

REFORMAS ESTRATÉGICAMENTE CRÍTICAS PARA OPTIMIZAR

LA GESTIÓN DEL CONGRESO PERUANO

Por César Delgado-Guembes ⁽¹⁾

El todo es más que la suma de sus partes. Esta verdad no llega a calar en el parlamentarismo peruano. El estilo, la racionalidad y la lógica personalista, así como el insuficiente esfuerzo por pensar desde la camiseta del Congreso, en vez de la de los actores individuales que suponen representar al pueblo en parlamento, son dos importantes causas por las que el Estado parlamentario padece de déficits de gestión estatal. Para representar es necesario contar con la actitud de quien piensa y hace no para sí, sino para el bienestar y beneficio de sus representados. Sin esta actitud el representante sólo se representa a sí mismo, y la democracia, por lo tanto, es un pretexto falaz para la perversión del sistema político. Corregir ambos factores permitirá pasar del absolutismo de un régimen operativa, práctica y concretamente oligárquico, a uno republicano por definición y por principio.

Para la reforma del Congreso generalmente las propuestas más socorridas son la revocatoria del mandato parlamentario (lo que importa, aunque no se diga, tanto la negación del principio de la democracia representativa que se concreta en la no imperatividad del mandato, como la reforma del sistema electoral de manera que se sustituya el principio de representación proporcional por el de representación mayoritaria, y la sustitución de elección no por circunscripciones plurinominales sino uninominales); el retorno al sistema bicameral en vez del actual sistema unicameral; la elevación de la cota o índice de representatividad de forma que los representantes tengan más proximidad con sus electores a través de un número mayor de congresistas cada uno de los cuales represente a un menor número de electores; y algunos más propugnan la eliminación de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria (para que nada cambie en el estilo personalista, o perverso, en la conducta individual de los representantes, se propone un cambio que se espera no suponga daño a quien lo propone).

Ese tipo de reformas son dignas de consideración por el mejoramiento de la performance política del sistema representativo, pero es hipótesis de estas reflexiones que los logros que se espera alcanzar con ellos pueden también conseguirse con creces aumentando la eficiencia de los arreglos, procesos y costumbres organizacionales. Examinemos por eso la situación, exploremos por qué el estado de cosas actual falla, y pensemos en cómo corregir y superar las deficiencias que se advierten.

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

Si bien existen responsabilidades individuales por el mal ejercicio de la función, en el ineficiente o mal funcionamiento Congreso todos los representantes tienen una falta compartida, cuando se rehúsan a ver cómo las reglas de su funcionamiento estructuran las deficiencias de la totalidad de este órgano estatal.

1.- Ausencia de plan estratégico: carencia de visión y proyectos de largo plazo

Una de las diferencias más importantes entre una concepción mesiánica y una concepción democrática, es la coordinación entre las diversas instancias de poder. Los estilos mesiánicos o autocráticos operan bajo una lógica personalizada de procesos de toma de decisión. En las organizaciones democráticas se reconoce la pluralidad y la diversidad como base de los procesos de toma de decisión.

En el período 2001-2006 el Congreso ensayó por primera vez el uso del planeamiento estratégico, el mismo que se utilizó operativamente entre los años 2002 al 2006. En el período 2006-2011 no se realizó esfuerzo alguno de agregar las propuestas de los diversos niveles involucrados en los distintos procesos parlamentarios en un plan que direcciona simultáneamente los esfuerzos de los actores.

¿Qué efectos ocasiona la ausencia de un plan estratégico organizacional? La más grande falla en la ausencia de planeamiento es que se carece de visión y de proyectos que permitan la colaboración de todas las partes involucradas en el planeamiento. Sin visión no hay dirección colectivamente concertada y, por lo tanto, así existan quienes ocupen puestos directivos sus papeles se desempeñan conforme a la improvisación, a la coyuntura y a preferencias discrecional y casualmente establecidas. Se pone la carreta delante de la mula.

Si la falta de una visión colectiva común en todos los actores causa anomalías en la dirección plural de la organización, la falta de proyectos colectivos supone el dispendio ineficiente de recursos, y es un incentivo para el desorden y el conflicto entre las partes. El planeamiento permite predecir o anticipar los lugares de encuentro esperados, de forma que los actores procuren ventilar abierta y transparentemente las discordias con el objetivo de llegar a puntos intermedios de acuerdo.

