

Reforma del Estado parlamentario en el Perú

Propuestas de gestión, para mejorar la
eficiencia y la representatividad de la
institución parlamentaria

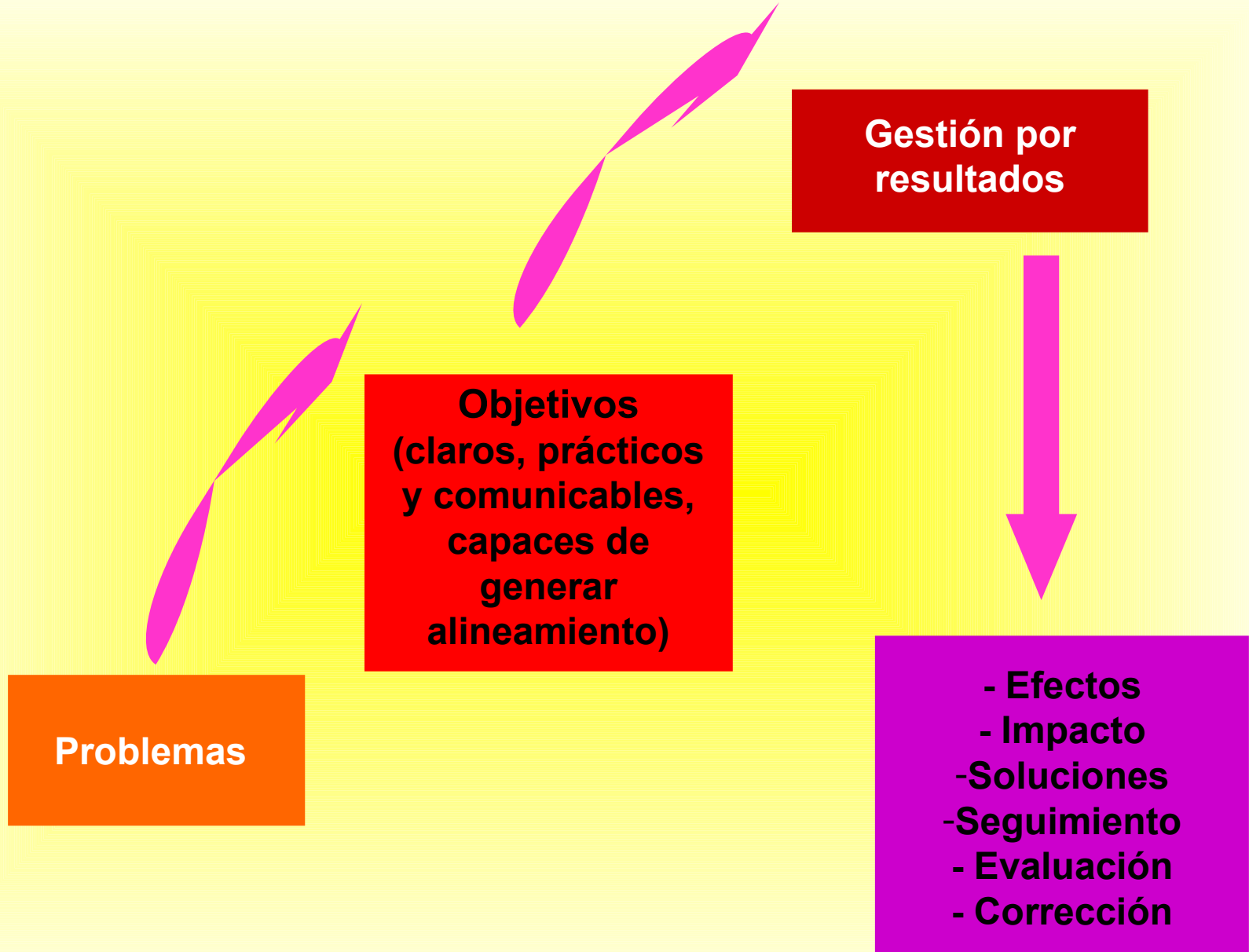
César Delgado - Guembes

Enfoques clave

- La agenda y los intereses estrictamente políticos de los representantes y de los grupos políticos, son plenamente compatibles con las finalidades de la institución parlamentaria (concertar, sin dejar de gestionar)
- La institución parlamentaria debe ser un instrumento eficaz para la gestión de la representación (gestionar la institución con el objetivo de asegurar logros políticos de la concertación)
- Para que la institución parlamentaria sea eficaz debe ser gestionada según reglas que aseguren su operación y funcionamiento transparente como órgano del Estado (plan, ejecución y monitoreo sostenibles, para conseguir logros tangibles, medibles y significativos en la concertación)
- El Congreso muestra déficits notables en la gestión institucional, por usos impropios, ineficientes o inadecuados del Estado (es necesario usar otro concepto de gestión institucional, que permita corregir el diseño, los instrumentos, la dinámica y el tipo de equipo para hacer más efectiva la labor de la representación parlamentaria)

El concepto de gestión institucional

- Gestionar supone el concepto de usar bienes y recursos para asegurar logros, rendimiento y resultados que aumenten el valor público de una institución, de acuerdo a una visión estratégica o prospectiva del “negocio”.
- Gestionar permite contar con una visión que requiere la definición de objetivos y la identificación de resultados a alcanzar. La visión asegura claridad de conducción, y exige control sobre el uso eficiente de los recursos en el curso de acción para alcanzarla. La definición de los objetivos y la identificación de los objetivos permiten controlar la calidad de la gestión, así como transparentar la competencia y el ejercicio de los cargos según los resultados alcanzados.
- Gestionar supone acciones como (1) precisar, definir y comunicar objetivos y estrategias con una perspectiva institucional; (2) alinear los recursos, sistemas, estructura y cultura a la estrategia definida; (3) hacer seguimiento, monitorear y evaluar continuamente el desempeño de la organización y de sus áreas en relación con los objetivos institucionales a alcanzar; y (4) tomar decisiones basadas en elementos más racionales que impulsivos
- La finalidad de gestionar es alcanzar mejores resultados con la menor cantidad de recursos posibles



