

CONGRESO DE LA REPÚBLICA: más allá de las bancadas y el escándalo político

Manuel Figueroa Burga*



La nueva composición del Congreso de la República ha suscitado una gran atención de los medios y la opinión pública. Además de los usuales escándalos a los que nos tienen acostumbrados nuestros congresistas, esta vez el tema que trasciende es el choque entre dos poderes del Estado; un Congreso en manos del partido que perdió las elecciones generales (72 de 130 escaños) y un Ejecutivo en manos del partido ganador pero con una bancada muy pequeña (solo 18 escaños). Algunas demostraciones de ésta tensión se manifestaron al momento de decidir el otorgamiento del voto de confianza al nuevo gabinete ministerial presidido por Fernando Zavala. Posteriormente, la

dinámica ha marcado la aprobación de la delegación de facultades legislativas al Gobierno.

Más allá de la revancha política, como consecuencia de los resultados electorales, vemos que la debilidad de las capacidades del Congreso se hace latente al no poder responder, sobre la base de evidencia, a las urgentes demandas del Ejecutivo y la mayoría de la población.¹ Precisamente, la solicitud de delegación de facultades legislativas hecha por el Ejecutivo trasluce la profundidad de conocimientos y calidad de análisis de los parlamentarios y sus equipos de asesores en temas como seguridad ciudadana, defensa nacional, lucha contra

* Politólogo, investigador del Grupo de Investigación sobre Capacidad del Estado peruano de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

¹ Ver IPSOS. Resumen de Encuestas a la Opinión Pública. Año 16 N°211. Publicado el 19.09.16. Disponible en: http://www.ipsos.pe/sites/default/files/opinion_data/Opinion%20Data%20Setiembre%202016.pdf

la corrupción, reactivación económica, agua y saneamiento y la reorganización de Petroperú. Todo ello, sumado a otros temas que se encuentran esperando atención (como la reforma electoral y de partidos políticos, reforma laboral, entre otras), y otros que ya han sido atendidos pero que causaron crisis políticas (como la elección de los miembros del Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo y directores del Banco Central de Reservas, la ratificación de tratados de libre comercio, entre otros) ayudan a dimensionar la relevancia del Congreso y a exigir mayor reflexión sobre cómo fortalecerlo.

El presente ensayo identifica y analiza algunas limitaciones que impiden una eficiente gestión del Congreso de la República. Los argumentos giran alrededor de la pregunta ¿Cuáles son aquellas debilidades institucionales que impiden una alta capacidad de gestión del Congreso peruano? Para desarrollar estas ideas se toma como referencia una investigación realizada a la comisión ordinaria de Energía y Minas del Congreso de la República durante el quinquenio 2006-2011 (Figueroa 2012). A la luz de lo que se puede leer hoy en los medios, considero que los hallazgos de la investigación son perfectamente extensibles a la mayor cantidad de comisiones del Congreso.

Antes de definir los elementos para evaluar la capacidad de un parlamento, pongámonos en el papel de un congresista titular de una comisión como la de Energía y Minas, que busca sacar adelante o frenar un proyecto de ley que pretende regular la actividad minera, gasífera, eléctrica o hidrocarburífera. Para ello habría que manejar abundante información compleja (normativa, precios en los mercados internacionales, beneficios e impactos para el país en el corto, mediano y largo plazo, posibles riesgos, entre otros). A pesar de que el congresista no tiene por qué ser un técnico, es cierto que necesita contar con asesoría

de un cuerpo multidisciplinario de profesionales con el conocimiento y experiencia suficiente que le permita tener la autoridad para emitir opinión.

A pesar de que el congresista no tiene por qué ser un técnico, es cierto que necesita contar con asesoría de un cuerpo multidisciplinario de profesionales con el conocimiento y experiencia suficiente que le permita tener la autoridad para emitir opinión.

