

Control político y capacidades técnico-profesionales del Congreso del Perú.

Bravo Alarcón Fernando.

Cita:

Bravo Alarcón Fernando (2010). *Control político y capacidades técnico-profesionales del Congreso del Perú*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/333>

V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política Área Temática Instituciones y Procesos Políticos

Control político y capacidades técnico-profesionales del Congreso del Perú

Fernando Bravo Alarcón

Especialista Parlamentario, Congreso de la República, Lima, Perú.

fbravo@congreso.gob.pe

Docente Pontificia Universidad Católica del Perú

fbravo@pucp.edu.pe

Resumen.

Se indaga por las capacidades técnico-profesionales de las que dispone el Parlamento peruano para ejercer eficazmente su función de control político. Para ello, se hace una exploración de las implicancias de esta función en términos de los requerimientos técnicos necesarios para su adecuado cumplimiento. Luego se presentan las posturas provenientes de los observadores y especialistas acerca del desempeño parlamentario en torno al control político. Por último, para conocer el nivel de respaldo técnico del que goza la institución parlamentaria, se describe la actual situación de su personal profesional.

I. Introducción

Aun cuando se argumente que la institución parlamentaria no suele gozar de buena salud ni de apoyo popular en diversas regiones del mundo, lograr su eficaz funcionamiento y que disponga de solventes capacidades técnicas no son objetivos que deban sentirse como inmerecidos para este poder del Estado. Frente al creciente protagonismo y peso del poder Ejecutivo, se hace necesario como nunca reforzar el papel de los parlamentos tanto en lo político cuanto en lo técnico-profesional.

El Parlamento peruano, cuya desaprobación trepó al 78%, según la Encuesta Nacional de Ipsos-Apoyo de abril de 2010¹, viene sufriendo sendos cuestionamientos ya no únicamente de los ciudadanos y de los medios, lo que sería habitual. Quienes están conformando un discurso que pretende colocar al Congreso de la República como una

¹ Revisado el 15 de mayo en: http://www.ipsos-apoyo.com.pe/sites/default/files/opinion_data/Opini%C3%B3n%20Data%20Abril%202010.pdf

instancia poco pensante y no tan acreditada para plantear observaciones a diversas propuestas de política pública provienen de la empresa privada, la tecnocracia, del poder Ejecutivo, de los gobiernos regionales, entre otros. La hipótesis subyacente a estos críticos es que el Congreso ha perdido habilidades, capacidades y experticia suficientes como para revisar con propiedad y autoridad las diversas propuestas de política. Dadas estas carencias, el Parlamento peruano ha devenido, señalan sus agudos cuestionadores, en una mera caja de resonancia política, donde los criterios técnicos y profesionales brillan por su ausencia, primando la politización y la grita poco sustentada. Por tanto, al estar sus capacidades de control político muy venidas a menos, sus informes, dictámenes y demás productos no califican como documentos serios, “respetables”, dignos de tomarse en cuenta, puesto que son fruto de componendas y cubileteo político antes que de la ponderación, la inteligencia y el profesionalismo.

Animado por dicho estado de cosas, este documento indaga si el respaldo técnico y profesional del Congreso del Perú le permite aceptables niveles de control político sobre el Poder Ejecutivo. En pos de responder esa interrogante, se emprende una breve explicación acerca de la naturaleza y alcances de la función del control político que le corresponde a los parlamentos, bajo la perspectiva de que para ello se requiere de una estructura profesional que le dé un respaldo técnico capaz de asegurar un mínimo de efectividad en dicha función, más allá de los cambios en el balance de fuerzas políticas.

Seguidamente, se presentan un conjunto de percepciones acerca del papel, el peso político y las capacidades del Congreso peruano, enjuiciamientos que han venido circulando entre políticos, empresarios, periodistas y opinión pública, como por ejemplo: el desplazamiento del Parlamento del centro de gravedad de la cosa pública por parte del Poder Ejecutivo; la falta de consolidación de las iniciativas de reforzamiento de las capacidades técnicas del Congreso; y, por último, la percepción compartida por un segmento de actores políticos que advierte de un descenso de la “calidad” del trabajo parlamentario.

Tras ello, se describe la actual situación del personal técnico y profesional del Congreso peruano, en la expectativa de conocer el tipo de respaldo disponible para emprender su tarea de control político. Consideramos relevante la revisión de este aspecto del quehacer parlamentario en virtud de que, como dice Joan Prats, “El

fortalecimiento institucional e instrumental de los Legislativos es tema ineludible y hasta prioritario de la tarea más amplia e integral de fortalecer la democracia, expandir mercados, incentivar a la sociedad civil y luchar contra las desigualdades” (Consode, 2005, 75)