El planeamiento estratégico, en suma, es una herramienta que facilita la sinergia entre las distintas fuerzas políticas, de manera que así se procure la concordia consensuada y racional de las distintas visiones y proyectos, y por lo mismo en resultados donde los productos hayan sido consecuencia de la máxima economía posible en el proceso deliberativo de la asamblea. Sólo de este modo es esperable que los debates exploten al máximo el escaso tiempo disponible para aprobar la diversidad de propuestas políticas pendientes de estudio y de discusión entre todos, tanto en las Comisiones como en los Plenos.

2.- Ausencia de Agenda Parlamentaria Priorizada (APP): carencia de indicadores base de evaluación de la gestión organizacional

El sistema democrático tiene por premisa la organización institucional del poder, en base a una racionalidad instrumental de los órganos del Estado que genere tangible valor agregado a la población. Este requisito supone definir qué debe hacerse, cómo debe hacerse, cuándo debe hacerse,

y con qué recursos, para que la población reciba el valor agregado que confía se le entregará como resultado de la acción política desde el parlamento.

¿Qué efectos ocasiona la ausencia de Agenda Parlamentaria Priorizada? Si el Congreso deja que sus actos constituyan una suma ciega de esfuerzos sin articulación alguna con las prioridades de acción colectiva en una unidad anual de tiempo, el resultado será que una agencia colegiada como es el Congreso perderá miserable e injustificablemente oportunidades de avanzar según unidades de sentido y de dirección preestablecidos. Y la sociedad, evidentemente, quedará burlada porque la confianza que otorgó no es honrada por quien no se hizo responsable del encargo recibido.

Nuevamente, entre los años 2001 y 2006 se ensayó la organización racional del trabajo parlamentario a través de la aprobación anual de una Agenda Priorizada, cuya atención permitiría la acción coordinada entre Comisiones y el Pleno para agendar los debates y las votaciones según un programa de acción parlamentaria. La existencia de este importante instrumento de programación organizacional no se utilizó de modo rígido, puesto que coexistió con la dinámica flexible de la coyuntura impredecible a inicio de cada período anual. Pero el principio de la organización según un programa de acción parlamentaria se respetó de manera razonable. Pudo mejorarse, ciertamente, pero el ensayo fue un excelente experimento de organización sincronizada de esfuerzos.

Pero otro importante efecto que la carencia de Agenda Parlamentaria Priorizada causa es el trabajo sin capacidad de medición de la acción e intervención parlamentaria. Si la Agenda Priorizada permite definir qué se programa para corregir o mejorar la situación del país con la acción parlamentaria, es posible simétrica y recíprocamente medir también el costo ocasionado por no alcanzar lo que el país necesitó que el parlamento corrija o mejore. Y así es posible calificar de modo objetivo cuánto sirve o cuánto deja de ser útil el Congreso.

3.- Períodos cortos de los cuerpos directivos: ineficiencia e inestabilidad política

Es una práctica sostenida y normativamente sustentada que los cuerpos directivos del Congreso sean elegidos con periodicidad anual. Los argumentos a favor del mantenimiento de este arreglo institucional, es que la anualidad permite la alternancia y, por lo mismo, una menos inequitativa distribución de oportunidades entre los congresistas.

¿Qué efectos ocasionan los períodos cortos de los cuerpos directivos? Más allá de los argumentos a favor de la igualdad de oportunidades, o de la alternancia democrática en el acceso a puestos directivos, mantener esta opción organizacional tiene costos bastante altos. Las democracias fuertes deben ser eficientes, no menos que representativas. El Congreso no es menos representativo cuando mayor número de congresistas puede ocupar un puesto directivo en las Mesas del Pleno o de las Comisiones. Pero ocurre que el Congreso sí es significativamente más ineficiente y paga un costo institucionalmente muy alto con el gusto que se dan quienes aspiran a presidirlo.

Es un arreglo que más es lo que resta que lo que suma. Todos los años los elegidos (porque son contados los casos de reelección a puestos directivos) deben pasar por un período de adaptación o de aprendizaje del nuevo puesto. Ese período puede fluctuar entre un mes y cuatro meses, según la intensidad de la dedicación, el tiempo invertido, y la capacidad de aprender del representante. En el mejor de los casos el Congreso pierde en calidad de conducción alrededor de cinco meses, sólo por el período inicial de aprendizaje. Pierde muchísimo más en cuanto al potencial basado en la

experiencia de dirección que se adquiere en el puesto, porque todo lo aprendido y la experiencia adquirida durante el año de mandato no es aprovechado por quien sucede en el cargo. En consecuencia, se pierde en eficiencia, como también en estabilidad política porque las nuevas directivas no suelen mantener las políticas de manejo institucional de las que las precedieron.