Esto es importante, especialmente, para que el congresista pueda posicionarse frente a los argumentos de los representantes del Ejecutivo (Ministerio de Economía y Finanzas, y Ministerio de Energía y Minas), los organismos reguladores y los representantes de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, por mencionar solo algunos actores involucrados. Igual situación deben enfrentar los congresistas que evalúan el paquete de medidas normativas sobre seguridad ciudadana, defensa nacional, lucha contra la corrupción, reactivación económica, agua y saneamiento y la reorganización de Petroperú para los cuales ha solicitado el Ejecutivo que se le deleguen facultades legislativas.

Dicho esto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sugiere tomar en cuenta los siguientes elementos para evaluar las capacidades de un Congreso: la longevidad de las carreras políticas dentro del Congreso, la educación de los congresistas y su especialización en los temas de las comisiones parlamentarias, y disponibilidad de recursos para hacer análisis de política pública. Asimismo,

es importante observar si existen altos niveles de confianza por parte de la ciudadanía y en general expectativas positivas por parte de todos los actores con asuntos relacionados al Parlamento, y finalmente que cuente con un cuerpo de burócratas profesionales altamente capacitados. (BID, 2012)

A estos, se suman otros elementos dentro de una dimensión más política como, por ejemplo, la baja tasa de reelección, la fragmentación política, y un pragmatismo político de los congresistas como resultado de su previsible corta estancia en el Congreso.² Asimismo, se suma la ausencia de una lealtad sólida a partidos políticos “como valla y filtro de las diversas formas de presión y los intereses de negociación que puedan recibir” (Mujica, 2012), y otro conjunto de elementos que deben considerarse. Éstos forman parte de una dimensión más administrativa y burocrática sobre los cuales se vale un congresista en su actuar cotidiano. Considero que incluir los elementos de ambas dimensiones permite un mejor análisis y mayor comprensión del funcionamiento y resultados del Congreso peruano.

ALGUNOS ELEMENTOS A CONSIDERAR PARA EL ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA DEL CONGRESO

Las comisiones ordinarias son el primer nivel del proceso legislativo, donde se debaten públicamente los proyectos de ley sobre un determinado tema. Aquí, la pugna entre diversos actores decide la continuidad, modificación o suspensión de una política pública. Por lo tanto, es en este espacio donde se ejerce el primer debate público de quienes están a favor, en contra o son neutrales frente a cualquier tema en específico y

donde, además, es muy importante contar con un cuerpo de soporte administrativo y profesional altamente calificado.

Los congresistas pueden pertenecer hasta a cinco comisiones distintas en cada legislatura, pero la dirigencia de sus partidos, en algunos casos, también los presiona para formar parte de una comisión, por algún interés político estratégico.

Un primer elemento a considerar es el tiempo formal que un congresista destina a los asuntos de cada comisión ordinaria. Entre el 2006 y 2011 la mayor parte de los titulares de la Comisión de Energía y Minas había sido elegida por primera vez; sin embargo, nueve de los 13 miembros integraron tres comisiones como miembros titulares y algunos además ocuparon responsabilidades en el Consejo Directivo del Parlamento o como miembro de la Junta de Portavoces. Además de que, por reglamento, los congresistas pueden pertenecer hasta a cinco comisiones distintas en cada legislatura, pero la dirigencia de sus partidos, en algunos casos, también los presiona para formar parte de una comisión, por algún interés político estratégico. Sumado a la baja tasa de reelección de nuestros congresistas, así se rompe una especialización en los temas relevantes propios de la comisión y en las habilidades ganadas en materia de gestión parlamentaria, así como las redes construidas.

Un segundo elemento a considerar es el rol del asesor parlamentario. De acuerdo con el Reglamento del Congreso, todo congresista tiene derecho a contar con los servicios de personal, asesoría y apoyo logístico para el desempeño de sus funciones. En

² Véase Tanaka y Vera (2010), Valladares (2010), Campos (2009), Degregori y Meléndez (2007), Pease (2006).

cada quinquenio de gobierno, la prensa ha puesto especial atención sobre este personaje. Para el caso de la Comisión de Energía y Minas, durante el periodo 2006-2011, algunos asesores parlamentarios se vieron en escándalos de diverso tipo, desde tráfico de influencias hasta narcotráfico. Asimismo, constantemente se coloca en entredicho sus competencias profesionales para servir de soporte eficiente a la función parlamentaria.³

