislativa de los representantes, y segundo, en la responsabilidad de quienes los apoyan en el proceso legislativo.

Para el uso efectivo de la Agenda Legislativa es importante no perder de vista que ella no consiste únicamente en su elaboración. Más importante que la elaboración es la aplicación de ella a cargo tanto de quienes conducen los procesos legislativos como de quienes deben cumplir con el plan, pero igualmente importante es el proceso de aprendizaje que se deriva de la evaluación que se hace del proceso de ejecución, así como el seguimiento y control que es necesario realizar para medir la efectividad de las estrategias legislativas del plan preparado en el Congreso. Tales procesos se grafican en el cuadro que sigue a continuación.

DINÁMICA DE PROCESOS PARA LA AGENDA LEGISLATIVA



Todos los procesos articulan, conectan, comprometen y vinculan la acción legislativa de acuerdo a los temas incluidos y priorizados. De lo contrario la elaboración carecería de carácter obligatorio para todos los órganos y agentes que participan en el proceso

legislativo. Por eso la Agenda Legislativa tiene la naturaleza de un instrumento no sólo de programación sino de gestión estratégica, porque exige la adecuación de conductas y la asignación de prioridades y recursos acordes con la decisión corporativa que resulta del acuerdo entre los decisores con capacidad directiva o conductora. Si éstos son efectivamente los conductores de la acción legislativa institucional tanto la ejecución, como la evaluación, el seguimiento y el control se cumplen de acuerdo a la matriz de diseño y aprobación legislativa priorizada.

Los usos ajenos, las desviaciones de conducta institucional y el desalineamiento en la asignación de recursos necesarios importan la responsabilidad por las inefectividades acumuladas orgánica y procesalmente. Para conocer la dimensión de los logros que resultan de la aprobación de la Agenda Legislativa o, contrariamente, las inefectividades consiguientes, el método indispensable es la identificación y adopción de indicadores de eficacia y calidad armónicos con las actividades que deben emprenderse en los procesos ejecutivo y de evaluación, seguimiento y control.

En armonía con el sistema de elaboración del plan legislativo, en consecuencia, cada día de sesión en el Pleno y en las Comisiones, cada día de labores del personal en los Despachos congresales, y cada día de trabajo del servicio parlamentario en todos los órganos del servicio parlamentario concretan una agenda y cronograma de trabajo orientado al logro de los objetivos y productos incluidos en la Agenda Legislativa. La evaluación, el seguimiento y el control de la efectividad institucional se podrá medir en términos del uso eficiente del tiempo, y de la diversidad de recursos cognitivos y materiales para que los productos legislativos encuentren la calidad proyectada desde la elaboración estratégica de la Agenda Legislativa.

El contenido de la Agenda Legislativa

¿Con qué criterios puede definirse el contenido de la Agenda Legislativa del Congreso? Son varias las preguntas que es necesario tener presentes para definir su contenido. Entre ellas, por ejemplo, qué es lo que se quiere alcanzar, lograr o conseguir con la acción legislativa; cómo puedo aprovechar mejor la composición de la representación parlamentaria para atender exitosamente los requerimientos de intervención legislativa por los que el Congreso es responsable; y cuáles son las áreas de la colectividad que mayor atención requieren para las que la intervención legislativa es una alternativa válida, efectiva o necesaria. Estos criterios permiten la concreción de las estrategias para alcanzar los resultados institucionales que se asume agregarán valor público efectivo al proceso legislativo que el Congreso realiza por cuenta de la república.

Con los criterios señalados se estructura la Agenda Legislativa según los objetivos estratégicos identificados, las políticas legislativas que de ellos se desprenden y que permiten clasificar como prioritarios los proyectos que se articulan con ellas, y los proyectos propiamente dichos cuya aprobación encuadra con los objetivos y las políticas colectivamente reconocidas y aprobadas. Son niveles de agregación estratégica que ordena las prioridades y opera como instrumento de selección de

materias de investigación, estudio y debate, así como de aplicación de recursos. Tal estructura se presenta en el esquema siguiente.