2. La función de Control Político

El control del poder político puede ser entendido como la facultad que tienen los órganos del Estado para velar por la observancia de las limitaciones establecidas al ejercicio de sus funciones. Todos los tratadistas sobre el derecho parlamentario coinciden en destacar, entre las funciones y atributos del parlamento, la que corresponde al control político. ¿Qué significa el ejercicio del control político? Francisco Berlín (1994) identifica la función del control político con la capacidad y autoridad del parlamento para ejercer acciones de inspección, fiscalización, revisión o examen sobre las actividades del Ejecutivo y sobre la estructura del Estado, a fin de verificar que sus actos e iniciativas se ajustan a lo establecido en la ley. Por su parte, Miguel Caminal Badía (1996) señala que preguntar, informar, proponer, interpelar o presentar mociones son acciones que los congresistas pueden ejercer de forma continuada ante el gobierno en representación de los ciudadanos. Caminal introduce un matiz interesante cuando precisa que la función de control político del parlamento sobre el gobierno adquiere más eficacia política merced a la publicidad e incidencia sobre la opinión pública. Esta última sería un elemento determinante en la eficacia política de las acciones de control político realizadas por el parlamento.

Mauricio Cotta (1988), por su parte, distingue en el control político las actividades concretas de vigilancia, examen e investigación, que funcionan ante todo como prerrogativas de las minorías parlamentarias, dado su papel opositor. Menciona los instrumentos de los cuales dispone la minoría, sean estas la publicidad o la posibilidad de obstaculizar y mediatizar el flujo de los programas de gobierno mediante la incidencia política.

Aparte de estas aproximaciones, que podríamos denominar jurídico-constitucionales, existen otras entradas al tema que se asientan en la tradición de la ciencia política, la cual privilegia las implicaciones de la labor del poder Legislativo en

las relaciones de poder dentro de un sistema político. Recogemos aquí la posición esbozada por Alcántara y Sánchez (2001, 63), quienes entienden el control legislativo como “la tarea parlamentaria de control centrada en el examen y la evaluación de la gestión pública de un Gobierno, no tanto en la perspectiva de lo jurídico, sino más bien en la perspectiva de los resultados, de su rendimiento”. Esta postura hace hincapié en examinar no tanto los aspectos formales y procedimentales de la labor del Ejecutivo cuanto los aspectos relativos a resultados y desempeño de la gestión pública.

Pero el control político no está conociendo sus mejores momentos, tal vez afectado por la declinación de los parlamentos en las últimas décadas. Al respecto el tratadista argentino Néstor Sagüés notifica que:

“El control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo se encuentra, en general, en una situación de **progresiva decadencia**, particularmente grave en los países con sistema presidencialista....Como observación general, el estudioso debe advertir que la crisis de dicho control es una manifestación más de la crisis global del Parlamento (crisis de representación, de mediación, de funcionalidad, y ética también). La edad de oro del Parlamento, que Alfred de Grazia llama "la era de la supremacía legislativa", transcurre durante el siglo XIX, pero ha sido corta y, como este autor alerta, no existe más” (Sagüés, 2002, 439)².

Más allá de las tendencias históricas señaladas, y situándonos en el Perú, el control político como facultad del Parlamento ha estado generalmente vinculado a la posibilidad de ejercer control sobre los actos del Ejecutivo. En el ordenamiento peruano es preciso señalar que el control político del Congreso recae no sólo en el Ejecutivo sino también en otros órganos del Estado como el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, la Corte Suprema de Justicia, etc.

El marco jurídico de la función de control político del Parlamento peruano se asienta en la Constitución (art. 102º) y en el Reglamento del Congreso de la República

² Es interesante destacar las razones que menciona Sagüés acerca de la decadencia del control parlamentario: a) Las dificultades en el control: no siempre se disponen de los requisitos materiales para su realización, como contar con un acceso cierto a la información, lo que a su vez supone la publicidad del acto controlado; b) Abdicación del controlador: el riesgo de que los congresistas disminuyan la intensidad, o simplemente abandonen, su gestión de control sobre el Poder Ejecutivo; c) Deslizamiento del controlador: la fiscalización del Presidente y del Ejecutivo por el Congreso muchas veces se ha cambiado por el control de ese presidente por los partidos políticos; d) Desnaturalización del controlador: algunas veces el aparato de control ha sido más o menos bien previsto por el poder constituyente, pero en la práctica el Jefe de Estado lo ha devaluado mediante artilugios políticos.

(Artículos 5º, 6º, 22º)³, los que establecen las atribuciones y procedimientos que hacen operativa dicha labor. Sobre esta estructura legal se ponen en funcionamiento los mecanismos de control político, tales como la investidura del Consejo de Ministros, la interpelación, la censura y cuestión de confianza, pedidos de informes, control del presupuesto, revisión de decretos legislativos, etc.

Ahora bien, ¿con qué recursos el Parlamento peruano materializa su función de control político? ¿De qué estructuras técnicas y especializadas se vale para fiscalizar las acciones de gobierno, las iniciativas de políticas, las políticas públicas? ¿Qué nivel de eficacia en el control político logra con los recursos humanos disponibles? ¿Qué se necesitaría para asegurar un adecuado nivel en el control político o en el seguimiento de las políticas públicas?

