

Puntualizaciones fundamentales sobre la Reforma del Congreso

16 de agosto de 2016

Por Jaime de Althaus

Para Lampadia

La reforma del Congreso es un imperativo. En el Perú se dan demasiadas leyes por lo general mal estudiadas y por lo tanto mal estructuradas, que complican la actividad económica y social en lugar de facilitarla y que, así tengan buenas intenciones, terminan generando efectos contraproducentes. Lo que ocurre es que el Congreso es todavía una institución relativamente patrimonialista donde los asesores ingresan por lo general sin concurso y donde se privilegia la rotación entre las comisiones en lugar de la especialización, y donde no hay una oficina central que estudie el impacto económico de los proyectos, entre otras características que examinamos en esta entrevista con Milagros Campos, abogada con una maestría en Ciencias Políticas y estudios de doctorado en la PUCP, politóloga, profesora de la PUCP y especialista en reforma del Congreso.

Ella propone fortalecer sustancialmente la asesoría profesional de las bancadas, crear una oficina de estudios de impacto económico o tercerizar esa función, retirar los incentivos para formar nuevas bancadas, institucionalizar la comisión encargada de derogar leyes perimidas, que ya han perdido vigencia, eliminar el voto preferencial, ir a distritos electorales pequeños siempre y cuando haya un senado elegido en distrito único nacional, entre otras medidas. Leamos:



Especialización y asesores

Pregunta: Uno de los problemas del Congreso es la alta rotación de los congresistas entre comisiones, de modo que no se especializan. Cada año cambian las comisiones. Transparencia, por ejemplo, propone que los miembros de las comisiones sean elegidos en el primer año y que se mantengan en sus puestos por lo menos hasta el tercer año del período.

Respuesta: De acuerdo. En el periodo 2006-2011, el grupo de trabajo de reforma al Reglamento del Congreso de la República, presidido por el congresista Santiago Fujimori propuso modificar el periodo de ejercicio del cargo de la Mesa Directiva a dos años y medio, la mitad del periodo parlamentario, a fin de contar con un plazo mayor para trazar una política legislativa y no solo atender los trámites rutinarios. Esta medida beneficiaría a los grupos parlamentarios, pues no tendrán que dedicar tiempo a negociaciones políticas, de cara a nuevos cargos. Asimismo, se generaría mayor estabilidad evitando la rotación anual de funcionarios en la alta dirección lo que favorecería una mejora en la calidad de las leyes.

P: ¿Esto debería aplicarse también a las comisiones en el sentido de que los parlamentarios no estén cambiando de comisiones cada año y tiendan a especializarse?

R: Sin duda. La idea es sustituir el "principio de la rotación" por el de la especialización, no sólo para los miembros de las comisiones sino para las mesas directivas y asesores.

P: ¿Cómo se aplica esto a los asesores parlamentarios? ¿Cómo ingresan estos en la actualidad? ¿Qué calificaciones tienen?

R: En los parlamentos la asesoría interna puede ser institucional o de confianza. La primera es una asesoría no partidizada, en temas de especialidad de cada comisión así como en procedimientos parlamentarios. El acceso al servicio parlamentario debe ser por concurso público...

P: ¿En la actualidad no lo es?

R: El último concurso público fue el 2009. Solo ha habido tres en 20 años. En el concurso deben evaluarse los perfiles profesionales y competencias que se requieren. Los asesores de confianza, en cambio, son elegidos por los congresistas cumpliendo con los perfiles que señala la administración. Yo soy partidaria de fortalecer la asesoría de las bancadas parlamentarias. Es decir, que cada congresista tenga un solo asesor y no dos como es ahora, y la bancada tenga, digamos, 8 asesores en los temas principales (económico, presupuestal, constitucional, políticas públicas como salud o educación, etc.) según el interés de la bancada.

P: Pero las comisiones también tienen asesores...

R: Tienen dos. Uno experto en temas parlamentarios (técnica legislativa, seguimiento y sistematizador de consultas a especialistas o a instituciones) y un secretario técnico (lleva las actas, organiza el trabajo). El secretario técnico debería ser un especialista en el tema de la Comisión, pero eso no ocurre. Por lo general, la rotación anual de presidentes conlleva la rotación de los secretarios técnicos. Entonces nadie se especializa, ni el congresista ni el asesor. Suele ocurrir que el nuevo presidente solicite un secretario técnico al que conoce, que puede estar en otra comisión. A Roberto Hernández, por ejemplo, secretario técnico de la Comisión de presupuesto, que incluso se capacitó en el extranjero, lo sacaron de esa comisión y lo pusieron en otra. El secretario técnico debería estar especializado en el tema de la Comisión, y el Presidente tener derecho a un asesor de su confianza aparte. En los 90, por ejemplo, había mucho menos rotación.