Detrás de la lógica de la alternancia y de la mayor igualdad de oportunidades, sin embargo, está la concepción del acceso a puestos directivos como una recompensa u ocasión. Recompensa por lealtades. Ocasión para asignar beneficios (puestos de representación, viajes, puestos directivos, preferencias en la agenda, debates o prioridad en las votaciones, etc.). Estos son rasgos de una política rentista o patrimonialista, que se vale de un bien público para asignar beneficios privados entre los actores. Una forma más de perversión del sistema político que es usado sin tener en cuenta al usuario final de los resultados institucionales que es la república, y de desviar el uso de recursos estatales según una lógica personalista.

Para revertir esta dinámica contraproducente una alternativa sencilla es que en vez de que los puestos directivos duren un año, que duren el período entero, de modo similar al que ocurre con la Presidencia de la República. El factor colateral que viene con esta opción es que, además de mejorar la calidad del liderazgo, de afirmar la apuesta por la estabilidad política, y de ganar significativamente en eficiencia, así también se fortalece la autoridad en el régimen político y se consolida la identidad de la institución parlamentaria.

4.- Excesivo número de Comisiones: agregación de decisiones insuficientemente representativas

El número de Comisiones Ordinarias debe guardar proporción con el número de agrupaciones políticas y Congresistas. No depende sólo del número de Ministerios. La lógica y dinámica de funcionamiento del Congreso no debe reproducir mecánicamente la división del trabajo en el gobierno. Tiene pies forzados propios de su naturaleza plural y representativa.

Usualmente se asume que cuanto mayor sea el número de Comisiones el Congreso podrá ser más eficiente en su labor de control y normativa. Falso. Todo lo contrario. Cuanto más Comisiones haya menos posibilidades de que los grupos parlamentarios estén clara, funcional y adecuadamente representados. En efecto, a más Comisiones cada grupo debe extender el número de posiciones que cubrir y también de diluir la posibilidad de que sus miembros actúen informada y preparadamente en la extensa multiplicidad de encargos numerosos que deben cumplir como representantes de sus grupos parlamentarios.

Lejos de ser un espacio para distribuir cuotas de poder, esto es, de repartición rentista de cargos directivos en la organización parlamentaria, la razón de ser de las Comisiones es asegurar que todos los grupos parlamentarios puedan expresar los puntos de vista de sus agrupaciones, a partir de una posición corporativa y no sólo desde la perspectiva individual de un congresista independientemente de la que respalde su grupo.

¿Qué efectos ocasiona el excesivo número de Comisiones? A mayor número de puestos que cubrir, menos capacidad de los grupos, especialmente los más pequeños, de atender conscientemente las sesiones y de entender con claridad qué temas se estudian y discuten en las Comisiones. Obviamente, a menor calidad en la participación e intervenciones, también menor calidad técnica y también política de los productos colectivos de las Comisiones. Por lo tanto, también más

oportunidades desaprovechadas en la fase de estudio que exigirán mayor e innecesario tiempo de debate en el Pleno entre todos los congresistas, debido a que los grupos no aseguraron la representatividad de sus posiciones en los dictámenes. Ergo, el sumo de los dispendios y de los desgastes en la gestión de los procesos parlamentarios, que está perfectamente al alcance de los grupos prever.

Lo razonable es que un congresista no pertenezca a más de dos Comisiones, con el objeto de poder así saber de qué tratan los temas discutidos, y qué efectos generan para el país. A mejor la calidad de la comprensión del congresista sobre los temas discutidos, también mejor la calidad de sus intervenciones y de la solidez de las posiciones del grupo del que es miembro.

El efecto que genera, por tanto, un número irrazonable de Comisiones, será que los congresistas no estén en condiciones de asistir físicamente, ni de opinar informadamente y con adecuado conocimiento de causa sobre los temas agendados para cada sesión. Pero lo más grave es que, si asisten y votan, la calidad de la votación no reflejará en realidad la posición de su partido, porque el voto carece de carácter vinculante para su agrupación política debido al personalismo en medio del cual ocurre la débil actuación del congresista. Son los mitos de una visión chata y burdamente cuantitativa de la proporcionalidad como criterio de justicia política. Preferible es no participar en una Comisión sobre cuyos temas no se podrá opinar y votar por falta de capacidad efectiva para conocer qué significan y qué efectos tienen los proyectos o propuestas que se ponen en discusión.

¿Cuál es la alternativa? Que se reduzca el número de Comisiones de manera que no haya un número mayor al doble del número de grupos parlamentarios. Así cada congresista sólo tendrá que asistir a no más de dos Comisiones, y los grupos estarán eficiente y seguramente representados en todas las Comisiones Ordinarias.