Se requerirían sistemas de asesoría especializados, recursos humanos calificados en términos profesionales y suficientes en número, además de sistemas de información actualizados. O como reconoce un investigador mexicano:

“Los Congresos y Parlamentos en el mundo precisan de servicios especializados de información, investigación y análisis, conformados a partir de las necesidades específicas del Poder Legislativo, en general, y de los legisladores, en particular. Esto es, la investigación parlamentaria tiene objetivos propios, **asistir en el proceso de legislación y control de las políticas públicas**, por lo que necesita de metodología, recursos y estructuras diseñados para estos fines” (Cavero, s/f, 7) (Resaltado nuestro)

¿El parlamento peruano ha logrado instituir un servicio calificado con el personal suficiente en número y en formación profesional, capaz de competir, por ejemplo, con el que ostenta el Poder Ejecutivo?

Ese es el desafío que tiene pendiente el Congreso del Perú, acaso la institución del Estado más sometida al escrutinio público, que, como espacio natural de procesamiento del conflicto y del disenso en el sistema democrático, se muestra como la cara más visible y cotidiana de la política ante la ciudadanía.

Pero que el Poder Legislativo peruano no logre estándares equiparables al de otros poderes del Estado en recursos humanos calificados, no parece ser privativo del parlamento nacional. En observancia de ciertas tendencias internacionales, Sagüés

³ Si bien estos mecanismos están desarrollados en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso, las reglas básicas para su funcionamiento no están totalmente definidas y muchas veces son aplicados

(2002, 440) da una respuesta no muy tranquilizadora cuando sentencia que: “Además, **el Congreso no posee ni personal ni medios técnicos** para revisar el cúmulo de datos, informes, instrumentos y materiales que debe examinar en su función evaluatoria, en tanto que **el Poder Ejecutivo sí cuenta con un aparato operativo mucho más amplio y entrenado**. Se produce así lo que André Hauriou denomina ‘la inhibición de los censores ante la tecnoburocracia’” (Resaltado nuestro).

3. Tendencias observadas acerca del rol del Parlamento peruano

Aquí damos cuenta de un conjunto de tendencias que juzgamos pertinentes para contextualizar el caso del Parlamento peruano. En primer lugar, a escala mundial se asiste al creciente protagonismo del poder Ejecutivo en la generación de la normatividad. Laporta (2003, 50) reconoce esta tendencia cuando comprueba que

“La iniciativa legislativa es ejercida ordinariamente por los Gobiernos...Entre el 90 y 100% de los proyectos tienen su origen en la iniciativa del Gobierno...La leyes que los Parlamentos aprueban y que tienen su origen en iniciativas de los Grupos Parlamentarios son muy pocas...Y, repito, esto es así en la inmensa mayoría de los ordenamientos democráticos vigentes”. Para añadir un tanto resignadamente que el llamado Poder Ejecutivo “en nuestra actual circunstancia se ha trocado realmente en el verdadero Poder Legislativo” (p. 51).

En la experiencia peruana se advierte similar tendencia como resultado de la existencia de numerosas instancias políticas e instituciones a las cuales la Constitución (Art. 107°) les reconoce capacidad de iniciativa legislativa, destacando, por supuesto, el Poder Ejecutivo. Esto ha llevado a decir a algunos destacados congresistas que “El 90% de la normatividad existente en nuestra República proviene del Ejecutivo sea por facultades delegadas, sea por decretos urgencia, sea por resoluciones ministeriales, resoluciones supremas. Entonces nuestra labor es como un ente aislado que no tiene trascendencia” (Valle Riestra, 2008).

¿Cómo se puede interpretar esta tendencia en el contexto de este trabajo? Creemos que la creciente preponderancia de los gobiernos en la generación de la normatividad es expresión de un proceso de transformación política por la cual los

siguiendo procedimientos que no se encuentran regulados pero que han sido validados por la práctica parlamentaria.

poderes ejecutivos estarían desplazando a los parlamentos en la primacía de los poderes políticos. Algunos autores advierten que la época dorada de los parlamentos ya es cosa del pasado; otros hablan de una “crisis de crecimiento” (Valencia, 2008). Ahora bien, la pérdida de primacía por parte de los parlamentos tiene su correlato en el Congreso del Perú, entre otras dimensiones, en las funciones de control político y fiscalización, las que comienzan a conocer dificultades: “Se observa la pérdida paulatina de esta función ya sea por la práctica consuetudinaria de los legisladores, así como por las limitaciones jurídicas-constitucionales respecto a las normas de control y fiscalización de los actos de gobierno. Las minorías parlamentarias cuentan con pocas facilidades para realizar esta tarea, ya sea por **la escasa información que se les brinda** o la falta de voluntad política para investigar” (Cevasco, 2001) (Resaltado nuestro).