Leyes sin estudios

P: Como resultado, se dan malas leyes, carentes de estudios de impacto económico, de fundamentación...

R: Los proyectos de ley deberían incorporar como un requisito, un estudio de antecedentes legislativos que permita acopiar las normas que regulan la materia del proyecto de ley propuesto a fin de poder evaluar las razones por las que tal regulación resulta insuficiente o no es idónea y determinar qué normas se deben modificar o derogar. Esto último a fin de desterrar la práctica nociva de las cláusulas derogatorias generales y tácitas, con fórmulas legales tales como "deróguese todas las normas que se opongan a la presente ley", con lo que no se sabe qué leyes están vigentes y cuáles no, sembrando inseguridad jurídica.

P: ¿En qué se diferencia ese estudio de antecedentes legislativos de un estudio de impacto regulatorio de la norma?

R: El estudio de antecedentes legislativos está relacionado con una característica esencial del Estado de derecho: la seguridad jurídica. Se trata de analizar las normas que regulan la materia objeto del proyecto de ley a fin de derogar o modificarlas expresamente.

El estudio de impacto regulatorio está más relacionado con el análisis costo-beneficio (ACB) que también prevé el Reglamento del Congreso y que constituye una metodología cuyo objetivo es mostrar que la norma produce más beneficios que costos. En la línea del RIA (Regulatory Impact Analysis) se trata de determinar posibles impactos en diversos sectores y analizarlos. Costos privados, sociales, beneficios monetarios y no monetarios. También debe enfocarse en costos y beneficios no cuantificables. Claramente eso es muy diferente a decir: "el presente proyecto no irroga gastos al erario nacional y redundará en beneficios para la sociedad".

P: Transparencia propone que el Congreso cuente con una oficina de estudios económicos que informe a los congresistas sobre el impacto económico que podrían tener sus proyectos legislativos...

R: Así debería ser. Es indispensable que el estudio costo-beneficio de las leyes tenga un contenido real. Yo creo que debe debatirse si se implementa una oficina en el Congreso o si se logran alianzas con la colaboración de otras instituciones, es decir, tercerizar los servicios de una universidad o think tank.

Esa oficina también debería realizar el cálculo presupuestal que permita a los congresistas contar con esa información al momento de votar.

P: ¿A qué te refieres? Según la Constitución, los congresistas no tienen iniciativa en el gasto.

R: Justamente ese es el tema. Arturo Salazar Larraín comentaba que todo proyecto de ley genera gasto... pero la disposición refiere a un gasto directo. Hace varios años, Alberto Bustamante tuvo un informativo llamado "Leyes en Camino", en el que desde una iniciativa privada comentaba cada proyecto de ley que se presentaba llamando la atención sobre los gastos que generaba el proyecto y que no habían sido explicitados.

En realidad, muchos proyectos de ley se acumulan con los del Poder Ejecutivo que si tiene iniciativa de gasto. En otros casos se recurre a señalar que se financia con el mismo presupuesto, pero ello supone redistribuirlo.

P: ¿Y qué respecto de mecanismos de consulta de los proyectos de ley con los sectores interesados y de la sociedad civil, así como la prepublicación de los proyectos, a fin de asegurar la viabilidad de los proyectos y que no respondan a un interés particular en perjuicio de otros? ¿Cómo se puede organizar eso?

R: Actualmente, de acuerdo al Reglamento del Congreso, es obligatorio pre publicar los proyectos de ley y dictámenes. Asimismo, se señala que los dictámenes deben incluir una sumilla de las opiniones que hubieran hecho llegar las organizaciones ciudadanas. La publicación de la agenda legislativa anual permite que los sectores interesados y académicos puedan presentar sus opiniones sobre los temas a los que se les dará prioridad en la legislatura.

