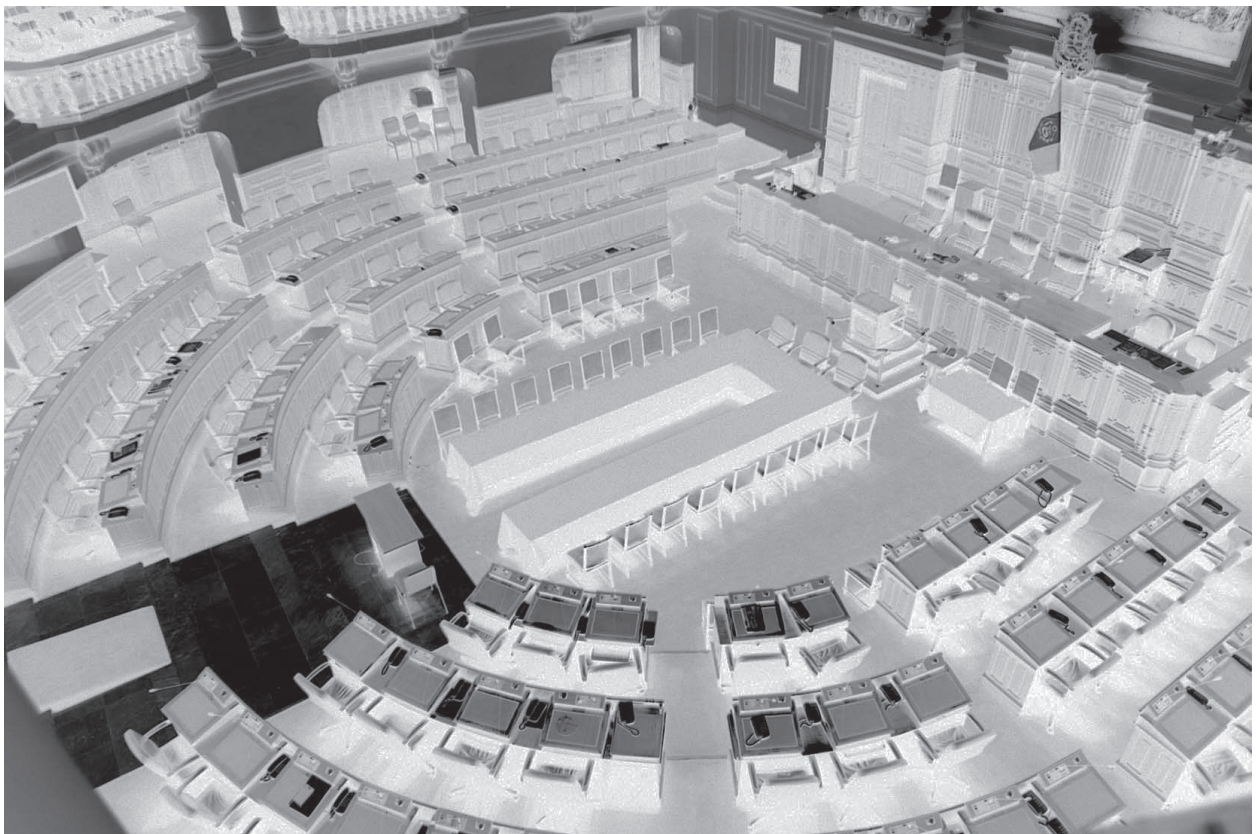


# **BALANCE Y LECCIONES APRENDIDAS DURANTE EL PERÍODO PARLAMENTARIO 2006–2011**

Estudio retrospectivo con la participación de congresistas reelectos



**Mayo de 2012**

Elaboración y edición: Reflexión Democrática

Reflexión Democrática  
Jr. Miró Quesada 247 Of. 512, Lima 1.  
Telefax: (511) 427 3311 / 427 3314.

Diseño y diagramación: Jorge Sánchez Ramírez

Impresión: Ricarven S.A.  
Jr. Mendiburu 437, Lima 18.  
Teléfono: (511) 422-7523.

Primera edición: mayo de 2012.  
Tiraje: 500 ejemplares.

Impreso en el Perú



Es un programa de:



Los puntos de vista del autor expresados en esta publicación no reflejan necesariamente los de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID/Perú, los del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica ni los del Instituto Republicano Internacional.

**Reflexión Democrática** expresa su especial agradecimiento a las y los congresistas:

1. Alejandro Aguinaga Recuenco (G.P. Fujimorista)
2. Javier Bedoya de Vivanco (G.P. Alianza por el Gran Cambio)
3. Carlos Bruce Montes de Oca (G.P. Concertación Parlamentaria)
4. Luisa María Cuculiza Torre (G.P. Fujimorista)
5. Cecilia Chacón De Vettori (G.P. Fujimorista)
6. Juan Carlos Eguren Neuenschwander (G.P. Alianza por el Gran Cambio)
7. Luis Galarreta Velarde (G.P. Alianza por el Gran Cambio)
8. Víctor Andrés García Belaunde (G.P. Alianza Parlamentaria)
9. Luciana León Romero (G.P. Concertación Parlamentaria)
10. Jonhy Lescano Ancieta (G.P. Alianza Parlamentaria)
11. Juan Pari Choquecota (G.P. Nacionalista Gana Perú)
12. Gabriela Pérez del Solar Cuculiza (G.P. Alianza por el Gran Cambio)
13. Rolando Reátegui Flores (G.P. Fujimorista)
14. Cenaida Uribe Medina (G.P. Nacionalista Gana Perú)
15. José Urquiza Maggia (G.P. Nacionalista Gana Perú)
16. Michael Urtecho Medina (G.P. Solidaridad Nacional)

Este documento es el resultado de su buena disposición para contribuir al fortalecimiento institucional del Congreso de la República.

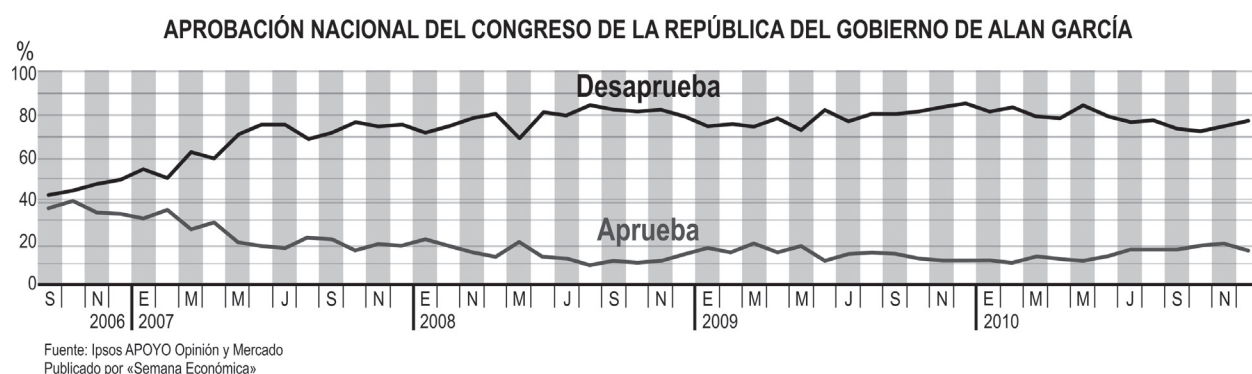
También agradecemos al Instituto Republicano Internacional y a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID/Perú por su confianza e invaluable apoyo.



# Presentación

## Estudio retrospectivo con la participación de congresistas reelectos

Un balance preliminar del período parlamentario 2006-2011, no exento de subjetividad, sugiere que el Congreso de la República no logró ser reconocido como una institución representativa, transparente y eficiente. Por el contrario, los registros periodísticos y los sondeos de opinión pública realizados en los últimos cinco años revelan una preocupante desaprobación ciudadana con relación a una institución pública que, paradójicamente, tiene como función constitucional y primaria representar a la nación:



Las hipótesis y los ensayos de explicación de este fenómeno de «asintonía crónica» entre la ciudadanía y el Congreso de la República son múltiples, y diversos estudios cualitativos y cuantitativos apuntan a que tendrían su origen en fallas del sistema político y electoral y en especial en la ausencia de partidos políticos sólidos y democráticos, como sostiene el politólogo Martín Tanaka<sup>1</sup>, y no, como se pensaba hasta hace unos años, tan sólo en los problemas orgánicos, procesales y administrativos del Parlamento peruano.