Una segunda tendencia observada se refiere a la falta de consolidación de las iniciativas de reforzamiento y mejoramiento de las capacidades técnicas del Congreso, que se manifiesta en la persistencia de los criterios de confianza en la selección del personal del servicio parlamentario y de la organización parlamentaria⁴, en desmedro de los lineamientos meritocráticos; la ausencia de una carrera pública congresal; la compartimentalización del conocimiento, el *know-how* y la experticia, que se encuentran difuminados entre diversas instancias e individualidades, sin posibilidad de articulación efectiva. Por último, también se registra la ausencia de una unidad o de un sistema de información, procesamiento y articulación del conocimiento en gestión pública y legislativa.

Aun cuando se han propuesto iniciativas que buscaban modernizar el Congreso de la República, donde términos como “meritocracia”, “personal especializado”, “fortalecimiento institucional”, “transparencia”, adquieren centralidad, tales iniciativas no han logrado concretar resultados definitivos y tangibles (Arroio, 2003).

Una tercera tendencia alude a la percepción --compartida por un segmento de líderes políticos, empresarios, tecnócratas, periodistas, analistas políticos y demás observadores— que señala un descenso en el “nivel” de los congresistas, demoras

⁴ El servicio parlamentario lo conforman empleados que conforman cuerpos especializados encaminados a atender y apoyar las funciones parlamentarias, cuya condición laboral les otorga cierto grado de permanencia en sus cargos. Los trabajadores y profesionales de la organización parlamentaria, en cambio, son reclutados por los congresistas o los grupos parlamentarios, con los que los que establecen una relación contractual basada en la confianza, lo que explica la alta rotación que caracteriza a este estrato laboral del Congreso peruano.

inexplicables en la aprobación de importantes normas y mala calidad de las leyes que se aprueban.

A esto añadiría un elemento subjetivo acaso difícil de demostrar pero perceptible en la actitud de no pocos representantes del Ejecutivo (tanto de los políticos como de los técnicos): una actitud displicente respecto de las capacidades técnico-profesionales del Congreso, que se manifiesta en la no asistencia a las invitaciones de las comisiones⁵, la minimización de los informes de las comisiones investigadoras, reforzado por los bajos niveles de aprecio ciudadano a la labor parlamentaria y la creencia autoritaria de creer que las normas e instrumentos de política –hechas por expertos y especialistas, o sea, por los que saben- no pueden someterse a los caprichos de parlamentarios movidos por “motivaciones políticas” antes que técnicas.

Dado lo anterior, ¿de qué tipo de respaldo técnico-profesional dispone el congreso peruano para efectuar de forma solvente la función de control político y fiscalización? Intentaremos esclarecer esta inquietud en el siguiente acápite.

4. El respaldo técnico y profesional del Congreso peruano

Titulares periodísticos del estilo “Al Congreso se le esté saliendo otra vez el populismo más demagógico”, “Hay leyes del Congreso que desalientan inversión privada”, “El Congreso se queda sin agenda definida”, “Congreso sigue dispersando esfuerzos”, constituyen una breve muestra de la manera en que el trabajo del Poder Legislativo peruano es retratado por algunos medios de comunicación, políticos y opinantes públicos, en el entendido de que este poder del Estado no responde a la sensatez, ponderación, criterios de responsabilidad y exigencias técnicas, tan necesarios para el buen manejo de la cosa pública.

Dichas aseveraciones, al mismo tiempo que configuran una apreciación de carácter político e ideológico sobre la presunta inconveniencia de ciertas iniciativas legislativas (las que, se dice, podrían generar inestabilidad jurídica o espanto entre los inversionistas), también aluden a la capacidad técnica y profesional del Congreso orientada, de un lado, hacia la elaboración de normas con cierto estándar de calidad; de

⁵ “Hoy en día, los congresistas no tienen el respeto ni de los funcionarios públicos del Ejecutivo, para no hablar de lo que dice la opinión pública” (Valdivia, 2008).

otro, hacia la obtención de un nivel de respuesta equiparable en experticia, rigor y conocimiento al que exhiben otras agencias del Estado.

Pero más allá de las apreciaciones políticas y periodísticas arriba referidas, diversos especialistas en los asuntos parlamentarios han constatado carencias y dificultades en las estructuras técnicas del Congreso, en la hipótesis de que el Parlamento peruano no posee las capacidades técnico-profesionales para cumplir con su función de controlar y fiscalizar las acciones emprendidas por el Poder Ejecutivo.

Así pues, en lo relacionado a las ventajas en recursos humanos y técnico de las que dispondría el Poder Ejecutivo sobre el Parlamento, el constitucionalista Enrique Bernales asevera que **“un mejor trabajo legislativo puede ser logrado si los asesores del Congreso se encuentran mejor capacitados y disponen de herramientas adecuadas para darle un mayor contenido técnico a la ley. Algunos sectores consideran que, debido a esta carencia de conocimientos técnicos por parte de los órganos de apoyo, la legislación del Ejecutivo es por lo general más adecuada para alcanzar sus fines”** (Bernales; 2001, 221) (resaltado nuestro).