Limpieza legal: la CEMOL

P: Una de las consecuencias de que las leyes salgan sin estudios de antecedentes legales, es la proliferación de leyes que nadie sabe si están vigentes o no. ¿Qué pasó con la Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo- CEMOL, creada el 2009, una de cuyas funciones era proponer la derogatoria de las normas que ya no eran vigentes porque habían sido derogadas tácitamente o habían cumplido sus fines?

R: En ese marco fueron derogadas o retiradas del sistema jurídico 14,403 normas con rango de ley que han sido derogadas tácitamente o que ya han cumplido sus fines...

P: ¿Esa comisión terminó su trabajo? ¿Cuánto queda pendiente? ¿Cómo pueden las tecnologías de la información ayudar a este fin y a sistematizar las leyes vigentes?

R: La CEMOL se constituyó nuevamente en el período legislativo que terminó en julio. Presentó dos proyectos de ley de depuración normativa con la colaboración del Ministerio de Justicia y otros sectores del Poder Ejecutivo. **El trabajo debe institucionalizarse. Es una tarea técnica de colaboración entre el Congreso y el Ejecutivo, a la que deben sumarse el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, así como otros actores del sector público y privado.** La depuración de normas tiene como objetivo final sistematizar la legislación vigente por temas, lograr un marco normativo accesible de manera gratuita para ciudadanos, instituciones públicas y privadas, utilizando las TICs en el marco de gobierno electrónico, parlamento abierto y la declaración de transparencia parlamentaria.

Depurar es diferente a desregular, pero son procesos que convergen en brindar a los ciudadanos un marco legislativo que les garantice mayor seguridad jurídica y mejorar el clima de los negocios.

La CEMOL debería institucionalizarse. La ley se deroga solo por otra ley, por ello el grupo de trabajo debe estar integrado por congresistas pues tienen iniciativa legislativa. Lo pendiente puede no ser tan relevante cuantitativamente, pero sí cualitativamente. Es necesario establecer una metodología, sensibilizar a los órganos que emiten normas a fin de que eliminen las cláusulas derogatorias generales y apliquen reglas de técnica legislativa que garanticen la seguridad jurídica en el marco de estándares de otros parlamentos.

Proliferación de bancadas

P: Algo que afecta el manejo del Congreso y la concertación de las leyes, es la proliferación de bancadas...

R: Al Congreso llegan determinados partidos y alianzas, pero luego se fragmentan y se forman nuevos grupos que no responden a lo que fue la voluntad popular, fuera de que se incrementa el número de grupos, afectando el manejo del Congreso y la concertación de leyes.

P: ¿Cuál es la solución para impedir la fragmentación de los grupos o las alianzas dentro del Congreso, o para impedir el llamado Transfugismo?

R: El transfugismo es en parte consecuencia de la inexistencia de partidos institucionalizados. Como bien señala Carlos Meléndez, los partidos no volverán a ser lo que fueron antes, pero deben eliminarse los incentivos que hoy existen para fragmentar el Congreso.

La solución requiere de un acuerdo político para modificar el Reglamento de Congreso, de manera que se mantenga la conformación de los grupos parlamentarios iniciales, que reflejan el resultado electoral. En aplicación del principio que prohíbe el mandato imperativo, los congresistas pueden renunciar a sus grupos parlamentarios, pero no formar nuevos. **Los renunciantes formarían parte de lo que en otros países se denomina grupo mixto, o como se les denomina en el Perú: no agrupados. Los no agrupados sólo pueden presentar proyectos de ley y votar, pero no tienen representación en junta de portavoces, y no entran al reparto de comisiones y se les asigna los espacios que queden vacíos.** Tampoco tienen oficina del grupo ni asesores. En Alemania ni siquiera pueden participar en el pleno. La idea que subyace a este planteamiento no es sólo respetar la voluntad expresada por los electores, sino eliminar los incentivos para renunciar a los grupos.

Voto preferencial, distritos uninominales y dos cámaras

P: Ahora bien, el transfugismo, la ruptura de las bancadas y la indisciplina en ellas se originan en parte en el voto preferencial...

R: El voto preferencial tiene efectos nocivos en la disciplina partidaria incluso dentro del Congreso y en la rendición de cuentas colectiva de los grupos congresales. Una posibilidad es regresar a la lista cerrada y bloqueada para fortalecer los partidos y la disciplina en el Congreso...