Lo cierto es que existe desconcierto y muchas dudas sobre el real origen de los problemas del Congreso, y estimamos que la etapa de inicio de un nuevo período parlamentario era una buena oportunidad para confirmar ciertas hipótesis y descubrir, en sentido heurístico, algunas explicaciones que sirvan de base para futuros análisis y la mejora del diseño de programas y proyectos de reforma e incidencia dirigidos a contribuir al fortalecimiento institucional del Congreso de la República.

En esta perspectiva, por iniciativa y con el apoyo del Instituto Republicano Internacional –IRI- y USAID/Perú, nos propusimos desarrollar una exploración basada en la apreciación de los actores

<sup>1</sup> Tanaka, Martín. Situación y perspectivas de los partidos políticos en la región andina: El caso peruano. Ver en: <http://www.idea.int/publications/upload/Situacion%20y%20perspectivas%20de%20los%20partidos%20politicos.pdf>

principales, los congresistas de la república. El trabajo se enfocó en los parlamentarios y parlamentarias reelectos para el período 2011-2016, que en total suman 28.

El estudio tuvo, entonces, un carácter «retrospectivo», porque buscamos en el pasado para prevenir el futuro.

Para desarrollar el estudio se elaboró un cuestionario de diez preguntas abiertas para ser aplicado a los congresistas reelectos mediante entrevistas directas. La idea, a pesar del riesgo —y el probable beneficio— de la espontaneidad, era encontrar coincidencias y diferencias claras sobre los temas materia de las preguntas y, además, recoger cualquier opinión espontánea más allá del marco limitativo del cuestionario.

Las preguntas se pueden clasificar en tres bloques:

Bloque	N°	Preguntas
<b>Funciones de los congresistas</b>	1	¿Cuáles son los principales problemas que tuvo para desarrollar su función de representación? ¿Qué cree que se debe hacer al respecto?
	2	¿Cuáles son los principales problemas que tuvo para desarrollar su función legislativa? ¿Qué cree que se debe hacer al respecto?
	3	¿Cuáles son los principales problemas que tuvo para desarrollar su función de control político? ¿Qué cree que se debe hacer al respecto?
<b>Institucionalidad política y transparencia</b>	4	Según su experiencia y su punto de vista: ¿Cuán importante es el rol de los grupos parlamentarios para facilitar el trabajo de sus integrantes y del Congreso en general? ¿De qué manera se puede mejorar el rol de los grupos parlamentarios para facilitar el trabajo de sus integrantes?
	5	¿Cuáles son los principales problemas que usted encontró para lograr acuerdos y alcanzar grados de consenso deseables en el Congreso y sus diversos órganos? (Pleno, Comisión Permanente, Consejo Directivo, Junta de Portavoces, Comisiones y grupos parlamentarios) ¿Qué cree que se debe hacer para mejorar el grado del consenso en el Congreso?
	6	¿Cuán necesaria es la formulación y el cumplimiento de planes parlamentarios para mejorar los debates y los acuerdos del Congreso y de sus órganos? ¿Por qué?
	7	Qué reformas constitucionales, legales y reglamentarias de carácter orgánico, funcional y procesal estima necesarias para coadyuvar a mejorar la organización y el funcionamiento del Congreso? ¿Por qué?
<b>Recursos y capacidades para la función parlamentaria</b>	8	¿Cree usted que la mayor transparencia y la accesibilidad y el culto a la eficiencia ayudarían a mejorar la performance del trabajo parlamentario y la imagen pública del Congreso? ¿Por qué? ¿Qué cree que se debe hacer al respecto?
	9	¿Considera usted que los y las congresistas cuentan con los recursos físicos y humanos necesarios para cumplir en forma eficiente sus funciones? ¿Qué cree que se debe hacer al respecto?
	10	¿Qué capacidades y habilidades deberían reforzarse en los y las congresistas, sus asesores y asesoras y el personal del servicio parlamentario para coadyuvar a mejorar el desempeño de los y las congresistas en el ejercicio de sus funciones y la performance del Congreso como institución representativa de la nación?

---

Se trata de preguntas abiertas y sencillas, y que se relacionan con la percepción de los parlamentarios sobre el período parlamentario 2006-2011, aunque fue inevitable también recibir opiniones sobre los primeros meses del período actual.

Las entrevistas se desarrollaron entre el 3 de octubre y el 23 de noviembre de 2011. De los 28 congresistas reelectos del período parlamentario anterior se logró entrevistar a 16 de ellos, representativos de diversas circunscripciones electorales y diferentes partidos políticos. Consideramos que la información obtenida es de gran utilidad para delinear un perfil básico sobre los problemas más importantes de nuestro Parlamento, así como las propuestas más realistas para solucionarlos y contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad parlamentaria.

Cada entrevista duró entre 30 y 40 minutos, según la disponibilidad de los entrevistados.

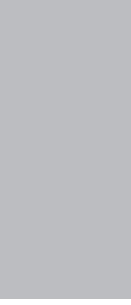
El resultado de las entrevistas se analizó en conjunto y por separado, es decir, las respuestas de cada pregunta fueron separadas y luego consolidadas en un análisis integral que expresa una síntesis del conjunto de ellas, precedida por algunas notas y reflexiones de nuestra autoría, de modo tal que el documento sea más accesible e interesante.

Lima, mayo de 2012

José Elice Navarro  
Director ejecutivo de Reflexión Democrática

---

<sup>2</sup> Alejandro Aguinaga, Javier Bedoya, Carlos Bruce, Luisa María Cuculiza, Cecilia Chacón, Juan Carlos Eguren, Luis Galarreta, Víctor Andrés García, Luciana León, Jonhy Lescano, Juan Pari, Gabriela Pérez, Rolando Reátegui, Cenaida Uribe, José Urquiza y Michael Urtecho. Se solicitó la entrevista a los 28 congresistas reelectos. Si bien confirmaron su aceptación más de veinte, los 16 que integran esta lista participaron. Consideramos que constituyen una muestra muy representativa. El principal problema que encontramos, en forma de justificación, fue el de la recargada agenda de los parlamentarios.





# Funciones de los congresistas

Los congresistas son quienes representan a la nación y desarrollan las funciones asignadas al Congreso de la República, de legislar y ejercer el control político. Por ello, un primer tema que se decidió explorar fue la percepción de los parlamentarios reelectos sobre las condiciones en las que desarrollaron estas funciones durante el período parlamentario 2006-2011.

## I. Función de representación

**Pregunta: ¿Cuáles son los principales problemas que tuvo para desarrollar la función de representación? ¿Qué cree que se debe hacer al respecto?**

A diferencia de lo que ocurría hasta hace aproximadamente una década, tanto los congresistas experimentados como los nuevos entienden la representación como una función parlamentaria —al margen de la discusión académica sobre si en realidad se trata de una función o de un atributo esencial del Parlamento—; y quizás por ello la mayoría de los entrevistados respondió la pregunta con rapidez y naturalidad.

Según los entrevistados, son tres los problemas principales en materia de representación:

1. La ratio de representación, en particular en el caso de Lima, que sería de casi 230 000 habitantes por congresista, es muy superior a la ratio universal promedio óptima.
2. La falta de conocimiento sobre el contenido y el alcance de las funciones del Congreso y de los congresistas, tanto por parte de estos como de los ciudadanos.
3. La escasez de recursos<sup>3</sup>.

El siguiente cuadro muestra la forma como se han agrupado y concentrado las respuestas de los congresistas, diferenciando las opiniones que tienen sobre los distintos problemas, de las soluciones sugeridas por ellos mismos para resolverlos.

---

<sup>3</sup> Es interesante observar que al responder esta pregunta ningún parlamentario vinculó los problemas de la representación con la debilidad del sistema de partidos políticos.