Estructura del contenido de la Agenda Legislativa

Objetivos Estratégicos	Políticas legislativas	Proyectos priorizados
Propósitos y finalidades que se espera alcanzar, y que orientan la acción parlamentaria en los procesos legislativos	Temas centrales fijados según documentos nacionales de fijación de políticas (articulan los propósitos con los proyectos)	Propuestas normativas en que se concretan los temas de política legislativa aprobados según los objetivos estratégicos. Contienen los instrumentos para hacer operativos los objetivos que concretan las políticas legislativas.
Se definen en las reuniones de trabajo sobre la Agenda Legislativa en que participan los órganos titulares de planeamiento: la Junta de Portavoces, los Presidentes de Comisiones, la Presidencia del Consejo de Ministros	Los documentos que los contienen son el Acuerdo Nacional, el Plan de Gobierno, los Objetivos del Milenio, los Discursos Presidenciales, las prioridades acordadas por los Grupos Parlamentarios, y las propuestas de las Comisiones Ordinarias	Son los proyectos específicos reconocidos e identificados que integran las prioridades de política legislativa aprobadas

El proceso de identificación de contenidos no se realiza a través de la suma o agregación indiferenciada o indiscriminada de preferencias entre los miembros del equipo conductor o directivo a cargo de su elaboración. Ese proceso exige la representación del mapa estratégico orgánico en el que los proyectos priorizados no resultan de la elección inorgánica o aleatoria de proyectos a aprobar dentro de una unidad temporal de tiempo. El supuesto central es que se parta de la visión de un Congreso fiel al tipo de contrato que debe suscribir con una comunidad para la que la confianza en él es un valor deteriorado que debe recuperarse. La puesta en valor del Congreso y la revaloración de su utilidad pública empieza por la fidelidad que le debe a la comunidad que lo elige para que la represente, y para que haga o apruebe las leyes que mejor y más efectivamente sirvan a todos. De la capacidad que pueda tenerse de ver el todo institucional, antes que la mera e intrascendente agregación de iniciativas ordena deductivamente tales iniciativas de acuerdo a una estructura y clasificación de acuerdo a la visión y a los objetivos que el plan legislativo debe alcanzar.

Efectos potenciales que causa la Agenda Legislativa

Según se ha planteado la Agenda Legislativa es una herramienta que genera beneficios en la sinergia de la acción colectiva del Congreso. En su condición de instrumento de gestión de la actividad legislativa tiene capacidad de mejorar la calidad de la vida política. Una forma concisa de presentar de modo esquemático los efectos que puede generar la organización del trabajo legislativo es a través del cuadro que se presenta en seguida.

EFECTOS POTENCIALES QUE CAUSA LA AGENDA LEGISLATIVA

Principios de acción política	1. Optimización en la gobernabilidad y dirección política del país mediante la fijación de objetivos legislativos estratégicamente identificados, priorizados, legislados y controlados 2. Mejoramiento de la cultura de rendición de cuentas (*accountability*) a la ciudadanía, según la congruencia y desempeño con la línea de acción legislativa establecida y difundida 3. Transparencia legislativa en la gestión representativa 4. Fortalecimiento de la institución parlamentaria a través de la credibilidad y confianza en la organización de su trabajo legislativo (percepción más positiva) 5. Mejoramiento de la integración, e identidad institucional a través de la participación en una cultura activa y crítica en los procesos de elaboración, ejecución y control de la Agenda Legislativa
Pragmáticos	1. Diseño, ejecución y control responsable y cuantificable de la gestión legislativa 2. Mejor organización en la preparación del debate en el Pleno 3. Coherencia y conexidad en la gestión sinérgica de las discusiones y dictámenes de las Comisiones Ordinarias 4. Asignación racional y fundada de recursos materiales y humanos en el circuito de gestión legislativa 5. Organización y articulación del espacio público de discusión de temas de política legislativa entre el Estado y la colectividad

A la luz de los efectos que puede alcanzarse con la herramienta que es la Agenda Legislativa, es posible advertir que su carácter instrumental es en realidad de una potencia impresionante cuando se comprenden sus beneficios en el marco del modelo de organización que definen su concepto. El valor que está potenciado para alcanzar permite comprender que en realidad es parte de una mentalidad y una cultura de trabajo en el servicio público. Es debido al mayúsculo impacto que ocasiona en todo el régimen político que representa una exigencia entender su valor no como una herramienta que puede o no usarse según las ocasionales preferencias o estilos de los conductores de los procesos legislativos, sino como una manera de vivir la representación de la república. Sin el modelo estratégico de planeamiento del trabajo legislativo es el país el que queda desatendido, porque toda faena o jornada diaria de

los representantes queda sin entregar a la comunidad bienes de valor superior al que deben estar comprometidos de aportar desde el inicio de su mandato legislativo.