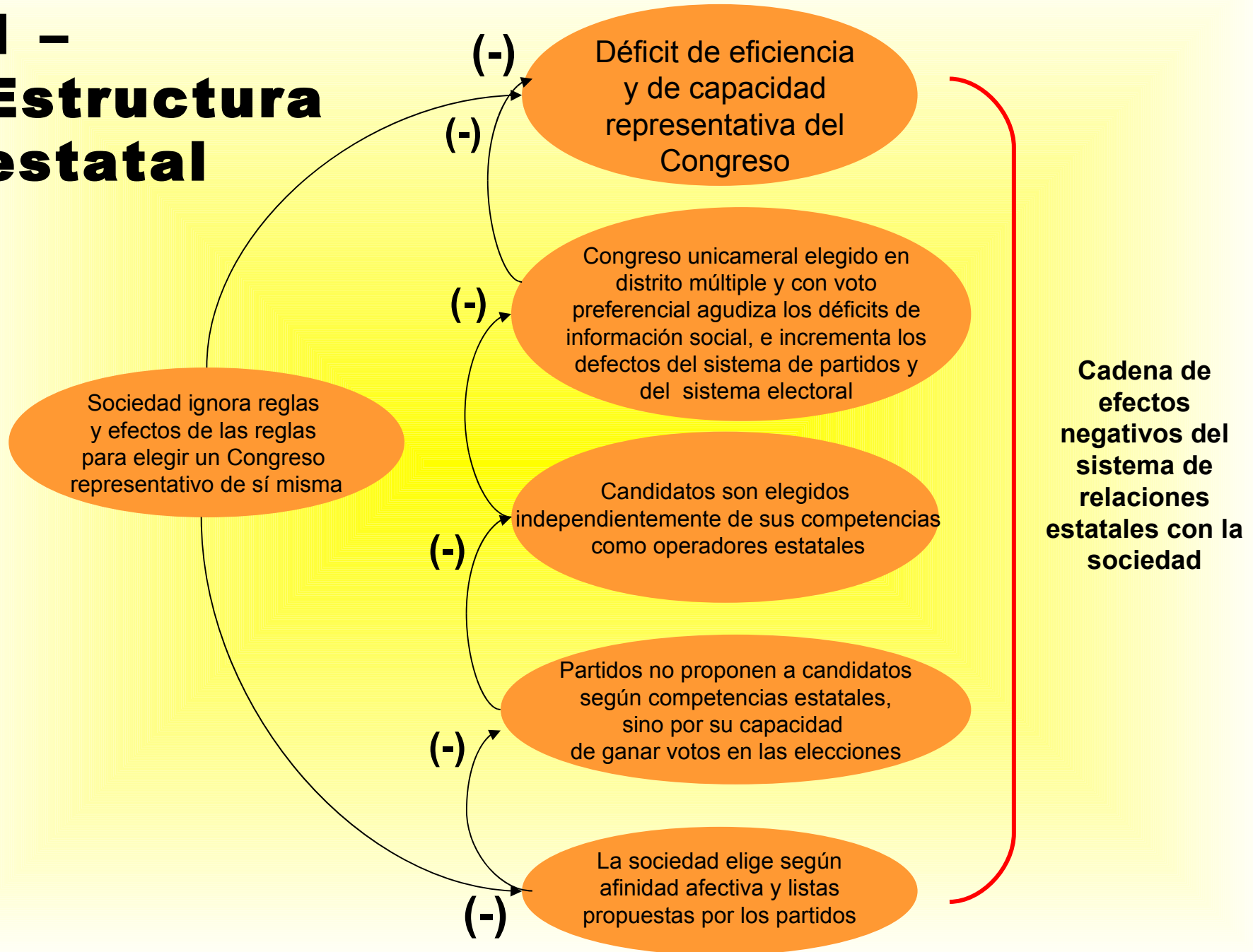
Áreas a intervenir en el diagnóstico

- 1 - Estructura estatal**
- 2 - Estructura organizacional**
- 3 - Calidad ética del ejercicio de la
representación**
- 4 - Dinámica de deliberación**
- 5 - Procesos de toma de decisión**
- 6 – Monitoreo de calidad del gasto público**
- 7 - Apoyo del servicio parlamentario**

1

Estructura Estatal

1 - Estructura estatal



1 - Estructura estatal

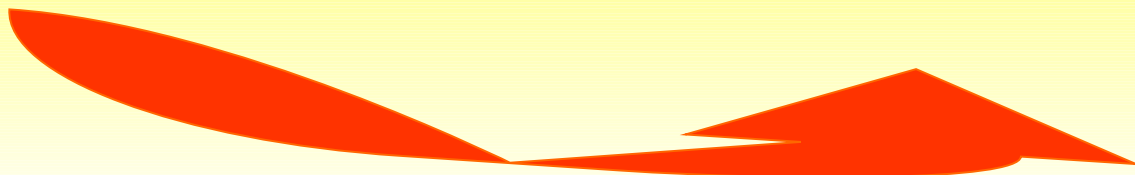
Falla



- La democracia agrega ineficiencias en el unicameralismo, sin garantizar competencias de los operadores de la institución parlamentaria

Objetivo

- **Minimizar los efectos no deseados de las incompetencias, y reducir la ineficiencia, sin afectar el principio democrático del sistema político**



1 - Estructura estatal

Falla



- Los partidos son responsables de la postulación de cuadros para ejercitar la representación
- Candidatos carecen de competencias para operar y ejercitar funciones estatales del parlamento

Propuesta

- **Los partidos postulan cuadros de candidatos con competencias y calificaciones en gestión estatal, de acuerdo a la capacidad demostrada en obtener logros y resultados en el sistema democrático**
- **JNE u ONPE certifican acreditación de competencias básicas de candidatos postulados por los partidos en sus elecciones primarias**