Temas	Problemas	Soluciones sugeridas
<b>Ratio de representación</b>	<p>La principal dificultad para los congresistas que representan en especial a la ciudad de Lima es la enorme población de la circunscripción: más de ocho millones de habitantes. Por lo que consideran que la atención directa a los ciudadanos es muy difícil, pues no es posible identificar a los sectores representados. Este problema, según un congresista, también existe en otras circunscripciones electorales distintas de Lima.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No desvincularse de la circunscripción que representan.</li> <li>2. Creación de oficinas para los congresistas en distintos puntos de la ciudad, que serían compartidas por los 35 representantes de Lima y en los cuales se establecerían turnos para cada uno de ellos. Podría encargarse un distrito a cada representante, con la finalidad de ordenar y enfocar su labor de representación, realizar un seguimiento continuo e interactuar con los vecinos, las juntas de vecinos, los comedores populares y las demás organizaciones sociales del distrito.</li> <li>3. Todos los congresistas deberían tener una oficina en su región con alguien que trabaje en ella permanentemente y sea capaz de atender las inquietudes de la población; así como visitar aquella oficina durante la semana de representación. No todos los ciudadanos pueden acercarse a las sed del Congreso, por ello se justifica la semana de representación. También es importante aprovechar los domingos, pues la gente está disponible para dialogar</li> <li>4. Intensificar el uso de los medios de comunicación, en especial en el caso de Lima y, además, utilizar la tecnología: páginas web, redes sociales, etc.</li> <li>5. Los congresistas de la circunscripción electoral de Lima deberían trabajar para algún distrito con el cual se sientan particularmente ligados.</li> <li>6. Crear distritos uninominales y, mientras ello ocurre, los locales de los partidos podrían convertirse en locales de la bancada a nivel nacional.</li> <li>7. Intensificar el trabajo en los distritos más pobres o más poblados y con las municipalidades.</li> </ol>
<b>Contenido y alcances de las funciones del Congreso y de los congresistas</b>	<p>La presión mediática ha conducido a muchos congresistas a realizar tareas extraparlamentarias, como la de inspeccionar obras. Además, algunos congresistas no atienden a los ciudadanos y, por otro lado, la población no tiene claro cuáles son las diferencias entre las funciones que deben y pueden desarrollar los congresistas y, por ejemplo, las de los consejeros regionales.</p>	<p>Concientizar a los congresistas sobre el gran valor de atender a los ciudadanos y la importancia del acercamiento a la gente y el trato personalizado.</p> <p>[No hubo propuestas para superar el problema del desconocimiento o la desinformación sobre el alcance de las funciones del Congreso y de los congresistas]</p>
<b>Escasez de recursos y tiempo</b>	<p>Falta presupuesto para oficinas descentralizadas, mobiliario y personal en cada región. Actualmente los congresistas utilizan recursos propios. Esto debería ser un tema institucional, y diferenciando entre los congresistas de Lima y los de otras provincias. Asimismo, el tiempo es considerado escaso.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presupuesto para oficinas descentralizadas, mobiliario y personal en cada región o dotar a las oficinas desconcentradas de los congresistas con los recursos necesarios para trabajar.</li> <li>2. Los recursos económicos deben incrementarse para tener: mayor capacidad de operación y convocatoria, y mayor y mejor calidad de personal.</li> <li>3. Racionalizar mejor el tiempo del trabajo parlamentario para dedicar mayor tiempo a la función de representación.</li> </ol>

## 2. Función legislativa

### **Pregunta: ¿Cuáles son los principales problemas que tuvo para desarrollar su función legislativa? ¿Qué cree que se debe hacer al respecto?**

Aunque, como se ha señalado previamente, en los últimos años se ha tomado una mayor conciencia sobre la importancia de la función de representación, la función legislativa del Congreso y de los congresistas continúa siendo la función más característica del quehacer parlamentario. Es más, se percibe que la mayoría de los representantes (así como un sector importante de la ciudadanía) entienden que esa es la función central, lo que, dicho sea de paso, promueve la proliferación legislativa, a pesar de que el número de iniciativas de leyes ha experimentado un descenso paulatino durante la última década por efecto de la reforma reglamentaria que impuso como filtro la aprobación previa de los proyectos de ley por los grupos parlamentarios.

Entre los problemas y temas más importantes en el desarrollo de la función legislativa, los congresistas entrevistados destacaron el de la asesoría parlamentaria. Es notorio que han desarrollado una percepción extrema en el sentido de que la calidad de su labor legislativa tiene una relación directa con la de sus asesores o, peor aún, depende de ellos. La referencia al parecer tiene que ver con la calidad de los proyectos y no a su procesamiento, problema este que, quizás, lo dan por resuelto por la presencia y la intervención de los secretarios técnicos, una de cuyas funciones principales es la de orientar a los congresistas (sobre todo en el etapa de Comisiones) sobre los aspectos procesales parlamentarios.

Al respecto, es oportuno resaltar que esa dependencia de los asesores se debe, en parte, a la falta de concentración de los miembros del Congreso sobre su propio trabajo, pues el fenómeno del acompañamiento asesorial como absolutamente necesario se revela no sólo durante los debates en las Comisiones sino también en el pleno.

Desde el punto de vista político un entrevistado se refirió a la dificultad de generar consensos en torno a los proyectos de ley, reclamando la necesidad de fijar una agenda legislativa y evitar la dispersión (o falta de definición) de la orientación del trabajo de las Comisiones ordinarias por efecto de la imposición de una agenda mediática.

En ese mismo orden también se tocó el tema del alto número de proyectos de ley y el de la segunda cámara revisora, argumentado en paralelo —y con respecto a este último punto— que, según el sistema actual, el procedimiento de doble votación resulta obsoleto, o en todo caso innecesario, en buena parte debido al alto índice de aprobación de excepciones por la junta de portavoces o el mismo pleno del Congreso.

De un modo indirecto, se aludió un problema que puede ser relevante, como es el de «asintonía» entre el contenido de las proposiciones legislativas y las expectativas ciudadanas. Esta alusión está relacionada con la representación que ejercen los congresistas.

Encontramos dos referencias al procedimiento legislativo, a su complejidad y al método utilizado para la evaluación de las iniciativas legislativas.

Una conclusión preliminar sobre las opiniones de los entrevistados es que en el Congreso existe consenso sobre la necesidad de reforzar el área de asesoría parlamentaria, tanto a nivel de los órganos congresales, como de los despachos parlamentarios. Asimismo, en materia legislativa, es urgente realizar una revisión profunda del procedimiento para hacerlo más eficiente, en el sentido de que se coadyuve a la aprobación de nuevas leyes estrictamente necesarias —de preferencia fijadas en una agenda legislativa consensuada— y con gran calidad técnica.

A continuación se presenta el cuadro que expresa el resultado de las entrevistas:

Temas	Problemas	Soluciones sugeridas
<b>Asesoría parlamentaria</b>	Un problema para el desarrollo de la función legislativa es la falta de conocimiento sobre materias específicas por parte de los congresistas, y el no contar con una unidad de información eficiente de la que puedan hacer uso todos los congresistas para elaborar sus proyectos de ley. Además, hay escasez de profesionales que conozcan los procedimientos parlamentarios. El asesoramiento técnico es destacado como un tema y problema central.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La clave para desarrollar una buena gestión legislativa es contratar y rodearse de asesores capaces e idóneos.</li> <li>2. Se requiere de un equipo de expertos que ilustren a los congresistas en los diversos temas sobre los que existe inquietud para legislar, y que además ayuden en el análisis costo beneficio de las iniciativas legislativas.</li> <li>3. Se necesita también una unidad de información eficiente de la que puedan hacer uso todos los congresistas para elaborar sus propuestas.</li> </ol>
<b>Consenso y agenda legislativa</b>	Es muy difícil lograr consensos sobre las materias de la legislación. No existe una agenda legislativa concertada y por lo general los debates dentro de cada grupo parlamentario no son óptimos; además, muchas veces los grupos no apoyan los proyectos de los congresistas que los integran.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Es necesario realizar un esfuerzo por ordenar la agenda (legislativa) en forma periódica, incluso con la participación de representantes del Poder Ejecutivo.</li> <li>2. El debate principal de los proyectos de ley debería ocurrir en el seno de los grupos parlamentarios, con la finalidad de definir posiciones armonizadas para aprobar una buena agenda legislativa.</li> </ol>
<b>Procedimiento legislativo</b>	<p>La opinión pública, los medios y la sociedad civil suelen evaluar a los congresistas por el número de leyes que promueven, cuando en lugar de cantidad se debería exigir calidad.</p> <p>Hay muchas Comisiones, lo que genera confusión procesal, y demora en la etapa de estudio de los proyectos por la Comisiones, como también en los procesos de consulta con expertos.</p> <p>La segunda votación ha devenido en obsoleta por el uso de la dispensa de dictamen y segunda votación por la junta de portavoces. El problema se origina en el sistema unicameral (sin Cámara revisora).</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Es necesario promover un cambio en la forma como la opinión pública, los medios y la sociedad civil evalúan la actividad legislativa, en el sentido de que habría que persuadir a la ciudadanía de que es más importante la calidad técnica que la cantidad de las leyes. Ese mismo esfuerzo debería dirigirse también a los congresistas.</li> <li>2. Se requiere contar con una agenda legislativa precisa y en revisión periódica, basada en el esfuerzo de consenso entre los grupos parlamentarios, lo que a su vez exige un debate interno más serio e institucionalizado en el interior de los grupos, que actúen como un verdadero filtro técnico y político de las proposiciones de ley.</li> <li>3. Se requiere incrementar el esfuerzo institucional por mejorar el servicio de asesoría parlamentaria en el procedimiento legislativo, en especial en la etapa de estudio de los proyectos de ley por las Comisiones, sea mediante la creación de un equipo de asesores expertos o de un órgano estable y ad hoc para ese fin que, entre otras cosas, elabore informes que permitan prever el impacto económico, político y social de las iniciativas legislativas.</li> <li>4. Es necesario replantear la forma como viene actuando la junta de portavoces, en especial en lo que se refiere a la creciente tendencia de aprobar exoneraciones y, quizás (esta es idea nuestra), pensar en introducir el sistema de doble o triple lectura, en lugar de la doble votación.</li> </ol>