En resumen, en la Agenda Legislativa quedará graficado el tipo de riesgo inherente al diagnóstico de la situación en la que debe desarrollar el Congreso su actividad legislativa, y la posición que eligen los actores para solucionar y atender los requerimientos presentes en dicho diagnóstico. Desde ambas premisas se define la estrategia de abordaje del diagnóstico definiendo en primer lugar si el modelo estratégico priorizará la visión, los objetivos, la acción o la misión. El uso prioritario de uno de estos factores define las políticas y éstas articularán las iniciativas prioritarias con las que se ejecutará la estrategia legislativa aprobada, según cuyo modelo corresponde aplicar el proceso de evaluación, seguimiento y control.

Esta metodología es parte de un sistema de organización que refleja el modelo mental que funciona en las perspectivas de los actores del proceso legislativo sobre las relaciones de causalidad en la problemática sobre la que existe la demanda o exigencia de acción legislativa del Congreso. Pero lo más significativo es que el sólo hecho de contar con Agenda Legislativa es un paso decisivo que denota visión y efectiva capacidad de liderazgo en la conducción de la institución parlamentaria. La carencia u omisión en el uso efectivo de este instrumento de planeamiento y organización impide el logro de los resultados y efectos potenciales que permite conseguir.

Instrumentalización de la Agenda Legislativa

Si los supuestos teóricos de programación del trabajo parlamentario son consecuencia de un concepto y un modelo de acción e intervención política que antepone la visión prospectiva desde la que opera e interviene la representación en la sociedad, dichos supuestos, concepto y modelo se concretan en el diseño de un sistema de organización institucional. La institución parlamentaria responde a la estrategia formulada en la Agenda Legislativa responsabilizándose por logros que son parte de la visión y de las políticas fijadas por los niveles directivos de la organización parlamentaria.

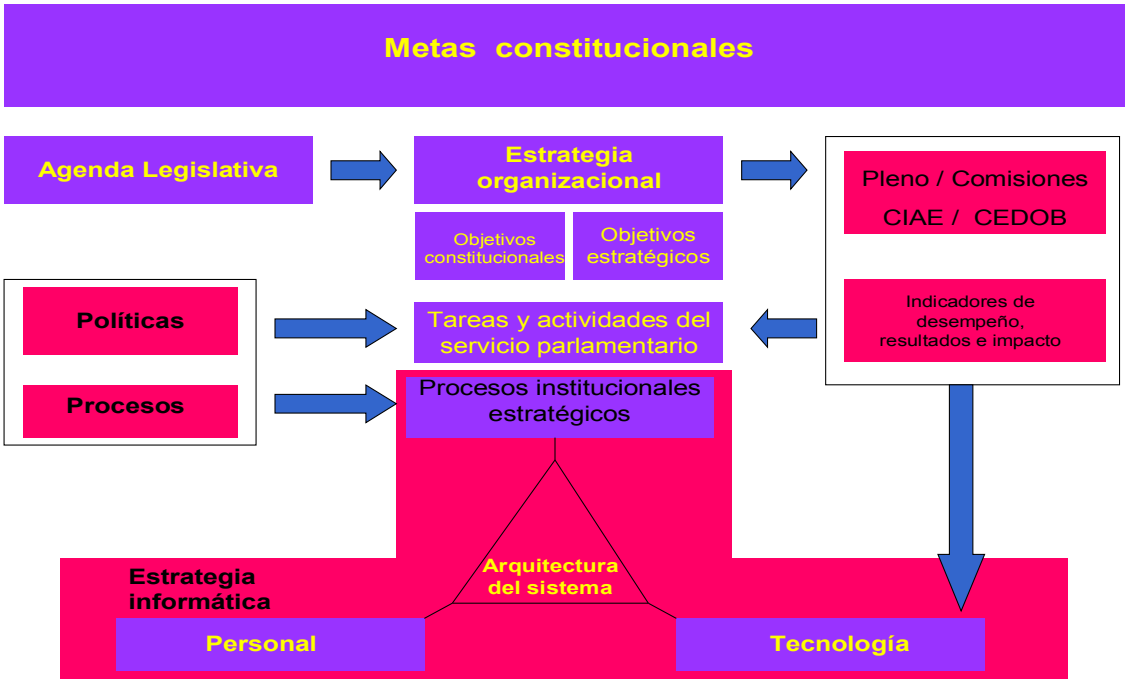
Lo central en el flujo de implementación de la Agenda Legislativa es el nexo entre las estrategias institucionales que permiten alcanzar las metas políticas que recogen y que se derivan de la Constitución, y los órganos que se responsabilizarán de ejecutar dichas estrategias. En el mismo cuadro puede verse que la estrategia institucional está principalmente dirigida a dos órganos políticos y a dos órganos del servicio parlamentarios. En el plano político los congresistas deben priorizar los proyectos asociados a la Agenda Legislativa, y por lo tanto el Pleno y las Comisiones deben actuar alineadamente según los objetivos estratégicos fijados. De dicha priorización se deduce que tanto el personal de confianza como el personal del servicio parlamentario que asiste al Pleno y a las Comisiones deben preparar los instrumentos y documentos indispensables para el estudio, discusión y decisiones correspondientes, según los diversos niveles de competencias de cada órgano parlamentario.