1 - Estructura estatal

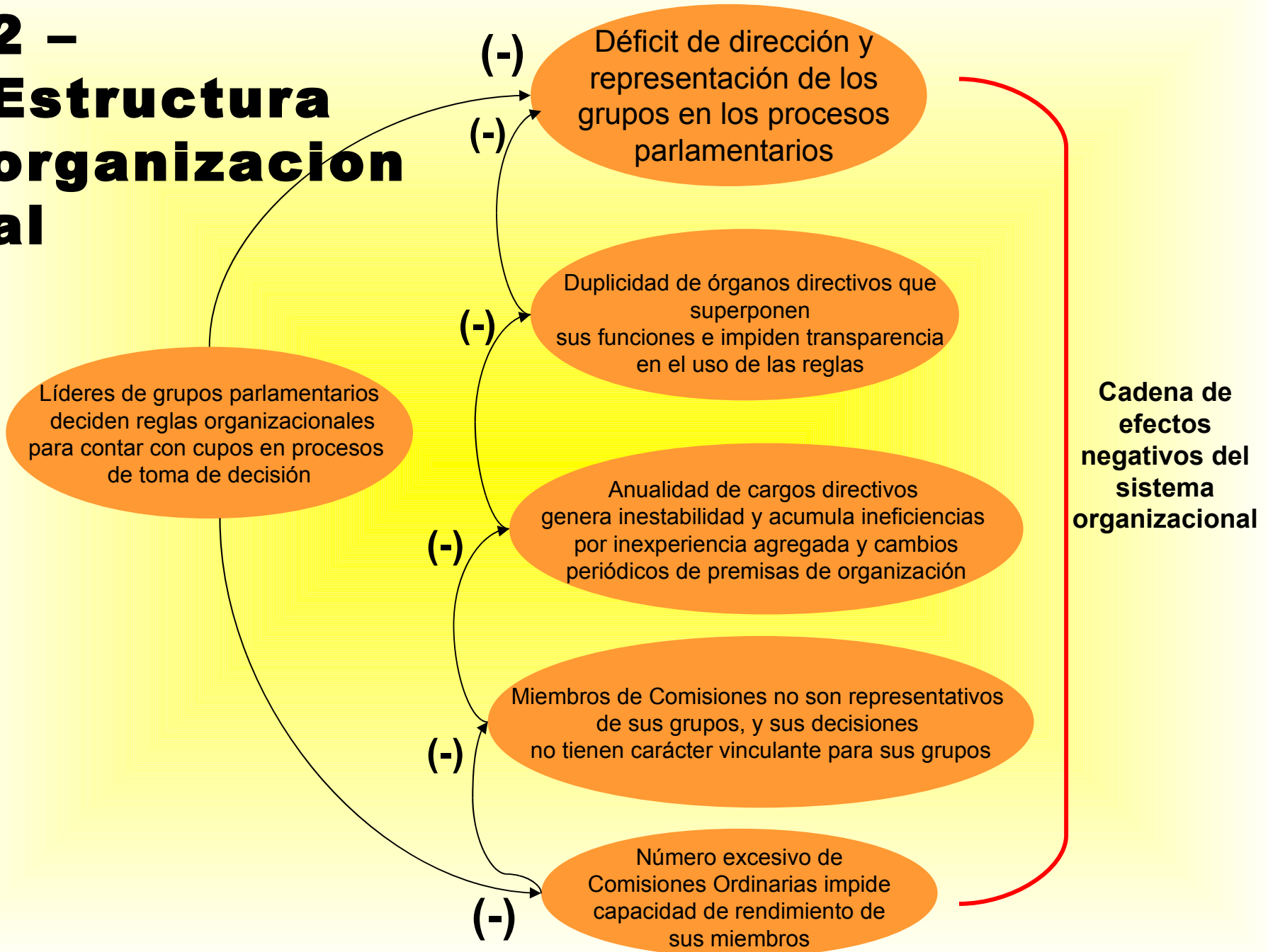
Propuesta complementaria

- Bicameralismo funcionalmente asimétrico (Cámara democrática, y Cámara nacional o funcional, con funciones diferenciadas)
- Elección en las Cámaras según bases diferentes (elección popular en Diputados, y elección nacional o regional además de participación gremial y universitaria en el Senado)

2

**Estructura
organizacional**

2 - Estructura organizacional



2 – Estructura organizacional

Falla



- El número excesivo de órganos directivos congestiona y confunde los procesos de adopción de políticas

Propuesta

- **Entallar el diseño organizacional directivo, concentrando las funciones sólo en la Junta de Portavoces, y eliminando el Consejo Directivo (sólo un representante por grupo parlamentario con voto ponderado según el número de sus integrantes)**

2 – Estructura organizacional

Falla



- La brevedad de los términos de gestión impiden la gestión estable según una visión y objetivos a mediano plazo
- La brevedad del plazo de dirección genera ineficiencias en la gestión por acumulación anual de inexperiencias

Propuesta

- **La gestión de la Junta de Portavoces y de la Presidencia debe durar el período constitucional completo**
- **La gestión de las Comisiones se define con un cuadro conformado y dirigido por el período constitucional**



2 – Estructura organizacional

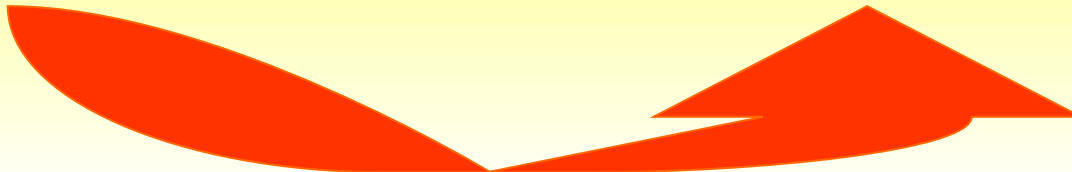
Falla



- El número de Comisiones es excesivo respecto de la capacidad de sus miembros para participar efectiva e informadamente en el estudio, deliberación y votaciones