Se trata, pues, de contar con personal de alta solvencia profesional, con calificaciones debidamente acreditadas. Pero también importa el hecho de que el Congreso ponga a disposición de su personal los recursos tecnológicos y de información que les permita obtener los criterios suficientes para tomar decisiones, evaluar iniciativas y hacer seguimiento de las acciones gubernamentales.

En la medida que resulta difícil responsabilizar únicamente a la ausencia de herramientas para la toma de decisiones y a la supuesta incapacidad de los equipos de asesoría como variables explicativas de la presunta superioridad técnica del Ejecutivo sobre el Legislativo, no se descarta que dicha deficiencia provenga también de las interferencias de lo “político” en las acciones emprendidas dentro del control político y fiscalización. Aunque no existen estadísticas disponibles ni un estudio sistemático, se sabe que no pocos informes, proyectos, dictámenes e investigaciones sufren modificaciones y revisiones como producto de la introducción de consideraciones “políticas”, lo que desnaturaliza sus alcances originales. No por gusto se ha vuelto moneda corriente atribuir contenidos o sesgos políticos a cualquier informe de investigación que no sea del agrado de determinados actores políticos. Esto se ha vuelto más recurrente en los temas de corrupción.

En otras palabras, ha de admitirse que las deficiencias advertidas en las estructuras técnicas y de información del Congreso inciden en las ventajas que se le atribuyen al Ejecutivo, pero no son las únicas y no siempre son las más determinantes dado el peso de la variable política en las decisiones de los congresistas.

Sin embargo, si de celeridad, dinamismo y proactivismo se trata, el Congreso no muestra tampoco muchas virtudes, pues se advierten demoras, cuellos de botella y reacciones retardadas que, en comparación una vez más con el Ejecutivo, sugiere que los procedimientos parlamentarios no son los más expeditivos⁶. Esto ha reforzado la percepción de que el Congreso “sea muchas veces considerado obstruccionista, burocrático e ineficiente frente a un Poder Ejecutivo que inaugura obras públicas o toma medidas rápidas para solucionar problemas urgentes” (Bernaes; 2001, 228).

En lo que concierne a los sistemas de información, herramientas de soporte parlamentario y recursos tecnológicos, Cevasco (2000) y Arroio (2003) destacan lo vital que es para la institución parlamentaria invertir en la adquisición de dichos recursos, su mantenimiento y actualización. Aunque nadie podría cuestionar esta necesidad, y pese a los avances e intentos modernizadores de fines de la década de los noventa y comienzos de los años 2000, aún no se ha llegado al óptimo pues los fortalecimientos buscados no siempre se han alcanzado.

Por ejemplo, pese a la modernización emprendida hacia fines de los años noventa, aún se arrastran importantes limitaciones y carencias, lo que obligaba a recurrir a procedimientos poco elaborados, improvisados, con lo que las posibilidades de asegurar un eficaz control o seguimiento de, por ejemplo, los temas presupuestales, disminuía tremendamente:

“Así, cuando determinada Comisión necesita elaborar un análisis técnico que requiera índices de determinado período, por ejemplo, inversiones, precios, tasas de crecimiento o recursos de infraestructura, o la correlación de éstos con otras variables, **los equipos de asesoría se ven obligados a realizar procesos artesanales y algunas veces empíricos** para la obtención, búsqueda y posterior procesamiento de este tipo de información de vital importancia para los análisis de los proyectos y asuntos que les son encomendados a estas Comisiones.” (Bernaes; 2001, 235) (Resaltado nuestro)

⁶ Hay que admitir que la propia lógica del trabajo parlamentario puede transmitir una sensación de inmovilismo y obstrucción.

Aunque los temas económicos y presupuestales no son la única materia de control por parte del Congreso, buena parte de las limitaciones se advierten en esos rubros. En las comisiones pertinentes (Economía, Presupuesto) no se dispone del *staff* necesario para controlar las decisiones del Ejecutivo en las materias correspondientes:

“No existe en el Congreso personal permanente con capacidad de evaluar el comportamiento global de la economía y asesorar sobre las directrices fiscales y financieras. La aprobación del presupuesto, su seguimiento y evaluación, así como el control en su ejecución por parte del Congreso, está restringida por factores que van desde una **limitada capacidad técnica** que sustente sus propuestas (apoyo técnico, información sistematizada insuficiente, capacidad de seguimiento de las acciones de control y a la normatividad presupuestal)” (Arroio; 2003, 7) (Resaltado nuestro).

Para ese mismo año, Svetaz (2003, 2) diagnostica que las comisiones del parlamento peruano carecen de suficientes equipos técnicos especializados en procedimiento y técnica legislativa y de asesores expertos en los temas de competencia de la comisión. En los últimos años esto ha conocido algunas mejoras interesantes, pero las limitaciones aún se perciben, acaso no tanto en la calidad y el “nivel” de los profesionales del servicio y de la organización parlamentaria como sí en el número de especialistas en las materias donde se efectúa el control político y la fiscalización.