Los órganos del servicio parlamentario que mayor valor pueden aportar en la cadena de producción del proceso estratégico de la institución son el Centro de Investigación y Análisis Temático, y el Centro de Documentación y Biblioteca, porque suministrarán información, análisis e investigación necesarios para optimizar la evaluación que realizan tanto las Comisiones como el Pleno del Congreso. En cada uno de estos dos órganos existen recursos materiales y personal cuya tarea constituye en entregar información en distintos niveles de profundidad. Puede ser información documental, o información especializada en la que se provee el de análisis de la documentación disponible. El papel de ambos órganos es facilitar el proceso de toma de decisión institucional, y su participación es decisiva en la lógica de la inclusión del proceso político en la sociedad de la información.

La dinámica del Pleno y de las Comisiones, apoyada por los Centros de acopio de información y análisis, es objeto de medición según indicadores de resultados cuya identificación depende de los objetivos institucionales a alcanzar. El reconocimiento e identificación de los dichos indicadores permite medir la efectividad del Congreso para alcanzar sus objetivos estratégicos. Los indicadores sirven de pauta y correctivo para ajustar el rendimiento institucional de acuerdo a las estrategias institucionales.

Con el objeto de sincronizar la participación de la diversidad de actores, tanto políticos como burocráticos, los procesos de operación, ejecución, seguimiento y control deben ser identificados, ajustados y documentados, de forma que así queden claros y uniformizados los estándares con los que se dará por cumplidas las metas estratégicas. Toda la organización debe sintonizar con el cumplimiento de las metas estratégicas, y la atención de los requerimientos debe quedar supeditada a la naturaleza estratégica de la acción. Los recursos materiales e informáticos, por lo tanto, se conducen y dirigen según la importancia y valor institucional que representa. De la conciencia que se tenga respecto a la atención de todo requerimiento asociado a las metas estratégicas dependerá el éxito de la institución en alcanzar las metas que se fijan como prioritarias para el país. Si la representación las alcanza ésa también será la medida de su valoración y reconocimiento. Y si no las alcanza la distancia entre lo que alcanzó y lo que quedó sin alcanzar también es la medida de valor de la calidad de la representación, y del servicio que la atiende.

El cuadro que sigue permite visualizar la lógica del flujo de la estrategia que empieza con la elaboración de la Agenda Legislativa, y los hitos organizacionales, procesales y logísticos asociados a su ejecución y cumplimiento.



El apoyo tecnológico es decisivo en la estrategia institucional, y aquél depende de la sensibilidad con la que el personal que lo usa para atender las prioridades políticas establecidas en la institución. Este es un esquema de organización y de evaluación que debe permitir el mejor uso del tiempo, de la energía humana, del presupuesto, y de la tecnología para optimizar la calidad de la representación política. Apartarse de metodologías en las que la visión decide buenas y malas prácticas es también un síntoma del criterio de la colectividad para elegir a los líderes a quienes se confía la conducción política del país. Es una propuesta básica para gestionar mejor el período de representación y también la calidad del futuro político de los peruanos.