### 3. Función de control político

#### **Pregunta: ¿Cuáles son los principales problemas que tuvo para desarrollar la función de control político? ¿Qué cree que se debe hacer al respecto?**

A la función de control político se le suele llamar «función de fiscalización». Consideramos que esta última expresión no es la más apropiada —a pesar de su indudable proceso de universalización, cuando menos en el mundo hispano—, sino que se debe utilizar la más genérica y tradicional de «control político», que consiste en un conjunto de procesos y actos parlamentarios destinados a supervisar la constitucionalidad, la legalidad y la pertinencia de las actividades y decisiones de los órganos y las autoridades del gobierno y de la administración (pública) en general. Asimismo, un entrevistado, estima que, en general, el control político debe desarrollarse en función de los intereses de la población y no del interés particular de los congresistas, y debe extenderse a todo el sector público y no sólo al gobierno nacional.

Las diferentes respuestas a la pregunta planteada revelan que, para empezar, los congresistas peruanos consideran que la función de control político está básicamente relacionada con las actividades de recojo de información, seguimiento de los órganos y las autoridades gubernamentales e investigación; no obstante, si bien el control parlamentario comprende esos temas, ofrece un espacio temático y de acción mucho más amplio. Así, por ejemplo, es curioso constatar que el parlamentario peruano no relaciona fácilmente la investidura del Consejo de Ministros, la estación de preguntas (aunque un entrevistado opinó que este procedimiento no es útil) e inclusive las interpelaciones con la función de control parlamentario (o, si se quiere, con la «fiscalización»). Incluso, cuando estos procedimientos se desarrollan la mayoría de parlamentarios asume que está actuando dentro de una actividad de control político, pero por lo regular no se tiene muy claro o se confunde con la representación, que sería en realidad una función amplísima y transversal que acompaña a todas las demás.

Lo cierto es que hemos registrado una muy definida y mayoritaria preocupación por el problema del acceso oportuno a la información, en especial la información que, dentro de sus facultades constitucionales, el Congreso y los congresistas solicitan a los órganos gubernamentales y de la administración en general. Consideran que tarda demasiado en ser entregada, simplemente no se entrega, o se entrega de un modo deficiente. Es necesario superar la desconfianza.

En efecto, los pedidos de información son instrumentos aún muy importantes en el mundo parlamentario, a pesar de la gran cantidad de datos que hoy se publican en la Internet y las redes sociales. Es más, todavía son considerados los principales instrumentos de información con los que cuentan los parlamentarios para sustentar sus proposiciones y opiniones y, según parece, por la nítida preocupación que ha mostrado la mayoría de entrevistados, en el caso peruano no han sido útiles para esos fines.

Otro tema motivo de preocupación son las investigaciones parlamentarias, que, según los entrevistados, adolecerían de los siguientes problemas principales:

1. Su confusión con las funciones de otros órganos estatales (como el Ministerio Público);
2. La falta de experiencia y objetividad para desarrollarlas (lo que, entre otras cosas, contribuiría a distorsionar la realidad); y
3. La falta de apoyo de las entidades públicas (proclives a ocultar información o retrasar su entrega) y los funcionarios (que se resisten a acudir a las citaciones de las Comisiones de investigación).

También se mencionó la obstaculización del gobierno y la interferencia de los medios de comunicación en las actividades de control político, y un asunto de especial relevancia: el control sobre los actos normativos del Presidente de la República (decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados internacionales ejecutivos y decretos de instauración del régimen de excepción).

Veamos el siguiente cuadro:

Temas	Problemas	Soluciones sugeridas
<b>Información</b>	La mayoría de congresistas entrevistados expresaron su preocupación por la información, en el sentido de que no pueden acceder a ella en forma oportuna y adecuada y no son recibidos por las autoridades con esa finalidad.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Crear una oficina de coordinación entre el Congreso y las instituciones que deben proveer, en forma oportuna y adecuada (completa, sin acomodados ni tergiversaciones), la información que los congresistas requieren para desarrollar su función de control político.</li> <li>2. Ordenar y filtrar los pedidos de información y sancionar en forma efectiva a los funcionarios que no cumplen con responder los pedidos que, dentro del marco constitucional y legal, les envían los congresistas, quienes no deben permitir que se les falte el respeto.</li> <li>3. Cambiar el sistema de flujo de pedidos de información del Congreso (considerado lento), para hacerlo más rápido y eficiente, y contar con una oficina especializada que realice el seguimiento.</li> <li>4. Legislar para establecer la obligación de las instituciones públicas de enviar al Congreso, en forma periódica, información básica en materia, por ejemplo, de contrataciones y adquisiciones del Estado, la que debería ser procesada por una oficina con funcionarios sin afiliación partidaria y expertos en control político.</li> <li>5. Se requiere contar con un centro de investigación que trabaje para todo el Congreso, el mismo que, entre otras cosas, debería administrar una base de datos sistematizada para suministrar datos relevantes para el trabajo parlamentario.</li> </ol>
<b>Investigaciones parlamentarias</b>	Según los congresistas, las investigaciones presentan los siguientes problemas: 1. Su confusión con las funciones de otros órganos estatales; 2. la falta de experiencia y objetividad para desarrollarlas y 3. La falta de apoyo de las entidades públicas proclives a ocultar información o retrasar su entrega y los funcionarios que se resisten a acudir a las citaciones.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejorar la formación técnica de los asesores y contratar expertos altamente especializados en los temas materia de las investigaciones parlamentarias.</li> <li>2. Replantear la existencia de la Comisión de Fiscalización, que fue creada en una coyuntura específica y, sin embargo, se mantiene funcionando hasta la actualidad, distorsionando el sistema de Comisiones investigadoras.</li> </ol>
<b>Control sobre los actos normativos</b>	El control sobre los actos normativos del Presidente de la República (decretos legislativos, decretos de urgencia y tratado internacionales ejecutivos) no es eficiente	La subcomisión encargada de evaluar los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos nunca debe estar presidida por un congresista miembro del grupo parlamentario del gobierno.



Se ha dicho (o concluido) en forma reiterada que el Congreso de la República sufre de debilidad institucional y falta de transparencia. De ello son conscientes los políticos y de un modo especial los propios parlamentarios, como se revela en sus respuestas a las preguntas planteadas.

Quizás el principal problema institucional del Congreso es la debilidad de los grupos parlamentarios, expresada en su falta de cohesión y coherencia, que es una consecuencia de un fenómeno anterior y externo: la debilidad del sistema de partidos. A ello se suma la manifiesta imposibilidad para lograr consensos en función de los intereses y las expectativas de la ciudadanía, como la ausencia de planes parlamentarios que sirvan de referente a los ciudadanos para seguir y supervisar las actividades y las decisiones de sus representantes.

Por otro lado, en efecto, se suele acusar al Congreso de falta de transparencia; sin embargo, nosotros partimos de la hipótesis de que ello es relativamente cierto, pues si bien el Parlamento peruano tiene algunas «deudas» de transparencia, su principal problema no es la exposición de información —que es abundante en su página web institucional— sino el nivel de accesibilidad a esa información, en especial debido a la forma compleja y a veces inorgánica como es presentada.