Propuesta

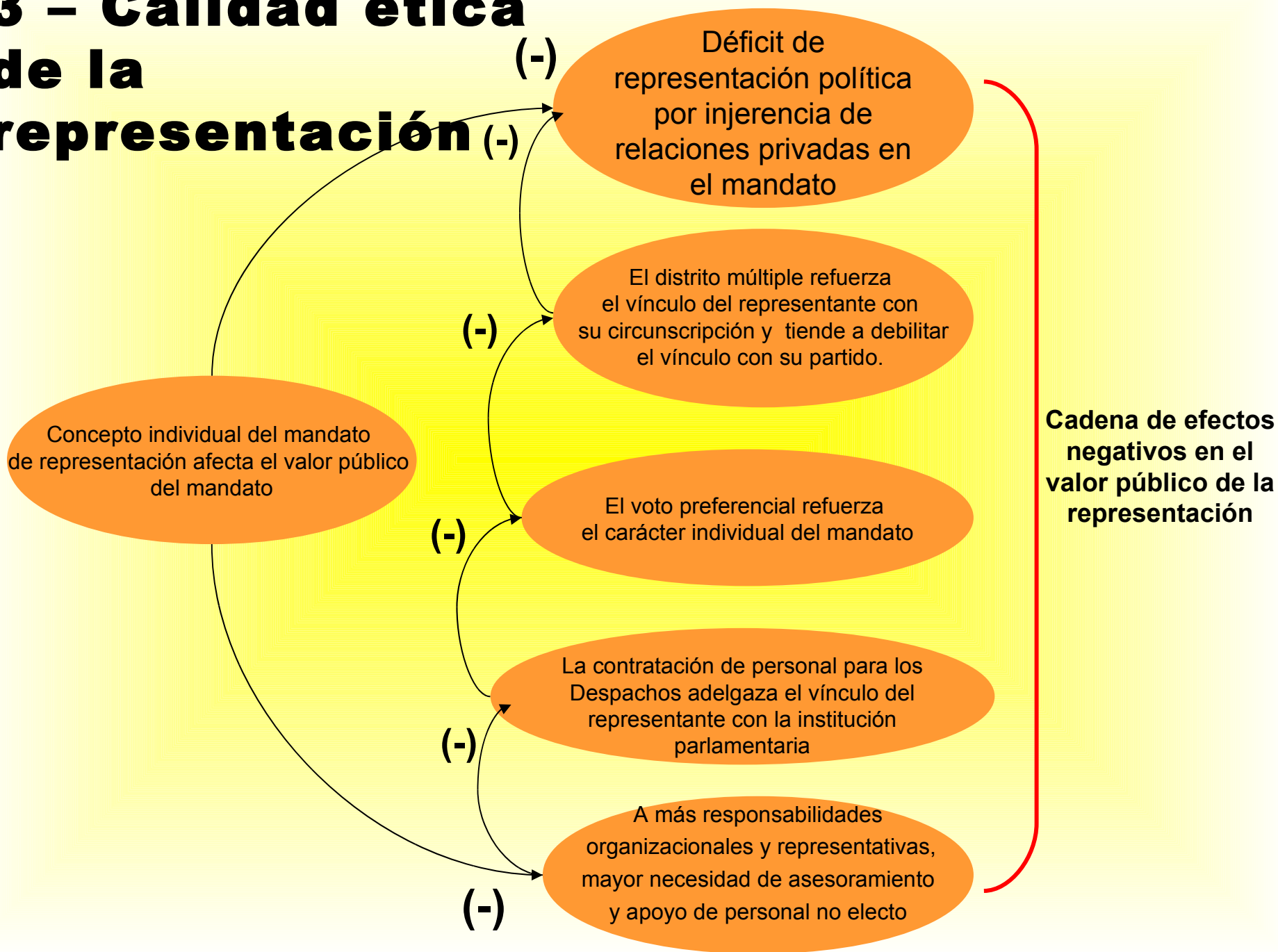
- **No debe haber más Comisiones Ordinarias que el doble de grupos parlamentarios**
- **Ningún congresista puede participar en más de dos Comisiones Ordinarias**
- **No se crean más Comisiones Investigadoras que el número de grupos. No se crean más si las anteriores no han concluido las tareas encomendadas**



3

**Calidad ética de la
representación**

3 – Calidad ética de la representación



3 – Calidad ética del ejercicio de la representación

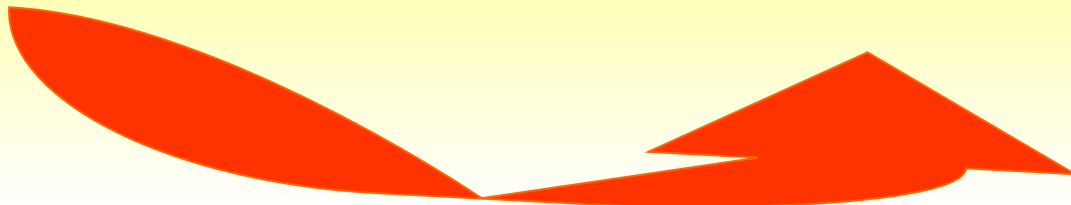
Falla



- El enfoque y énfasis en el ejercicio individual del mandato distorsiona el uso de la institución estatal, disminuyéndole valor público, porque ubica equivocadamente el eje de la representación en los Despachos individuales en vez del Pleno y sus órganos auxiliares