Prueba de esto último es lo ocurrido en junio de 2008, con el aluvión de decretos legislativos proveniente del Poder Ejecutivo⁷. En vista del aparente abuso por parte de este último en el uso de las facultades delegadas en las materias relacionadas al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, diversos legisladores coincidieron en la necesidad de revisar esa normatividad. Para ello un congresista miembro de la Comisión de Constitución –con facultad de revisar la pertinencia legal y política de los referidos decretos-- pidió se duplique el número de asesores en su grupo de trabajo para culminar a tiempo los informes técnicos que corresponden a cada uno de los 98 decretos legislativos.

Tratando de ir un poco más allá de las fuentes secundarias, proponemos tres criterios para ponderar las reales capacidades técnico-profesionales del actual Congreso

⁷ En esa coyuntura, en el primer semestre de 2008, el Gobierno emitió 99 decretos legislativos tras haber recibido facultades delegadas de parte del Congreso. En tanto muchos de estos dispositivos no tenían vinculación con los temas objeto de delegación, esto fue visto por los observadores como un abuso del Ejecutivo.

de la República: especialidad y calificación profesional; la cantidad de expertos a disposición de los congresistas; acceso a recursos informativos y tecnológicos adecuados.

4.1 Especialidad y calificación profesional

Pese a haber recurrido a las fuentes de información directa (área de recursos humanos, capacitación de personal y registro y control de personal), no hemos podido acceder a información desagregada acerca de los empleados del Congreso que discrimine por perfiles profesionales, grados académicos y otras especializaciones. Tales oficinas alegaron no tener esa información a la mano, en razón de que los sistemas y programas informáticos que utilizan no discriminan por perfil profesional. Reconocemos que esta es una fuerte limitación para el trabajo que se tiene entre manos.

La referencia obtenida al 2003 señala que en el Congreso del Perú no existen carreras estructuradas ni un estudio detallado y continuado de las necesidades reales de personal por área y por perfil funcional (Arroio; 2003, 8). Sin embargo, se conoce que en diversos nichos del servicio parlamentario existe personal con alta calificación técnica, aunque sus niveles de articulación no siempre son fluidos y sistemáticos; es decir, en muchos casos se encuentran o desperdigados o en labores que demandan calificaciones distintas o menores a las que dicho personal puede ofrecer. Por el lado de la austeridad impuesta en este poder del Estado⁸, no se sabe qué impactos ha tenido en estos profesionales, sin dejar de mencionar la ausencia de una carrera pública congresal estructurada en base a criterios meritocráticos, lo que permite que en el servicio parlamentario persistan algunas reglas de juego premodernas, tales como el clientelismo, las redes, las “argollas” y los contactos políticos, aunque en menor medida de lo que ocurre en la organización parlamentaria. En este último estrato, y a diferencia del servicio parlamentario, las relaciones de lealtad, confianza o parentesco ideológico son las predominantes. Sin embargo, desde el 2007 entró en vigencia el reglamento de trabajo del Congreso de la República, donde se introdujeron exigencias profesionales para el reclutamiento del personal de confianza.

⁸ Desde hace varios años se ha extendido una percepción ampliamente compartida que cuestiona los altos sueldos y el mal uso de los recursos en el aparato público. Eso ha obligado a los políticos en el poder a tomar medidas de austeridad un tanto excesivas.

También se sabe que, por razones que suenan como obvias, son los abogados los profesionales más abundantes tanto en el servicio como en la organización parlamentaria. Esto se produce en la creencia de que la principal función del Congreso es la legislativa, y no tanto las de control político o las de representación. En este sentido, advertimos un fuerte desbalance en la especialidad profesional del personal, muy sesgada hacia profesiones más identificadas con lo legal y formal que con los procesos, la gestión y habilidades instrumentales. Lo óptimo sería disponer de equipos más equilibrados, plurales y variados, en razón de que, en la sociedad de la información, se necesita cubrir un rango más amplio de necesidades y de requerimientos.

4.2 Número de expertos

Dada la cantidad de temas, proyectos, iniciativas y demás obligaciones propias de las actividades de control político y fiscalización, y considerando el *timing* político que se le impone al Congreso, existe un déficit importante en el número de profesionales especializados. Parece que la lógica funcional del Congreso peruano ha sido la de imponerse una dinámica de responsabilidades que desbordan su capacidad de respuestas especializadas y su nivel de experticia. No hay una masa crítica suficiente para enfrentar con soltura las exigencias del control político, tal como la coyuntura de los 99 decretos legislativos expedidos por el Poder Ejecutivo lo ha demostrado, lo que ha obligado a algunos congresistas hacer pública la falta de personal de asesoría para revisar esa normatividad. El siguiente cuadro indica el número de profesionales que laboran en la institución parlamentaria.