Un tercer elemento es el *servicio parlamentario* que forma parte del equipo de asesoría de cada comisión ordinaria del Congreso. A pesar que, de acuerdo al Reglamento del Congreso y a sus propios estatutos, el personal del servicio parlamentario cuenta con autonomía funcional y de gestión, la presión de los congresistas es tal que, por motivos políticos, alteran su permanencia en una determinada comisión o dirección; es decir, no los pueden despedir arbitrariamente por ser personal nombrado pero sí rotarlos a otras áreas. Eso implica que, por ejemplo, el funcionario con más tiempo dentro del equipo de asesores de la Comisión de Energía y Minas durante el quinquenio 2006-2011 fuera su secretario técnico, quien contaba a la fecha con 30 años de servicio en el Parlamento. Sin embargo, antes había formado parte de las comisiones de Defensa del Consumidor, Presupuesto, Mujer y Cultura. Similar situación padecen los demás asesores profesionales, técnicos y secretarios.

Un cuarto elemento son los *criterios para la contratación de personal* del Congreso, en particular aquel que apoya en las comisiones ordinarias.

3 Menciono dos casos. El primero es el de la contratación de dos empleados fantasma (personas que fueron contratadas con dinero del Congreso, pero no asistían a trabajar) por parte de la congresista nacionalista Yaneth Cajahuanca, titular de la Comisión de Energía y Minas durante el quinquenio 2006-2011. Ello le costó 90 días de suspensión y su separación del Partido Nacionalista. El segundo caso es el de la congresista del PPC Elsa Canchaya, quien contrató a una trabajadora del hogar como asesora de su despacho, decisión que le costó su curul.

Está establecido que es el presidente de la comisión quien solicita la contratación de un secretario técnico *de su confianza*. Los Estatutos del Servicio Parlamentario se aprobaron en febrero del presente año,⁴ previamente no existían criterios claros para el ingreso, permanencia, promoción y salida de una carrera pública al interior del Parlamento. A ello se suman los obstáculos administrativos para la contratación de personal calificado junto con la disparidad en los ritmos de trabajo, puesto que un especialista se maneja con unos plazos distintos a los de la comisión, cuyos miembros buscan responder en la mayoría de las veces por criterios políticos que técnicos (como se observa en la premura por presentar un informe o un proyecto de ley antes que otro colega lo haga, concentrándose en querer enviar un mensaje a sus votantes antes que fijarse en sus contenidos).

Por último, la investigación sobre la comisión de Energía y Minas evidenció serias limitaciones de recursos para el acceso a la información. No existe hasta la fecha un centro de investigación o de asesoría parlamentaria⁵ que provea información relevante y pertinente a los miembros de la comisión, lo cual impide contrastar la información provista por los actores interesados. Frente al Ejecutivo, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) o cualquier otro actor, el congresista no cuenta con una segunda opinión calificada. Hasta la fecha, es recurrente observar en el trabajo de las comisiones su fuerte dependencia hacia otras agencias estatales, e incluso instituciones privadas, para recoger información que les permita ejercer su función.

4 Resolución Legislativa del Congreso 002-2015-2016-CR.

5 En el presente Congreso han surgido iniciativas para abordar este problema. Una de ellas es la del congresista de Peruanos por el Cambio, Alberto De Belaúnde, quien propone implementar una Oficina de Estudios Económicos (*El Comercio*, 23 de agosto de 2016).

A MODO DE CONCLUSIÓN

Los estudios y análisis realizados sobre las dinámicas políticas (Grupos parlamentarios, reelecciones, votaciones, transfuguismo) son necesarios pero no suficientes para poder evaluar al Congreso y sus capacidades. Esto es importante además para entender las leyes e informes de comisiones investigadoras y especiales, así como de identificar los verdaderos intereses que estarían detrás de ellos. Hacen falta estudios de elementos más próximos a la gestión y organización burocrática del Congreso, con énfasis en el funcionamiento de sus comisiones ordinarias. En ese sentido es pertinente ingresar a cada equipo de trabajo y analizar su naturaleza con sus propios actores, procedimientos, dinámicas y sus reglas de juego -formales e informales.