Propuesta

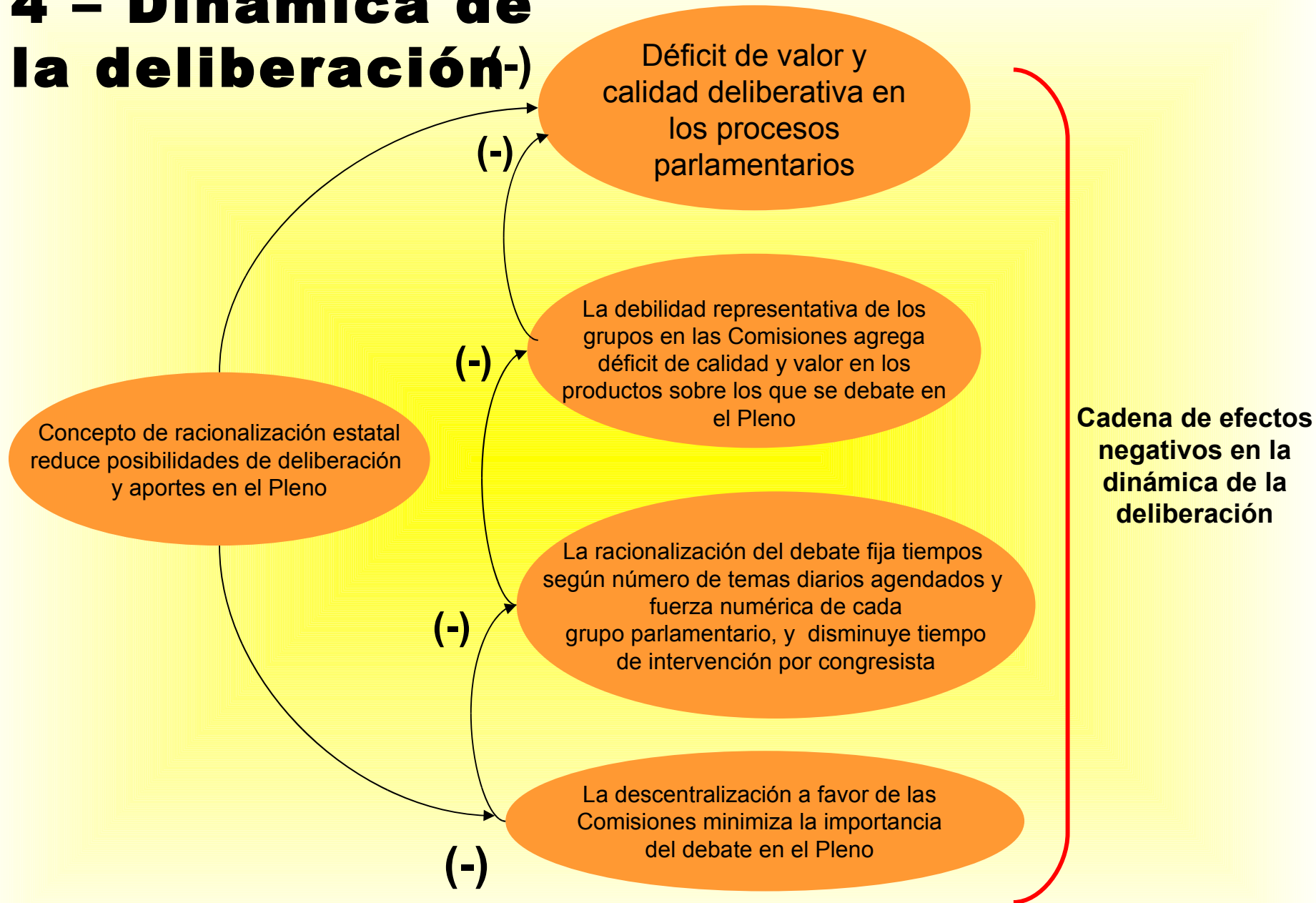
- **Ajustar o restringir la asignación de personal y recursos a los Despachos, dirigiendo el enfoque hacia el mejoramiento de la calificación, competencias y experiencia funcional del servicio parlamentario**
- **Definir las condiciones de uso indebido de la función para fines privados, monitoreando el registro y la transparencia de las actividades de cada Despacho (*Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas*)**
- **Destitución en casos de corrupción**



4

**Dinámica de la
deliberación**

4 - Dinámica de la deliberación(-)



4 – Dinámica de deliberación

Falla



- La capacidad de aporte en el debate niega las posibilidades de optimización de las iniciativas que aprueba el Pleno