Número de empleados del Congreso de la República por tipo de trabajador 2008

TIPO DE TRABAJADOR	NUMERO DE PERSONAS					
	ABRIL		MAYO		JUNIO	
	SUB TOTAL	TOTAL	SUB TOTAL	TOTAL	SUB TOTAL	TOTAL
EMPLEADOS		1,763		1,761		1,804
Directivos	45		45		42	
Profesionales	503		501		513	
Técnicos	582		591		610	
Auxiliares	633		624		639	
PENSIONISTAS		940		934		933
Directivos	623		620		620	
Profesionales	43		43		43	
Técnicos	123		122		123	
Auxiliares	151		149		147	
TOTALES MENSUALES		2,703		2,695		2,737

Fuente: Portal del Congreso de la República

Aun cuando 513 profesionales que laboran en el Congreso (para junio de 2008) parece una cifra importante, cabe aclarar que no todos se desempeñan como tales, pues muchos realizan labores de menor exigencia intelectual; es decir, estarían sobrecalificados para el cargo que desempeñan. Habría, por tanto, un desperdicio sistemático de recursos y habilidades.

4.3 Acceso a recursos informativos y tecnológicos adecuados

Como ya se reconoció más arriba, desde los años noventa el Congreso ha invertido en recursos informáticos con vistas a asegurar conectividad y acceso a la dimensión virtual de la información. Esto ha permitido que las comisiones, jefaturas, despachos, biblioteca y demás oficinas tengan acceso a internet, a programas y fuentes de información de naturaleza electrónica. A su vez, existe una política de préstamos y adquisiciones de libros y publicaciones entre la Biblioteca del Congreso y otras entidades con información relevante para el trabajo parlamentario, sean estas ONG, ministerios, organismos descentralizados, centros de investigación, universidades, etc. Sin embargo, se advierten deficiencias como la falta de renovación de equipos (hardware y software) y limitaciones logísticas como el acceso diferenciado a recursos

informativos (el acceso al Sistema Peruano de Información Jurídica no es universal en el Congreso).

Se hace necesario superar estas deficiencias tecnológicas, pese a que, como ya se dijo, en los noventa se conoció un gran impulso. Como dice Campos (2008), “El Parlamento debe adaptarse a los cambios de la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías. Una institución que se moderniza, que fortalece la transparencia y que se maneja con equipos técnicos, así como con múltiples fuentes de información, va en camino de lograr el reconocimiento de la ciudadanía”.

No hay que olvidar que iniciativas como la del Centro de Investigación Parlamentaria, supuestamente el espacio de respaldo técnico que debió consolidarse en el Congreso de la República, no logró cuajar, entre otras razones, por falta de apoyo político, merma de recursos, falta de liderazgo, escasa legitimación y, sobre todo, por “invisibilidad institucional”. Fue desmontado a sólo tres años de funcionamiento⁹.

5. Conclusiones tentativas

Una primera conclusión es que, en el caso del parlamento peruano, la función de control político se halla sometida a una doble presión que atenta contra su prevalencia: de un lado, la tendencia global marcada por el desprestigio de los congresos y el decaimiento de dicha función parlamentaria; de otro, existen importantes limitaciones en el respaldo técnico-profesional que exhibe el Congreso de la República.

Una segunda constatación, en el contexto del mayor protagonismo que adquiere el Poder Ejecutivo, señala que el parlamento peruano no ha logrado todavía instituir un servicio calificado con el personal suficiente en número y en formación profesional, capaz de entregarle a los congresistas los elementos mínimos como para optimizar su toma de decisiones. Todas las fuentes (periodísticas, académicas y políticas) apuntan a la tesis de que el Poder Ejecutivo está mejor equipado que el Congreso en lo que

⁹ Con una nueva Mesa Directiva, en agosto de 2008 el Congreso decide instituir el Centro de Investigación, Análisis Temático y Estadística (CIAE), que ha incorporado a profesionales que estaban desperdigados en áreas donde sus especialidades no estaban siendo bien aprovechadas. Se espera que esta experiencia establezca un estándar en la investigación sobre temas parlamentarios, en la expectativa de consolidar un espacio técnico y especializado que cubra satisfactoriamente las necesidades de información del Congreso de la República del Perú. Sin embargo, al momento de enviar esta ponencia, el CIAE pasó a ser reconvertido como el Departamento de Investigaciones. No se sabe aún qué nuevos lineamientos definirán su trabajo y si estos reformularan aquellos que se pusieron en práctica en el CIAE.

concierno al dominio de la experticia, la información y los procesos técnicos y especializados que demandan las acciones de gobierno.