#### **4. Importancia de los grupos parlamentarios**

Pregunta: Según su experiencia y su punto de vista: ¿Cuán importante es el rol de los grupos parlamentarios para facilitar el trabajo de sus integrantes y del Congreso en general? ¿De qué manera se puede mejorar el rol de los grupos parlamentarios para facilitar el trabajo de sus integrantes?

En la presentación de este documento mencionamos que las razones del «...fenómeno de «asintonía crónica» entre la ciudadanía y el Congreso de la República son múltiples, y diversos estudios cualitativos y cuantitativos apuntan a que tendrían su origen en fallas del sistema político y electoral y en especial en la ausencia de partidos políticos sólidos y democráticos, y no, como se pensaba hasta hace unos años, tan sólo en los problemas orgánicos, procesales y administrativos del Parlamento peruano».

Creemos que, en efecto, la ausencia de partidos fortalecidos y estables afecta la calidad institucional del Congreso de la República, en la medida en que ello incide en forma directa en su organización, coordinación y funcionamiento político-institucional. Y la forma como ocurre tal incidencia depende de la fortaleza o la debilidad de los grupos parlamentarios, a partir de cuya actividad interna y sus relaciones «inter-grupales» se define el contenido (y la calidad) de la acción parlamentaria, tanto la corporativa como la individual. Así, si los grupos se muestran en el escenario parlamentario bajo los mismos signos de debilidad y falta de cohesión y coherencia de



los partidos o las alianzas de partidos que les dieron origen, es de esperarse que la institución parlamentaria sufra, y con ella el modelo de democracia representativa.

Hoy casi no hay duda sobre la enorme importancia de los grupos parlamentarios (fracciones, bancadas, etc.) en la organización y el funcionamiento del Parlamento.

En la teoría parlamentaria y en el Derecho parlamentario (en suma, en el ámbito académico) se discute si los grupos parlamentarios deben ser considerados órganos del Parlamento o no. La discusión es sin duda importante y las conclusiones derivadas de ella tienen un impacto en la organización y el funcionamiento de los grupos, así como en la actuación de sus miembros, por varias razones:

1. Los grupos parlamentarios suelen asumir la función de primer filtro de las proposiciones legislativas y de toda proposición parlamentaria (como las diversas mociones de orden del día), para lo cual es deseable que el Parlamento les asigne los recursos necesarios para garantizar una buena asesoría corporativa;
2. Los grupos parlamentarios son el espacio natural en el que deben discutirse tanto las políticas partidarias o de la alianza en la que tienen su fundamento orgánico como las líneas de actuación de los propios grupos en el escenario parlamentario, lo que, entre otras cosas, debe servir para definir el contenido y el marco de negociación de las agendas parlamentaria y legislativa;
3. Los grupos parlamentarios tienen una función de control y disciplina sobre sus integrantes, tanto a título de prevención como de actuación inmediata en los casos de conductas indebidas que puedan afectar su imagen pública; y
4. Los grupos parlamentarios son la base para una negociación política más clara y firme, así como para el logro del consenso en torno a las expectativas de la ciudadanía con relación a las decisiones del Parlamento.

Lo cierto es que consideramos que sin buenos partidos no hay buenos grupos parlamentarios, y sin buenos grupos parlamentarios no se tiene un buen Parlamento. En efecto, sin grupos cohesionados y coherentes, sin estructuras de liderazgo claras y objetivos político-parlamentarios imprecisos, se reduce al mínimo la posibilidad de lograr consensos y definir planes de trabajo en sintonía con las expectativas ciudadanas, sin mencionar otros fenómenos derivados, como el individualismo parlamentario que promueve, entre otras cosas, el transfuguismo y particularismo, altamente nocivos para la imagen corporativa y la eficiencia del Parlamento.

La expresión más clara de lo que ha venido ocurriendo en el Congreso con respecto a los grupos parlamentarios la encontramos en la verificación del sucesivo «fraccionamiento de las bancadas», que, salvo excepciones no ha podido ser detenido por las dirigencias de los partidos políticos o las alianzas de partidos en las que tuvieron su origen, afectándose gravemente la imagen del Congreso de la República por la actuación individual de sus integrantes.

No obstante estas observaciones, nos alienta haber constatado que todos los congresistas entrevistados consideran que los grupos parlamentarios son organizaciones muy importantes en la vida parlamentaria. Al mismo tiempo, expresaron su preocupación por los problemas que afrontan, pues creen que estos afectan la institucionalidad y las potencialidades del Congreso de la República y de sus miembros.

Destacamos que algunos de los congresistas entrevistados son conscientes de la importancia de la relación continua «partido-grupo», por lo que sugirieron no sólo trabajar por el fortalecimiento de los grupos desde la normativa interna del Congreso sino también a partir de la reforma de la



legislación electoral y, más específicamente, la que regula los partidos políticos y las alianzas de partidos.

Otro dato alentador es que, asimismo, varios entrevistados vinculan la mejor performance de los grupos parlamentarios con la mayor posibilidad de desarrollar negociaciones eficaces y adoptar acuerdos básicos sobre la organización y el funcionamiento del Congreso de la República.

Una observación curiosa por parte de varios entrevistados es que los grupos más pequeños funcionan mejor que los grandes, pues en este último caso la coordinación y el consenso son más difíciles de lograr.

En el siguiente cuadro mostramos una síntesis de las opiniones que recibimos:

Temas	Problemas	Soluciones sugeridas
<b>Rol e importancia de los grupos parlamentarios</b>	Los grupos parlamentarios son muy importantes para la vida parlamentaria, pero suelen caracterizarse por su falta de unidad (cohesión) y disciplina y su actuar incoherente, es decir, aparecen como organizaciones débiles e ineficientes, convirtiéndose a veces en una simple limitación para la actuación parlamentaria.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Modificar la legislación de partidos políticos para fortalecerlos como organizaciones básicas del sistema democrático y fuente de unidad, disciplina y coherencia de los grupos parlamentarios, para ello es necesario tener reglas claras y eliminar el voto preferencial y subir la valla electoral para las alianzas de partidos.</li> <li>2. Darle mayores recursos a los grupos parlamentarios (recursos físicos y humanos asesoriales y técnicos, en forma proporcional al número de sus integrantes) y legislar para desalentar el transfuguismo (ley anti transfuguismo).</li> <li>3. Promover, dentro de los grupos parlamentarios, la igualdad, la libertad, la disciplina, el liderazgo y el compromiso con principios y objetivos.</li> </ol>
<b>Capacidad de actuación y coordinación de los grupos parlamentarios</b>	En los grupos parlamentarios más grandes se dificulta la coordinación y la capacidad de lograr consenso. Por otro lado, los grupos pequeños limitan la posibilidad de participación de sus integrantes en los órganos del Congreso, en especial en las comisiones ordinarias.	La clave, en todos los casos, es tener buenos sistemas y métodos de coordinación, y utilizar en forma intensiva y eficiente las herramientas tecnológicas que ayudan a mantener a los miembros del grupo debidamente informados y coordinados.
<b>Grupos parlamentarios y agenda parlamentaria</b>	Los grupos parlamentarios son esenciales para definir la agenda parlamentaria y legislativa; sin embargo, sus problemas internos y especialmente su falta de cohesión y coherencia, así como la carencia de un claro liderazgo rector, debilitan su capacidad como formuladores, sostenedores y desarrolladores de una agenda parlamentaria de consenso y acorde con las expectativas ciudadanas.	Debe hacerse el mayor esfuerzo para conciliar los puntos de vista de quienes integran los grupos parlamentarios, en torno a una visión y un conjunto de referentes y principios comunes como un liderazgo claro que garanticen su unidad y su actuación cohesionada y coherente. El grupo debe ser capaz de construir un mensaje básico único, a pesar de las discrepancias, y contribuir en la formulación, el sostenimiento y el desarrollo de una agenda parlamentaria y, en especial, una agenda legislativa.