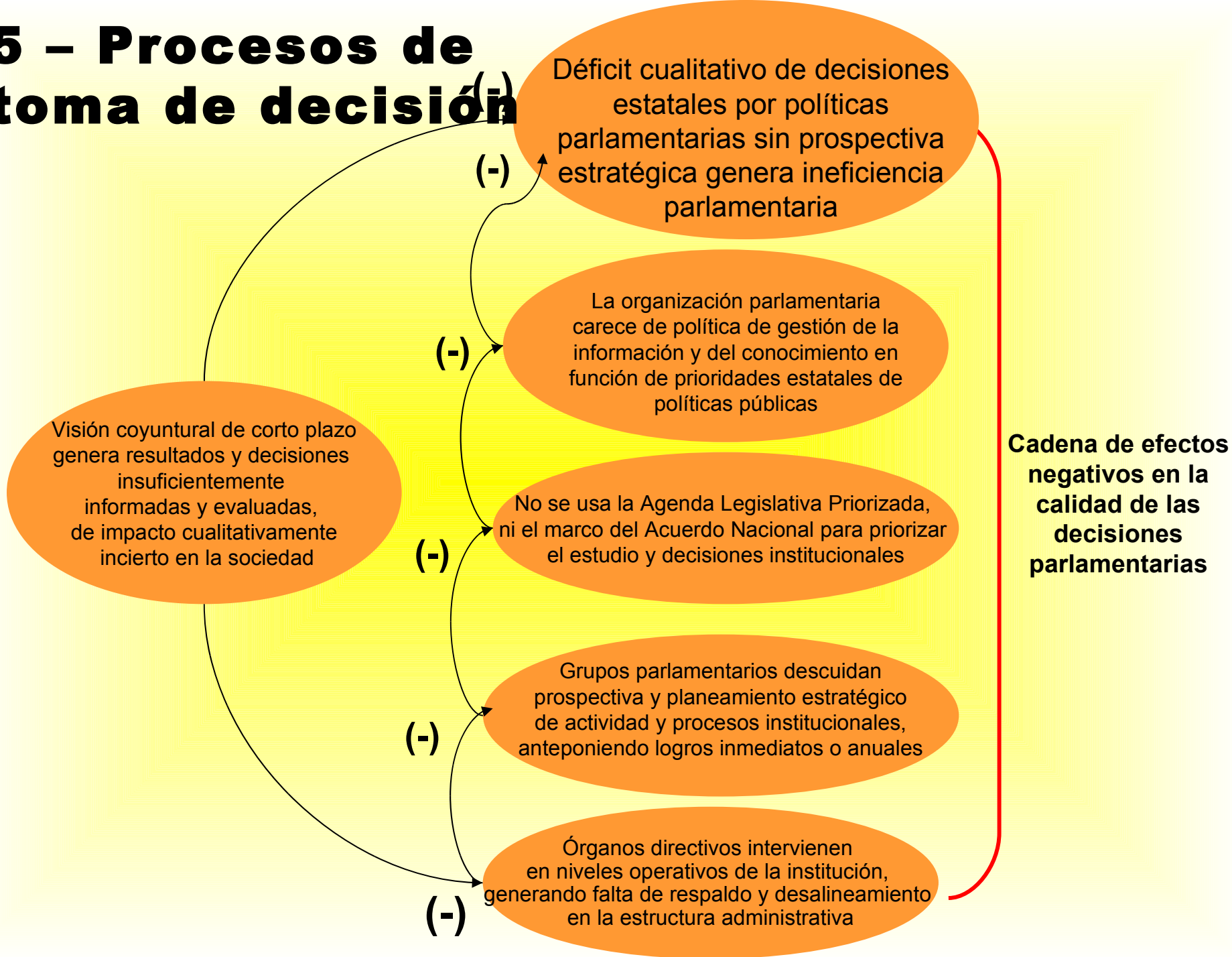
Propuesta

- **Para todo debate cada congresista cuenta con no menos de un minuto acumulables en el grupo, y ningún debate dura menos de 2 horas, salvo cuestiones incidentales, o acuerdo no menor de 3/5 del número legal**
- **Uso efectivo de regla del segundo debate y segunda votación**

5

**Procesos de
toma de decisión**

5 – Procesos de toma de decisión



5 – Procesos de toma de decisión

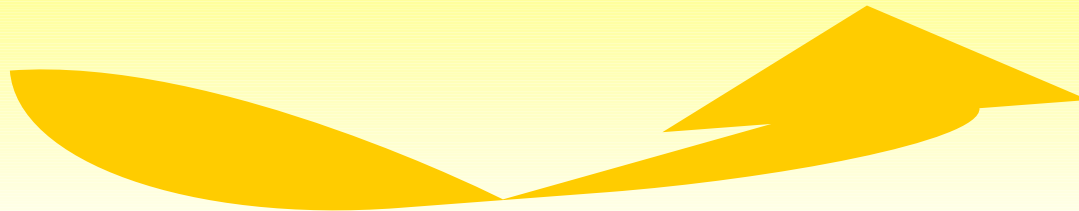
Falla



- No se priorizan los temas con visión prospectiva ni estratégica
- No se usan los instrumentos de programación estratégica
- Los órganos directivos realizan *micromanagement* y distraen sus esfuerzos en el corto plazo o en políticas cotidianas de uso de logística, personal, o proyectos de gasto mensual

Propuesta

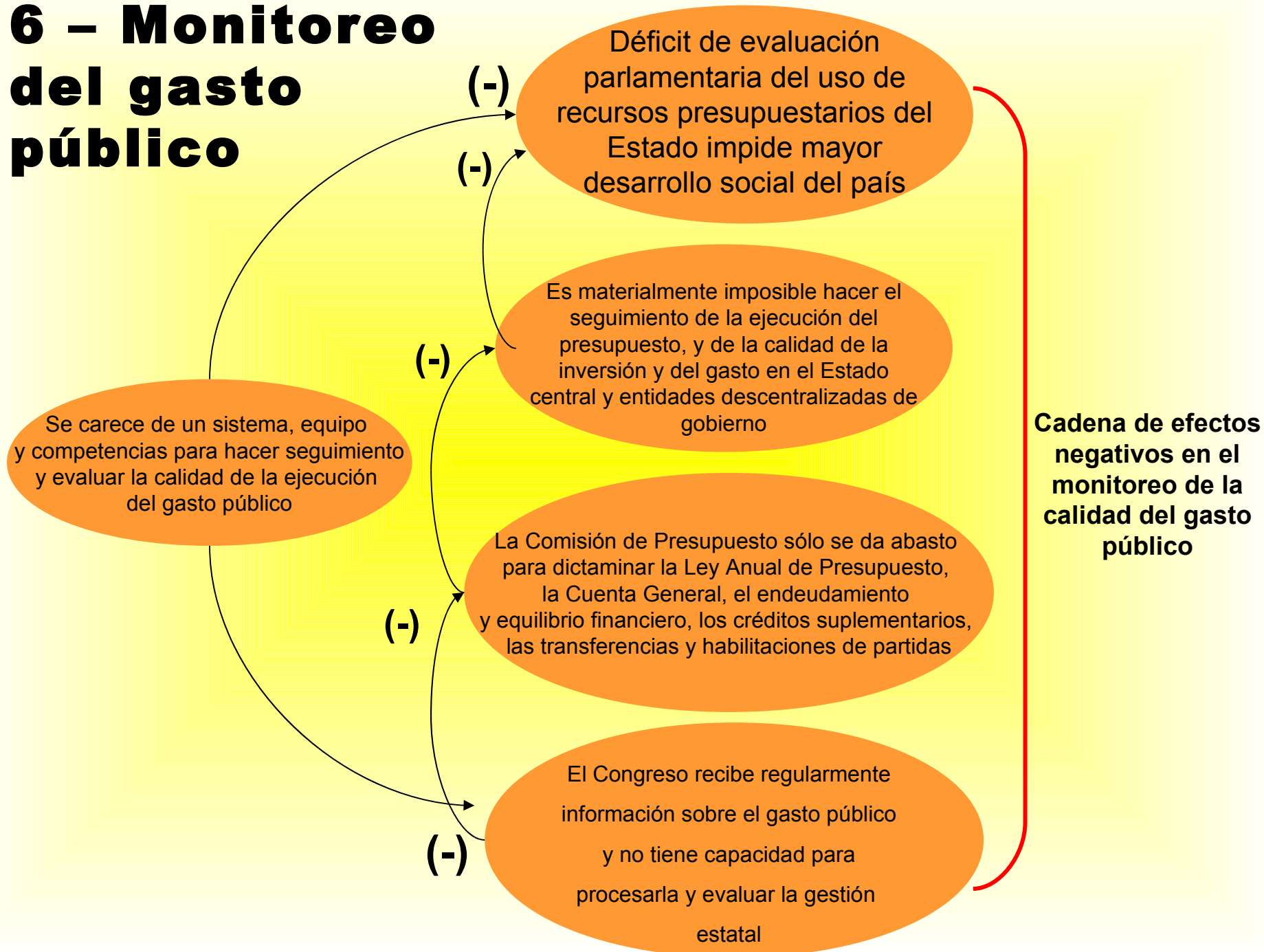
- Plan estratégico del Congreso con visión estratégica rige por lo menos durante un período constitucional
- La Agenda Legislativa obliga a todos los órganos parlamentarios a priorizar el estudio y decisiones
- Los órganos directivos definen visión, objetivos y metas a largo plazo
- El servicio parlamentario apoya prioritariamente la ejecución de los planes estratégicos y proporcionando información para la Agenda Legislativa, y es responsable de la gestión en el corto plazo