P: ¿Qué opinarías de ir a un sistema de distritos uni o bi nominales? Ese sistema es, de un lado, la mejor solución al tema de representatividad y, de otro, tiene un efecto reductor en el número de partidos, o sea que ayuda a la gobernabilidad del Congreso.

R: La correlación entre sistemas electorales y sistemas de partidos ha sido ampliamente debatida en la ciencia política. **El efecto del tamaño de las circunscripciones electorales ha ocupado a destacados investigadores como Rae, Lipset, Nohlen o Lijphart. En una estructura bicameral del Congreso tiene lógica contar con dos criterios de representación, una local y otra nacional, pero hay que analizar otros factores.** En el debate de reformas electorales hay que partir por un diagnóstico y plantear una reforma integral.

P: ¿Eso significa que si fuéramos a un sistema bicameral sí tendría sentido, en diputados por ejemplo, ir a un sistema de distritos electorales pequeños y más bien elegir el Senado en distrito único nacional o por macroregiones?

R: Si, en ese caso sí, y un senado chico elegido en distrito único nacional sería ideal a mi juicio.

P: Jorge Morelli sostiene que para favorecer la gobernabilidad y prevenir la dación de leyes populistas, cuando el Ejecutivo observa una ley y el Congreso insiste en ella, debería elevarse el número de votos necesarios para la insistencia, que ahora es solo el 50% más uno de número legal de congresistas, a los 2/3, por ejemplo, como es en muchos países, sobre todo considerando que el Congreso es unicameral. Esto para prevenir la dictadura del Congreso...

R: De manera comparada, en el Perú, uno de los temas que debilita al Presidente de la República en el diseño constitucional es que la observación de la ley aprobada se insiste con mayoría absoluta. En los presidencialismos de la región, la mayoría exigida es de dos tercios.

Siempre hay el riesgo de leyes populistas. Con mayor razón cuando no se precisa saber cuál es el costo de su implementación antes de votar.

En el 2001 se introdujo la doble votación de las iniciativas legislativas, a fin de compensar la rapidez del procedimiento legislativo peruano en un Congreso unicameral, permitiendo una mayor reflexión. Esa doble votación se cumple excepcionalmente.

P: La barrera o valla congresal se elevó solo en 1 punto porcentual para cada miembro de una alianza. ¿Debería subirse a 2.5 puntos

tal como estuvo inicialmente planteado?

R: **Sí. En el pasado reciente, las alianzas electorales contribuyeron a fragmentar el Congreso. Ello, al lado de la decisión política por la que se consintió que quienes se apartaban de sus grupos parlamentarios formen nuevos, o se integren a otros existentes. Así, el efecto de la barrera electoral fue virtualmente eliminado.** Por ello, tan importante como elevar la valla para la asignación de escaños es eliminar los incentivos de fragmentación del Congreso. Quien renuncie a su grupo parlamentario no debería formar uno nuevo.

Estoy de acuerdo en elevar la barrera legal. Con el 1% adicional por cada partido que integre una alianza electoral, poco se habría avanzado para lograr el efecto reductor. Si tomamos los resultados de los procesos electorales del 2006 y 2011, solo la Alianza de Frente Democrático integrada por Acción Popular, Partido Democrático Somos Perú y Todos por el Perú hubiera sufrido el efecto de la valla legal. Las alianzas cuando constituyen coaliciones de gobierno o parlamentarias favorecen a la gobernabilidad. Por el contrario, cuando la motivación es eludir los efectos de la ley, distorsionan los efectos del diseño electoral.

P: ¿Tiene sentido que un partido que no se presente a elecciones pueda conservar su inscripción, como ha ocurrido en el último proceso?

R: Los partidos políticos existen para participar en elecciones y ganar los cargos sujetos a representación. Así participan en la vida política del país. En ese sentido la reforma de enero que dispone mantener la inscripción de los partidos que no participen de elecciones generales me parece un despropósito. La inoportuna reforma, pues se publicó en medio del proceso electoral, no señaló plazo ni formalidad. De otro lado, la aludida reforma es inconveniente a los fines de sincerar el número de partidos políticos.

Ver en **Lampadia** otras publicaciones vinculadas a la reforma del Congreso:

- [Selva legislativa asfixia e incapacita al Perú - Bien dicen que somos hijos de la madre patria](#)
- [Desregulemos antes de pensar en nuevas leyes - Sociedad civil debe promover buenas prácticas parlamentarias](#)

Lampadia