Un tercer elemento a destacar es que, pese a que la filosofía de la modernización ha teñido el quehacer de las diferentes mesas directivas del Congreso peruano, las deficiencias y limitaciones en lo que es fortalecimiento y modernización institucional aún persisten. Pareciera que los propósitos de desarrollo institucional, agilización de procesos, óptimo desempeño y demás conceptos típicos de las visiones y misiones que se fijan las instituciones se han convertido más en aspiraciones políticamente correctas que en propósitos realistas y alcanzables.

Por último, aun cuando la condición de espacio político le es consustancial al Parlamento, no se ha logrado distinguir y separar a plenitud el plano de lo técnico del plano de lo político, confusión que contamina las acciones de control político. Esta confusión se refuerza en función de las debilidades de los núcleos técnicos, a saber, su escaso número, baja articulación, la compartimentalización del conocimiento; en suma, su escaso peso político y su “invisibilización”.

6. Bibliografía

Alcántara, M. y Sánchez, F. “Las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: un análisis de la estructura del veto-insistencia y control político”, en: *Revista de Estudios Políticos*, N° 112, abril-junio, 2001.

Arroio, Raimundo. Fortalecimiento institucional del Congreso de la República del Perú. Ponencia presentada al *VIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Panamá, octubre, 2003.

Berlín, Francisco. *Derecho parlamentario*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Bernales, Enrique. *Parlamento y ciudadanía: problemas y alternativas*. Lima: CAJ, 2001.

Caminal Badia, Miquel (ed.) *Manual de ciencia política*. Madrid, Tecnos, 1996.

Cavero, Ernesto. *Sistemas de información e investigación parlamentaria*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Revisado el 5 de abril, 2010 en: http://74.125.95.132/search?q=cache:4V_yrZSx6_UJ:www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21259/105709/file/PB3002%2520Sistemas%2520de%2520informacion%2520e%2520investigacion.pdf+ernesto+cavero&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=pe

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010

Cevasco, José. *El congreso del Perú. Un modelo de modernización*. Ediciones del Congreso del Perú, Lima, 2000.

Cevasco, José. Crisis del sistema parlamentario y sus perspectivas del siglo XXI. 2001, revisado el 7 de abril, 2010, en: <http://www.politikaperu.org/articulos/doc.asp?id=42>

Congreso de la República. *La modernización del Congreso de la República del Perú: proyecto de desarrollo institucional del Poder legislativo del Perú*. Convenio CR/BID/PNUD. Lima: Poder Legislativo. Proyecto de desarrollo institucional, 1997

Congreso de la República. Participación ciudadana, Curso IV: Gobierno: Relaciones Parlamento – Ejecutivo. Lima, 2008.
http://www.congreso.gob.pe/participa/cursos/curso_4.htm

Consode. *Reformas institucionales: por un Congreso más representativo y eficiente*. Lima: CONSODE, 2005.

Cotta, Mauricio. *Manual de ciencia política*. Madrid, Alianza Editorial, 1988

Guzmán Napurí, Christian. *Las relaciones de gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003.

Landa, César. *El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2003.

Laporta, Francisco. “Teoría y realidad de la legislación: una introducción general”, en: *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Madrid, Thomson, 2003.

Pasquino, Gianfranco. *Manual de Ciencia Política*. España, Alianza Editorial, 1991.

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

Planas, Pedro. *Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2001, 3 v.

Sagüés, Néstor Pedro. “El Control del Congreso sobre el Presidente en Argentina. Normas y Realidades”. *Ius et Praxis*. [online]. 2002, vol.8, no.1 Revisado el 8 de abril, 2010, disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122002000100023&lng=es&nrm=iso

Svetaz, María Alejandra. *Propuestas para el fortalecimiento de las Comisiones del Congreso Peruano*. 2003. Materiales del curso.

Valencia, Laura. Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria, en: *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, revisado el

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010

1 de abril, 2010, en:

<http://info.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/7/ard/ard6.htm>

Valle Riestra, Javier. Entrevista a Agencia Perú TV. Revisado el 2 de noviembre, 2009 en: <http://www.agenciaperu.tv/ventana/?q=node/244>

Varios. *Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana*. San José de Costa Rica. UPD-OEA, IIDH- CAPEL, 1999.

Fuentes periodísticas

Álvarez, Augusto. ¿La disolución del Congreso es amenaza o va en serio?, en: *Perú 21*, 13 de junio, 2008.

Campos, Milagros. “Momento para retomar la reforma del Congreso”, en *Correo*, 9 de abril, 2008.

El Comercio. “El Congreso tendrá que revisar diez decretos legislativos por día”. *El Comercio*, 7 de julio, 2008.

Gestión. “Congreso no acompaña avance del país”. Editorial, 12 diciembre de 2007, p. 30.

Gestión. “Ahora le toca al Congreso ponerse las pilas”. Editorial, 17 diciembre de 2007, p. 34.

Perú 21. “Congresistas salen ‘jalados’ si les ponen nota a sus proyectos”, domingo, 22 de junio de 2008, p. 7.

Valdivia, Juan Carlos. Congreso sin rumbo, en: *Correo*, 2008.