6

**Monitoreo de la
calidad del gasto
público**

6 – Monitoreo del gasto público



6 – Monitoreo de calidad del gasto público

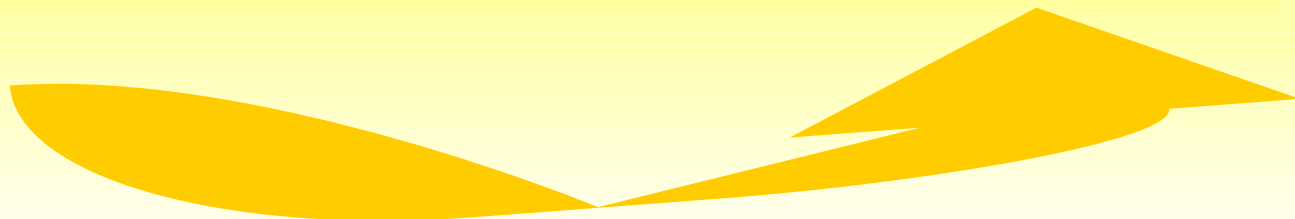
Falla



- Los niveles y montos de gasto aprobados por el Congreso no reciben seguimiento, y el Congreso no garantiza el uso de recursos según fines normados ni calidad del gasto público (oportunidades perdidas de desarrollo social)

Propuesta

- Creación de proceso e infraestructura para el monitoreo presupuestal
- Capacitación y obtención de recursos orientados al monitoreo de la ejecución del presupuesto, y al control de la calidad del gasto público del Estado (central y descentralizado)



7

**Apoyo del servicio
parlamentario**

7 - Apoyo del servicio parlamentario



Cadena de efectos negativos en la calidad del apoyo del servicio parlamentario

7 – Apoyo del servicio parlamentario

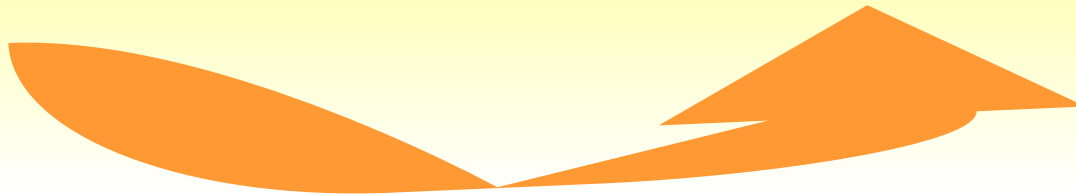
Falla



- El servicio parlamentario es debilitado por la interferencia en la línea de carrera, la redefinición periódica del diseño organizacional, la definición de cuadros directivos con criterio no especializado sino político, y el respaldo de actos de desalineamiento en la estructura, políticas, o privilegios personales
- Política de remuneraciones y categorización sin relación con méritos, experiencia, desempeño, logros y resultados