5.- Simplificación de órganos de coordinación: un solo órgano reforzado y ponderado de coordinación

Como resultado de la precipitación y la falta de experiencia que rodeó el proceso de aprobación del Reglamento del Congreso, se concibió un Consejo Directivo encargado de preparar y organizar las sesiones y los debates, y algunas atribuciones administrativas centrales. El criterio de composición, sin embargo, utilizó la regla de la presencia proporcional de miembros según el número de escaños en el Pleno.

Con los años, la mayor experiencia llevó a buscar alternativas más flexibles y expeditivas para el proceso de definición de la agenda de las sesiones. Así fue como se creó en Octubre del 2001 la Junta de Portavoces. Sus funciones fueron distintas, y también su composición porque se sustituyó el criterio de la representación proporcional por el de la representación ponderada. Es decir que había sólo tantos miembros como grupos parlamentarios, pero cada miembro representaba el número de votos de su grupo para tomar las decisiones en la Junta.

¿Qué efectos ocasiona la duplicidad de órganos de coordinación? El efecto que genera la presencia de dos órganos de coordinación, además del órgano propiamente directivo que es la Mesa Directiva, es la progresiva superposición de tareas y falta de claridad en el sentido de dirección de los esfuerzos corporativos. Nuevamente, un arreglo estructural y organizacionalmente ineficiente, porque la división de funciones previstas en el Reglamento exige la realización de convocatorias a

sesiones, normas, prácticas, designaciones, actas, publicidad y seguimiento de acuerdos por partida doble. Una opción burocratizante del trabajo parlamentario que lejos de agilizar los procesos de toma de decisión los complica, fuera de agudizar, además y por cierto, la tendencia a la creación de más órganos porque así se consiguen más puestos notables a los cuales acceder.

La alternativa más recomendable es simplificar la estructura, eliminando el Consejo Directivo y fusionando las responsabilidades funcionales de ambos órganos en la Junta de Portavoces, la que debiera seguir componiéndose según un criterio ponderado en el que no hay más miembros que el número de grupos parlamentarios, en el que cada miembro representa tantos votos como el número de escaños de su agrupación política.

En conclusión, dada la situación de improvisación y los arreglos personalistas entre quienes operan en la asamblea representativa del Perú, el Congreso ha hecho un uso ineficiente de los limitados recursos de que dispone. Sin conducción desde una posición clara e inconfundible de liderazgo capaz de llevar la gestión con un norte y un horizonte de mediano o de largo plazo, los supuestos representantes de la república seguirán repitiendo errores históricos y debilitarán la estabilidad política que el desarrollo nacional demanda. La negación y transgresión de una premisa organizacional elemental, como es la de reconocer que el todo es mucho más que la suma de sus partes, será una causal de culpabilidad solidaria en la integridad del colectivo de agentes de la voluntad popular que empiecen a desarrollar su mandato en el Perú en Julio del 2011. Es imperativo que se hagan cargo de las reglas que utilizan para coordinar y concertar esfuerzos en beneficio de la república y de todos los peruanos.

Para resumir, los cambios urgentes y decisivos que significarán la reforma del parlamento ya se han perfilado: (1) un plan estratégico organizacional elaborado con el concurso y compromiso convencido (y no sólo nominal o formal) de todas las agrupaciones políticas; (2) el uso regular de la Agenda Parlamentaria Priorizada como herramienta de programación de todas las actividades funcionales, así como, igualmente, como línea de base en la que se integren los indicadores de avance, de resultados, y de efectividad política del Congreso durante los cinco años por delante; (3) el reemplazo de la inorgánica costumbre de elegir a los cuerpos directivos del Congreso cada año, por una norma que establezca la elección de dichos cuerpos por el íntegro del período constitucional; (4) la reducción del número de Comisiones Ordinarias, de manera que en cada una de ellas sea factible el ejercicio de la capacidad representativa de las agrupaciones en los acuerdos que adopten; y, (5), la fusión de la Junta de Portavoces y del Consejo Directivo, en un solo órgano de representación ponderada de las agrupaciones políticas, con competencias concentradas que integren las que ahora están divididas entre ambos.

Bien podría integrar este programa organizacional una base confiable y segura para gestionar mejor y más honrada y eficientemente la institución parlamentaria, y servir así mejor los intereses de la república en cuyo nombre los «supuestos representantes» tendrán que cumplir con la legítima expectativa que el pueblo les tiene y les confía.