## 5. Acuerdos y consenso

**Pregunta: ¿Cuáles son los principales problemas que usted encontró para lograr acuerdos y alcanzar grados de consenso deseables en el Congreso y sus diversos órganos? (Pleno, Comisión Permanente, Consejo Directivo, Junta de Portavoces, Comisiones y grupos parlamentarios) ¿Qué cree que se debe hacer para mejorar el grado del consenso en el Congreso?**

Si bien es cierto que se acepta que en el Parlamento coinciden representantes con diversas percepciones y visiones de la realidad del país y sobre lo que es necesario hacer para responder a las expectativas ciudadanas y asegurar un rumbo definido a la sociedad, también es verdad que un aspecto central de la vida parlamentaria es debatir propuestas concretas y tomar acuerdos sobre ellas. Es lo que se conoce como «el método del Parlamento», por el cual se aprueba una nueva legislación, se incide sobre el gobierno y la administración, se corrigen o sancionan contravenciones constitucionales y legales y se comparte espacios de decisión con otras instancias estatales.

Los acuerdos pueden adoptarse por mayoría, siguiendo estrictamente las reglas parlamentarias establecidas —para garantizar que lo que se acuerda según ellas será respetado por todos los participantes—, o bien por consenso. Esta última forma de acuerdo suele presentar mayor dificultad, pero siempre es más deseable y promueve una mejor imagen de la institución parlamentaria y de quienes actúan en su seno. Y como dijo un entrevistado, hoy no hay modo de no perseguir el consenso en la medida en que no hay un grupo absolutamente mayoritario.

Sin embargo, constatamos, en primer lugar, que muchos parlamentarios peruanos muestran cierto pesimismo con relación a las posibilidades de consenso, aún cuando lo consideran importante y deseable, y, en segundo lugar, que la mayoría atribuye tal imposibilidad al excesivo individualismo parlamentario —al que también se refieren como «exceso de intereses individuales»— y la debilidad de los grupos parlamentarios, por lo que las respuestas a esta pregunta de alguna manera complementan los datos que se obtuvieron con la pregunta anterior. Y es importante destacar, por otro lado y en el mismo orden de ideas, que más de un congresista aludió a las «relaciones interpersonales» como un asunto en el que es necesario enfatizar para mejorar los niveles de acuerdo y más aún de consenso en el Congreso; es más, quienes se animaron a proponer soluciones se pronunciaron en ese sentido. Es necesario considerar que estas opiniones podrían reflejar un sentimiento generalizado (y antes no detectado) entre los parlamentarios, es decir, que en el Congreso hay un déficit de trabajo en las relaciones humanas o interpersonales y, quizás, se debería plantear la posibilidad, frente la constatación de la debilidad de los grupos parlamentarios, de trabajar en ese aspecto.

Veamos el siguiente cuadro que, en este caso, sólo tiene un ítem:

Temas	Problemas	Soluciones sugeridas
<b>El consenso posible</b>	Si bien la mayoría de entrevistados considera que el consenso es importante y deseable, expresan con claridad que a veces no es posible debido principalmente a los siguientes problemas: 1. Fuerza abrumadora de la mayoría (relativa) parlamentaria; 2. Falta de articulación, liderazgo y coherencia dentro de los grupos; 3. Desconfianza, falta de diálogo y posiciones cerradas; 4. Falta de entendimiento de las propuestas; 5. Pasiones políticas, intereses individuales, ambiciones personales y débiles relaciones interpersonales (o humanas); 6. Consignas partidarias; 7. Falta de consenso sobre el modelo político y económico; 8. Débiles relaciones interpersonales;	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejorar las relaciones interpersonales.</li> <li>2. Desarrollar trabajos grupales (dentro de los grupos parlamentarios y con integrantes de diferentes grupos pro comisiones) para mejorar las relaciones humanas y desarrollar habilidades el consenso.</li> <li>3. No perder la perspectiva de sostener y trabajar con firmeza la línea de los objetivos partidarios.</li> </ol>

## 6. Planes parlamentarios

### **Pregunta: ¿Cuán necesaria es la formulación y el cumplimiento de planes parlamentarios para mejorar los debates y los acuerdos del Congreso y de sus órganos? ¿Por qué?**

Casi todos los congresistas entrevistados valoran la utilidad de los planes parlamentarios. Varios de ellos utilizaron esta expresión («planes parlamentarios»), bastante más genérica que «agenda legislativa» (o «plan legislativo») que los demás utilizaron quizás por tratarse de un concepto con cierto arraigo en el Congreso de la República.

En efecto, es necesario distinguir entre el planeamiento parlamentario y el planeamiento legislativo o, si se quiere, entre la «agenda parlamentaria» y la «agenda legislativa», cuyas diferencias son obvias. En el primer caso la referencia es al planeamiento según objetivos políticos mínimos y consensuados que incluyen las variadas funciones del Congreso, mientras en el segundo caso la referencia está limitada al planeamiento legislativo cuya expresión material sería la denominada «agenda legislativa».

Salvo el efímero esfuerzo al inicio de la década actual por consensuar un plan estratégico institucional, al parecer no ha habido en el Congreso de la República una verdadera intención de promover una agenda parlamentaria consensuada, más sí cuando menos una agenda legislativa.

La primera agenda legislativa se empezó a gestar en 2001, tomando como referencia las políticas de Estado del Acuerdo Nacional y las propuestas de prioridades legislativas de los distintos grupos parlamentarios y, también, del Poder Ejecutivo. Pero no obstante el real esfuerzo que se hizo para que el proceso de construcción y aplicación de la agenda legislativa tenga éxito, la iniciativa se empezó a debilitar hasta tornarse inútil una vez que afloraron los mismos problemas de siempre:

1. Falta de liderazgo y claridad programática de los grupos parlamentarios;
2. Desinterés de los congresistas;
3. Delegación del control del desarrollo de la agenda legislativa a funcionarios y asesores que, por más esfuerzos que hicieron, no tenían el peso político suficiente para garantizar la observancia mínimamente disciplinada de las prioridades establecidas casi como un ritual. Este último punto —el «ritualismo»— fue reconocido en forma espontánea por un entrevistado; y
4. La influencia mediática en la determinación de las prioridades parlamentarias.

Es más, la ausencia de voluntad para contar con un mínimo planeamiento de la acción parlamentaria se ha revelado, entre otras cosas, en el desinteresado tratamiento de una novedosa institución procesal parlamentaria introducida por la Constitución vigente: La investidura del Consejo de Ministros, por la cual cada nuevo Consejo de Ministros debe comparecer ante el Congreso —dentro de los treinta días posteriores a su nombramiento— con la finalidad de exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas (entre ellas las legislativas) que requeriría su gestión, y presentar sobre esa exposición una cuestión de confianza, esto es, requerir la venia obligatoria del Congreso para continuar ejerciendo sus funciones.

Creemos que la utilidad del planeamiento parlamentario, y dentro de él el legislativo, es que la ciudadanía y los actores sociales corporativos podrían tener mayor claridad sobre los asuntos que trata y las prioridades que establece el Congreso, así como el efecto probable de las iniciativas y decisiones parlamentarias. Varios entrevistados revelaron con sus respuestas que son conscientes de este potencial beneficio.

Revisemos el siguiente cuadro:

Temas	Problemas	Soluciones sugeridas
<b>Importancia del planeamiento parlamentarios</b>	La gran mayoría de los entrevistados considera que es muy importante contar con una agenda parlamentaria, pero expresaron que ello se dificulta por: 1. Su reducción a un simple formalismo; 2. La proliferación de nuevos temas no consensuados y coyunturales (o la existencia de más de una agenda, una oficial y otra extraoficial), y no siempre importantes; 3. El número excesivo de temas que desnaturalizan el concepto de «prioridad», lo que resulta un efecto de los intereses individuales; 4. La interferencia mediática; y 5. La falta de conciencia sobre su utilidad.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaborar un plan estratégico para los cinco años del período parlamentario o, por lo menos, para dos años y medio, que no sólo incluya las metas y prioridades que deben materializarse como parte de las funciones del Congreso y de los congresistas, sino también de las oficinas administrativas que apoyan el trabajo parlamentario.</li> <li>2. Definir una agenda legislativa consensuada por temas precisos que, a su vez, delimiten la agenda priorizada de las Comisiones ordinarias. El Poder Ejecutivo debe participar.</li> <li>3. Definir y consensuar una agenda mínima y corta, que permita llevar un mensaje claro al país sobre el Congreso está debatiendo y la prioridades establecidas.</li> <li>4. Definir los temas y las prioridades de la agenda legislativa en función de los intereses nacionales y no de las presiones mediáticas y particulares. También se podría elaborar una agenda nacional y, dentro de ese marco, una agenda que incluya las necesidades o expectativas regionales.</li> </ol>

la modificación de capítulo electoral —en especial para mejorar la representación—, la inhabilitación por actos de corrupción y la imprescriptibilidad de los delitos relacionados con la corrupción.