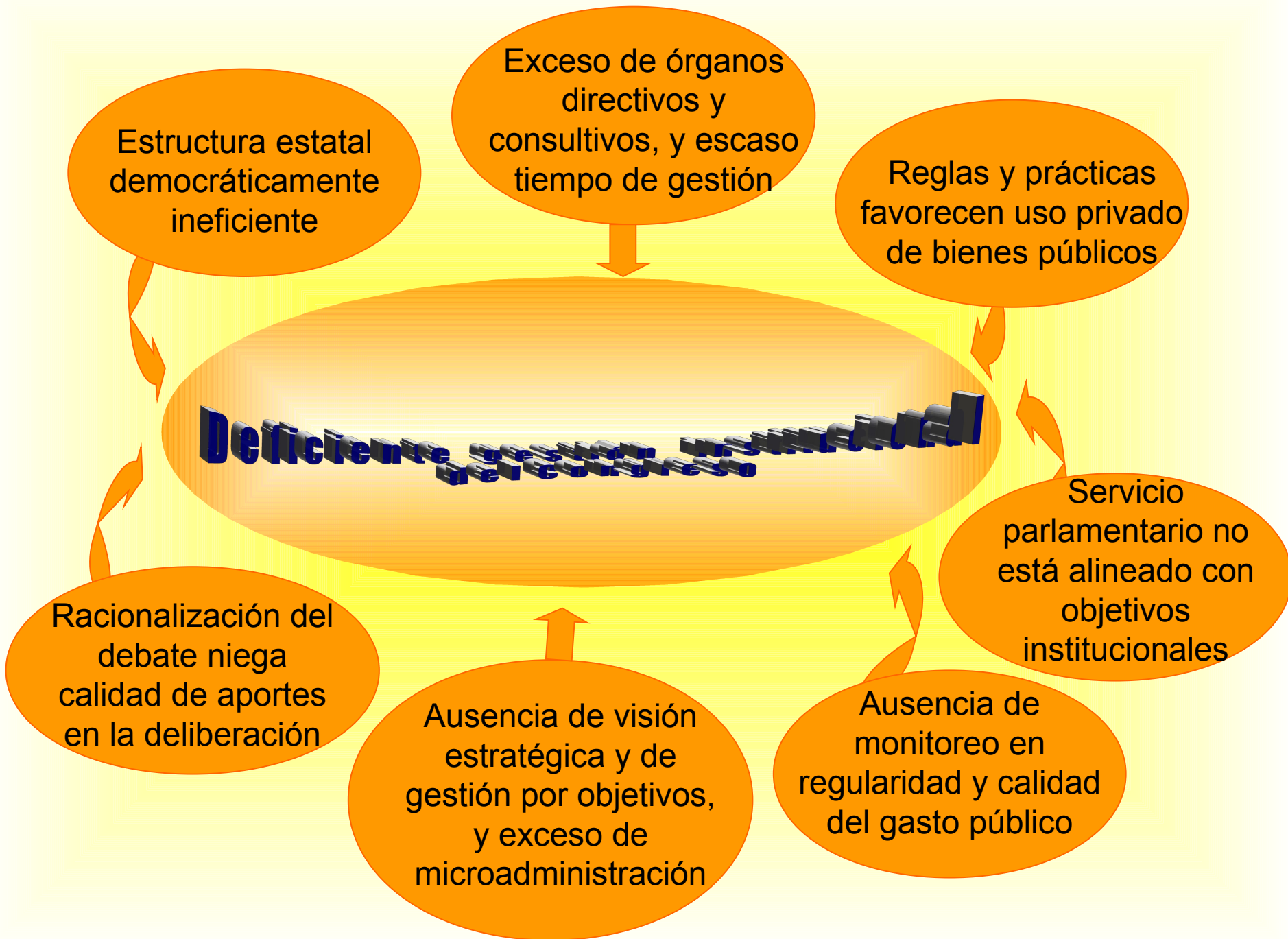
Propuesta

- **Aprobación del Estatuto del Servicio Parlamentario**
- **Reconocimiento de línea de carrera según méritos y experiencia**
- **Políticas de formación y capacitación de cuadros integrales mediante la rotación, y evaluación permanente de resultados y competencias demostradas**
- **Respaldo sostenible de cuadros institucionales**



Matriz lógica de optimización de la gestión institucional

**Mapas de problemas,
objetivos y metas**



Mapa de problemas

Deficiente gestión institucional del Congreso

Reglas de debate limitan severamente capacidad de aporte en el Pleno, y se reduce posibilidad de corregir errores de Comisiones sin segunda votación de leyes

No se fijan objetivos estatales estratégicos

Rol individualista del representante genera usos y gestión de bienes públicos en beneficio de intereses privados

Anualmente varían los cuadros de comisiones, y el número elevado de Comisiones impide participación de miembros y limita la representatividad de los grupos parlamentarios

Los cargos directivos se eligen anualmente, generando inestabilidad, incertidumbre e inseguridad, con políticas parlamentarias de corto plazo

El Congreso no procesa información disponible para monitorear la ejecución del gasto público y la calidad de las inversiones

La Agenda del Pleno y de las Comisiones se fija según prioridades de corto plazo y coyunturales, y la institución carece de objetivos claros

El Congreso recibe representantes no aptos en competencias para gestión de políticas a cargo de este órgano estatal

La Constitución y el Sistema Electoral no exigen competencias en gestión parlamentaria

Servicio parlamentario cíclica y regularmente intervenido en diseño organizacional y línea de carrera, lo que genera inestabilidad, ineffectividad, poca confiabilidad, y escaso alineamiento

Partidos seleccionan candidatos según ventajas para conseguir más votos (*marketing o rating*)

HOY

Objetivo
Optimización de la credibilidad y de la confianza en la representación parlamentaria

FUTURO

Deficiente gestión institucional del Congreso

Diseño y ejecución de plan, programa y presupuesto para el control estratégico e informado del objetivo institucional

Congreso institucionalmente fortalecido, políticamente transparente, pluralmente concertado y conducido, capaz de garantizar la calidad del gasto público, y de mejorar el desarrollo y bienestar de la población

Identificación de componentes, productos, recursos y actividades para alcanzar objetivo institucional

Reconversión institucional

Visión

Objetivo

Eliminación del Consejo Directivo, quinquenalidad de cargos, y reducción de Comisiones

Comité de Transparencia y seguimiento de rendición de cuentas

Bicameralismo asimétrico y partidos exigentes

Congreso gestionado según visión y objetivos estratégicos

Estatuto del Servicio Parlamentario y respaldo a la línea institucional

Elevación de cuotas deliberativas, y segundo debate efectivo

Definición de plan y objetivos estratégicos, gestión según Agenda Legislativa priorizada

Monitoreo de ejecución presupuestal y control de calidad del gasto público

Mapa de objetivos

Optimización de la credibilidad y confianza en la representación parlamentaria

Pleno garantiza aprobación de Agenda Legislativa, asegurando calidad del debate y conformidad sobre contenidos normativos

Conducción estable y clara del Congreso hacia objetivos y metas estratégicos preestablecidos y difundidos

Transparencia sobre uso público de recursos disponibles en los Despachos y órganos parlamentarios

Gestión de Comisiones se rige según Agenda Legislativa Priorizada

Congreso asegura control de calidad de uso y gasto de recursos fiscales

Definición clara de objetivos y metas institucionales estratégicos, y de Agenda Legislativa funcional a objetivos y metas

Sistema electoral apto para disminuir brechas en competencias de representantes

Alineamiento y unidad de conducción del servicio parlamentario según objetivos institucionales

Representantes elegidos con competencias idóneas para desempeñarse en funciones propias del Congreso

Sistema de partidos selecciona candidatos asegurando calidad de competencias para gestionar el Congreso

Bicameralismo con Senado elegido en distrito único

Mapa de metas

Congreso institucionalmente fortalecido y transparente en su gestión

Debate priorizado en el Pleno, con suficientes tiempos por grupo y por congresistas

Menos Comisiones con mejor representatividad de grupos parlamentarios, elaboran dictámenes según Agenda Legislativa

Aprobación, ejecución y seguimiento de plan y objetivos estratégicos, y Agenda Legislativa Priorizada

Servicio parlamentario alineado con objetivos institucionales asegura gestión oportuna e informada de la organización parlamentaria

Estabilidad institucional con órganos directivos y consultivos elegidos por quinquenio

Monitoreo de ejecución del presupuesto y calidad del gasto público (inversión y desarrollo social)

Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas monitorea dimensión pública del mandato

Bicameralismo asimétrico, con Senado elegido por distrito único

Sociedad elige representantes con competencias institucionales necesarias para gestionar políticas públicas estatales

Sistema electoral certifica competencias de candidatos

Partidos seleccionan candidatos con competencias en gestión pública con visión de país