La desigualdad de condiciones no solo puede generar la captura de este espacio por parte de intereses privados, sino que afecta el equilibrio entre poderes del Estado, situación que afecta gravemente la calidad de la democracia.

Particularmente, en el caso de una comisión, su grado de especialización y las capacidades técnicas difieren según una variedad de factores, entre ellos su tamaño y el número de congresistas que se les asigne, las reglas de juego y la posesión de un cuerpo técnico que la asesore de manera competente. De no contarse con estos elementos, no solo se pondría en riesgo la calidad de los productos de la comisión sino la influencia de determinados actores sobre los objetivos y procedimientos de regulación o fiscalización. Situación que, de ser

sistemática y vigorosa, podría suponer la captura de este espacio del Congreso; es decir, “ganar el poder de decidir la orientación de las políticas públicas, cuáles se aprueban y cuáles se evitan y cómo se aplican, o según los casos, cómo no se aplican. (Durand, 2005:138). Finalmente, la desigualdad de condiciones no solo puede generar la captura de este espacio por parte de intereses privados, sino que afecta el equilibrio entre poderes del Estado, situación que afecta gravemente la calidad de la democracia. □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCOINTERAMERICANO DE DESARROLLO . *On the institutionalization of Congress(es) in Latin America and beyond*. IDB Working papers N.º . IDB-WP-363. 2012.

CABEZAS, Lina. *La profesionalización de los políticos en la región andina*. Blog [Condistintosacentos]. En: <<http://www.condistintosacentos.com/la-profesionalizacion-de-los-diputados-en-la-region-andina/>>. 2013

CAMPOS, Milagros. “Disciplina partidaria en el Congreso peruano”. En: Panfichi, Aldo (coord.). *La Ciencia Política en el Perú de hoy*. Lima. CISEPA. 2009.

DEGREGORI, Carlos Iván y Carlos MELÉNDEZ. *El nacimiento de los otorongos: el Congreso de la República durante los gobiernos de Alberto Fujimori (1990-2000)*. Lima Instituto de Estudios Peruanos. 2007.

DURAND, Francisco. *La mano invisible en el Estado. Efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política*. Lima. Fundación Friedrich Ebert. 2005.

FIGUEROA, Manuel. *Precariedad política y burocrática como ventana de oportunidad para el poder privado. Caso de la Comisión de Energía y Minas durante el periodo 2006-2011*. Tesis de licenciatura en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. 2012

MUJICA, Jaris. *El lobby y la negociación de intereses privados. Una mirada etnográfica sobre la estructura y la di-*

námica de gestión de intereses en el Parlamento peruano. Serie: III Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. En: <http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/157%20MUJICA.pdf>. 2012

PEASE, Henry. *Por los pasos perdidos: el parlamento peruano entre el 2000 y el 2006*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú. 2006.

REFLEXIÓN DEMOCRÁTICA. *Relación de cuestionamientos públicos a Congresistas de la República. Periodo 2011-2016, al 26 de mayo del 2012*. En: <<http://reflexionenelcongreso.blogspot.com/2012/05/cuestionamientos-publicos-los.html>>. Última consulta: (26/06/2012). 2012.

TANAKA, Martín y Sofía VERA. "Perú: la dinámica "neodualista" de una democracia sin sistema de partidos". En: Cameron, Maxwell y Juan Pablo Luna (Eds.) *La democracia en la región andina: diversidad y desafíos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 2010.

VALLADARES, Jorge. "Representación, competencia y unidad en el Congreso peruano". En: Meléndez, Carlos y Alberto Vergara (Eds.) *La iniciación de la política: El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. 2010.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Figueroa, Manuel. "Congreso de la República: más allá de las bancadas y el escándalo político", *Revista Argumentos*. Año 10, n.º 3 Setiembre 2016. <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/congreso-la-republica-mas-alla-las-bancadas-escandalo-politico/> ISSN 2076-7722