En el ámbito legal destacan las opiniones a favor de reformas de la legislación electoral y la aprobación de normas que desalienten y sancionen el transfuguismo.

La mayor cantidad de propuestas concretas que hicieron los entrevistados se ubican en el ámbito de las reformas reglamentarias, de la llamada «interna corporis» del Parlamento, en materias tales como el procedimiento legislativo, el período de duración de las presidencias de las Comisiones, el trabajo de las Comisiones parlamentarias y los recursos de asesoría y la administración en general del Congreso de la República.

No deja de llamar la atención que las preocupaciones que los entrevistados expresaron sobre los grupos parlamentarios, la agenda parlamentaria y las necesidades de consenso no se vean reflejadas en las propuestas normativas que hicieron.

El siguiente cuadro sintetiza esas opiniones:

## 8. Transparencia, accesibilidad y eficiencia

**Pregunta: ¿Cree usted que la mayor transparencia y la accesibilidad y el culto a la eficiencia ayudarían a mejorar la performance del trabajo parlamentario y la imagen pública del Congreso? ¿Por qué? ¿Qué cree que se debe hacer al respecto?**

Creemos que es necesario que los políticos entiendan que no hay retroceso con relación a la transparencia, y que transparencia no significa tan sólo «colgar» miles o millones de datos en las páginas web parlamentarias, sino asimismo asegurar que esos datos, bien tratados y pensando en los ciudadanos, sean publicados en forma amigable, oportuna y entendible y, por supuesto, que quienes busquen información y la encuentren sientan que su esfuerzo ha sido útil, cualquiera que

sea la finalidad para la cual la requieran.

Ciertamente, hay que reconocer que, en general, el Congreso peruano es uno de los más transparentes de la región, aún cuando sea necesario hacer algunas correcciones a la forma como expone y presenta su información.

Todos los entrevistados consideran que la transparencia es importante, y varios de ellos estiman que no basta con garantizar transparencia en el sentido de proveer información «en bruto», sino que también es necesario trabajar en darle mayor accesibilidad a la información disponible,

Temas	Reformas sugeridas
<b>Reformas constitucionales</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reinstauración del sistema bicameral. Un entrevistado precisó que para la elección de la Cámara de Diputado debería mantenerse el voto preferencial, mientras que el Senado debería elegirse por lista cerrada. Otro entrevistado precisó que «...ante el fracaso del sistema unicameral, nunca en la historia del Perú ha habido tantas leyes observadas por el Ejecutivo como se da desde que existe este sistema; además porque la segunda votación que estaba orientada a que el parlamentario reflexionara entre la primera y segunda, no se da; entonces, es fundamental la segunda cámara, con una función fundamentalmente revisora, y que sería elegida en lista electoral única, para que represente una visión más racional, una visión más de conjunto, más de futuro, y no venga con los problemas localistas». Asimismo, se propone que el Senado se constituya y actúe a partir de una visión nacional y amplia, dejando a la Cámara de Diputados el enfoque localista.</li> <li>2. Establecer la imprescriptibilidad de los delitos por corrupción y la inhabilitación por la comisión de delitos de ese género.</li> <li>3. Reformar el procedimiento de acusación constitucional para garantizar la autonomía del Ministerio Público.</li> </ol>
<b>Reformas legales</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reforma de la legislación electoral para: 1.1. Instaurar distritos uninominales o binominales; 1.2. Establecer la elección de los parlamentarios por lista cerrada; 1.3. Eliminar el voto preferencial; 1.4. Aprobar normas para evitar, desalentar y sancionar el transfuguismo.</li> <li>2. Reformar la legislación de partidos políticos con la finalidad de fortalecer estas instituciones mediante un sistema de financiamiento público y el fomento de la democracia interna que disminuya o evite la improvisación en la selección de candidatos.</li> <li>3. Instaurar la prohibición de que postulen a cargos de elección popular quienes tengan procesos judiciales con el Estado.</li> </ol>
<b>Reformas reglamentarias</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer que el período de mandato de la presidencia del Congreso y de las presidencias de las Comisiones dure dos años y medio (en este último caso hubo incluso de hasta cinco años).</li> <li>2. Eliminar el Consejo Directivo porque duplica funciones con la Junta de Portavoces.</li> <li>3. Crear un mecanismo por el cual se reúna la Mesa Directiva con los presidentes de las Comisiones con la finalidad de definir los temas prioritarios.</li> <li>4. Fortalecer la Comisión encargada de estudiar, dictaminar y hacer supervisar la ejecución del presupuesto público.</li> <li>5. Eliminar la posibilidad de solicitar la exoneración de la segunda votación en el procedimiento legislativo, pues tal exoneración se ha convertido en regla y atenta contra la necesidad de que los proyectos de ley sean debidamente estudiados y dictaminados antes del debate y la decisión del pleno del Congreso sobre ellos.</li> <li>6. Establecer un procedimiento más ágil para las interpelaciones y censuras.</li> <li>7. Crear una instancia institucional de apoyo a las investigaciones parlamentarias, con carácter técnico e integrada por especialistas de alto nivel no partidizados.</li> <li>8. Reconocer el valor del personal de carrera del Congreso.</li> <li>9. Instaurar un mejor sistema de sanciones por inasistencias.</li> <li>10. Reformar las competencias de la Comisión de Fiscalización, por ejemplo en materia de levantamiento del secreto bancario y tributario.</li> <li>11. Establecer que la Comisión de Ética se integre por personalidades honorables y destacadas ajenas al Congreso.</li> </ol>

rápido y expuestos de una manera entendible (información «de calidad y amigable», según uno de los entrevistados). Un entrevistado se refirió a la conveniencia de la intervención –a título de intermediación—de la sociedad civil organizada.

Los entrevistados destacaron también, como una notable «deuda de transparencia» del Congreso, la falta de publicación de las votaciones. Varios de ellos estuvieron de acuerdo en que una mayor transparencia ayudaría a mejorar la imagen del Parlamento; no obstante, al mismo tiempo plantearon el problema de la interferencia mediática, esto es, que a pesar de que el Congreso peruano es básicamente muy transparente (con algunas deudas que es necesario honrar) la publicidad de lo que expone depende del interés que en ello pongan los medios de comunicación.

La siguiente opinión de un congresista resume todas las demás opiniones: «El Congreso debería tener uno de los sistemas de información más amigable, rápido y transparente, no debería haber ningún acuerdo de ninguna de las instancias parlamentarias bajo siete llaves. Esto mismo debería ser también para otras instituciones, pero eso no basta si es que yo no tengo información que sea amigable, y la web del congreso no me parece amigable: tú abres y como que no te genera ganas de buscar nada [...] Sobre la transparencia, el Congreso es una de las instituciones más transparentes, pero eso es otro tema, el Congreso es la piñata ...».

Otro tema importante abordado por los participantes fue el de la necesidad de crear espacios de interactividad entre la ciudadanía y el Congreso, de modo tal que los ciudadanos sientan que de algún modo participan en los debates y las decisiones parlamentarias. Por último, en cuanto a la transparencia, un congresista opinó que sería bueno establecer que los congresistas informen a través de sus propios portales, lo que, dicho sea de paso, varios de ellos hacen, e inclusive han creado sus propias páginas web y son muy activos en las redes sociales.

Un aspecto sobre el que no obtuvimos opiniones, a pesar de la pregunta, fue el del «culto a la eficiencia».

Revisemos el siguiente cuadro:

Temas	Problemas	Soluciones sugeridas
<b>Transparencia y accesibilidad</b>	El Congreso peruano es básicamente transparente, aunque tiene algunas deudas de transparencia, como la no publicación de las votaciones. La página web del Congreso no es necesariamente accesible (amigable), pues contiene una gran cantidad de datos dispuestos de tal manera que no facilitan la obtención oportuna de la información que se busca.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Saldar las deudas de transparencia, en especial la publicación de las votaciones en el Pleno, la Comisión Permanente y las Comisiones.</li> <li>2. Desarrollar un mayor esfuerzo por la accesibilidad a la información, en el sentido de proveerla en forma amigable, sencilla, oportuna y entendible.</li> <li>3. Incorporar mecanismos o procedimientos de interacción entre los ciudadanos y el Congreso, que aseguren que aquellos sientan que son parte de los procesos de debate y decisión parlamentarios.</li> </ol>







## Recursos y capacidades para la función parlamentaria

Se suele criticar al Congreso de la República por ser, en apariencia, un órgano costoso y dispendioso. Lo cierto es que, al parecer, y como ya se había estimado hace más de diez años, el Congreso podría lograr convertirse en un órgano eficiente sin necesidad de incrementar su asignación presupuestal, e inclusive reduciéndola.

Los parlamentarios peruanos tienen, como ocurre en muchos otros Parlamentos, oficinas propias y equipadas, más no bajo criterios de estandarización, sino, por el contrario, con notables diferencias en cuanto a espacio y equipamiento. Algunos —cada vez más— utilizan sus ingresos para mejorar sus oficinas, mientras otros se conforman con lo que se les asigna. También gozan de apoyo asesorial y administrativo de tipo modular, cuya asignación se regula por acuerdos de la Mesa Directiva, tanto en sus despachos personales como en otros órganos del Congreso que integran, en especial cuando tienen funciones directivas.

Como se sabe, en la estructura orgánica del Congreso se distingue entre la «organización parlamentaria» y el «servicio parlamentario». En la primera encontramos los órganos a los que pertenecen —o donde actúan— los congresistas y su personal de confianza, mientras que en el segundo se ubican los funcionarios que desarrollan tareas de asesoría y apoyo permanente de orden procesal y propiamente administrativo, y está a cargo de un funcionario denominado «Oficial Mayor», al que en la mayoría de Parlamentos del mundo se denomina «Secretario General».

### 9. Recursos

**Pregunta: ¿Considera usted que los (las) congresistas cuentan con los recursos materiales y humanos necesarios para cumplir en forma eficiente sus funciones? ¿Qué cree que se debe hacer al respecto?**

La mayoría de los entrevistados piensa que los congresistas sí cuentan con los recursos necesarios para desarrollar sus funciones. Aunque con algunas observaciones puntuales, tales como la necesidad de hacer una distinción —en cuanto a necesidades y asignaciones— entre los congresistas que residen en Lima y aquellos que mantienen su residencia —con familia incluida— en otras provincias, lo que, de alguna manera, podría sugerir un pedido de incremento de remuneraciones o, en todo caso, de facilidades que incluyan aspectos relativos al sostenimiento familiar, en especial si se trata de trasladarse a Lima con toda su familia.

Algunos de los que sostienen que los recursos son suficientes hicieron precisiones en el sentido de que sería conveniente que el Congreso facilite el trabajo descentralizado —que interpretamos como apoyo a la función de representación—, mejore la eficiencia y cuide el gasto en la compra de bienes y la provisión de servicios (especialmente de mantenimiento), asigne un presupuesto fijo y con reglas de uso flexible por cada congresista, desarrolle un esfuerzo de actualización tecnológica, mejore los recursos de investigación y el servicio de biblioteca y reimplante el servicio civil de graduados. Cabe destacar que uno de los entrevistados opinó, con relación a si los recursos disponibles son suficientes: «Sí y creo que en demasía, inclusive se presta a irregularidades, no critico lo que hoy tenemos, me parece bien que se tenga para una mejor labor, pero se ha prestado en muchos casos a excesos de los parlamentarios, pero me parece que está bien que se haga el esfuerzo de proveer a los parlamentarios de las facilidades suficientes como para que puedan hacer su trabajo adecuadamente».

Como antes se dijo, encontramos también un grupo que piensa que los recursos son insuficientes o inadecuados, específicamente en lo que atañe a equipos informáticos (que consideran anticuados), sueldos bajos tanto para los parlamentarios como para los funcionarios y la competencia de los asesores que contratan los congresistas.

El siguiente cuadro, que es muy simple, resume esas opiniones:

Temas	Problemas	Soluciones sugeridas
<b>Recursos</b>	<p>Las opiniones están divididas con relación a los recursos disponibles para la función parlamentaria. La mayoría opina que son suficientes pero también se aprecia que una minoría opina que no.</p> <p>Los que opinan que son suficientes expresaron, sin embargo, algunas objeciones, en el sentido de que carecen de: 1. Recursos para el trabajo descentralizado; 2. Un tratamiento más justo y diferenciado para los congresistas de provincias distintas de Lima; 3. Tecnología actualizada; 4. Un óptimo servicio de biblioteca; 5. Remuneraciones adecuadas o competitivas; 6. Asesores bien capacitados; y 7. Un sistema de compra de bienes y provisión de servicios probo y eficiente.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer un sistema de asignación de recursos diferenciado entre los congresistas que residen en Lima o los que tienen su residencia en otras provincias.</li> <li>2. Asignar recursos suficientes para el trabajo descentralizado.</li> <li>3. Actualizar los equipos y servicios que permiten acceder a tecnología actualizada.</li> <li>4. Optimizar el servicio de biblioteca.</li> <li>5. Contar con remuneraciones adecuadas o competitivas que permitan atraer al Congreso a profesionales competentes.</li> <li>6. Mejorar el sistema de compras y provisión de servicios (mantenimiento y otros) del Congreso.</li> </ol>

## 10. Capacidades

**Pregunta: ¿Qué capacidades y habilidades deberían reforzarse en los (las) congresistas, sus asesores (as) y el personal del servicio parlamentario para coadyuvar a mejorar el desempeño de los (las) congresistas en el ejercicio de sus funciones y la performance del Congreso como institución representativa de la nación?**

Es curioso observar la variedad de respuestas a la pregunta planteada. Encontramos, es verdad, una ligera referencia de cinco de los entrevistados a la conveniencia de que los congresistas reciban capacitación en materia constitucional y reglamentaria, pero en la gran mayoría de casos no centran el problema y continuamos encontrando la tesis de que la mejor performance de un congresista depende de la calidad de sus asesores.

Entre las necesidades expresadas en cuanto a desarrollo de capacidades encontramos:

1. Apoyo en materia de transparencia;
2. Desarrollo (e incluso profesionalización) de la función de representación;
3. Capacitación en temas constitucionales y parlamentarios, particularmente en procedimientos parlamentarios, estructura y funcionamiento del Estado y presupuesto público;
4. Capacitación en los temas que son materia de cada una de las Comisiones;
5. Publicación de los precedentes parlamentarios;
6. Capacitación en actualidad mundial (contexto y dinámica internacional);
7. Desarrollo de habilidades para lograr consensos y acuerdos;
8. Viajes de aprendizaje;
9. Capacitación en manejo de conflictos sociales; y
10. Mayor concentración en temas puntuales.

Observemos el siguiente cuadro en el que en una sola columna se exponen los problemas (o deficiencias) y las soluciones sugeridas, por parecernos, debido a su contenido, el modo más conveniente de hacerlo en este caso:

Temas	Problemas y soluciones sugeridas
<b>Capacidades</b>	La mayoría de congresistas entrevistados cree que es necesario desarrollar actividades de capacitación tanto para los mismos congresistas como para los asesores, al mismo tiempo que, como justificación de ello, expone problemas y deficiencias en cuanto a conocimiento (o carencia de capacitación) en: 1. Transparencia; 2. Función de representación; 3. Temas constitucionales y reglamentarios; 4. Estructura y funcionamiento del Estado; 5. Presupuesto público; 6. Actualidad mundial; 7. Promoción del consenso; 8. Gestión de conflictos; y 10. Temas centrales de las Comisiones.



# Reflexiones finales

Este documento y el trabajo previo para su elaboración es una muestra de lo que es posible hacer cuando se actúa con responsabilidad y el deseo sincero de contribuir a mejorar las cosas.

Por otro lado, una intención no manifiesta y aquí confesada detrás de este esfuerzo es lograr que los congresistas consideren que, para enfrentar el problema de «asintonía» crónica entre el Congreso y la ciudadanía, quizás ya es tiempo de promover un debate interno serio, sincero y profundo sobre el pasado, el presente y el futuro de la institución parlamentaria en el Perú.

Creemos, por la experiencia en la preparación de este trabajo, que las respuestas a los problemas del Congreso pueden y deberían surgir del propio Congreso, sin interferencia y teniendo como único referente la opinión de la ciudadanía sobre lo que es y espera que sea nuestro Parlamento nacional que la representa.

En ese propósito las organizaciones de la sociedad civil y de la actividad académica, deben actuar como órganos facilitadores, pues no pretendemos inducir ninguna orientación, sino tan sólo ayudar al Congreso y a los congresistas a descubrir sus propias potencialidades.

Reflexión Democrática





