

ESTUDIOS SOBRE EL CONGRESO PERUANO

Grupos parlamentarios, disciplina
partidaria y desempeño profesional



• INSTITUTO ETICA Y
DESARROLLO



Estudios sobre el Congreso Peruano. Grupos parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño profesional

© Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) 2009

© Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM) 2009

Primera Edición: diciembre de 2009

Tiraje: 1,000 ejemplares

ISBN: 978-613-45130-7-7

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°: 2009-15903

Diseño y producción editorial:

Fondo Editorial de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya

Impreso en el Perú por: Metrocolor S.A., Los Gorriones 350, Lima 9, Perú

Esta es una publicación conjunta de IDEA Internacional y de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, instituciones que favorecen la divulgación de sus trabajos, y responderán a la mayor brevedad a las solicitudes de uso, traducción o reproducción de esta publicación.

Las opiniones reflejadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de IDEA Internacional ni de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, de sus juntas directivas o de los miembros de sus consejos.

**Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
(IDEA Internacional)**

SE- 103 34 Estocolmo, Suecia

Teléfono: +46 8 698 37 00

Fax: +46 8 20 24 22

Correo electrónico: info@idea.int

Sitio web: www.idea.int

Sede para la región andina:

Av. Andrés Reyes 191 – San Isidro

Lima 27/ Perú

Teléfono: + 51 1 440 40 92

Correo electrónico: infoperu@idea.int

Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM)

Av. Paso de los Andes 970 – Pueblo Libre

Lima 21 / Perú

Teléfono: (51 1) 424 5322

Sitio web: www.uarm.edu.pe

Correo electrónico: fondoeditorial@uarm.edu.pe

librosuarm.blogspot.com



Programme for the
Endorsement of
Forest Certification

ESTE ES UN LIBRO AMIGO DE LOS BOSQUES

El papel utilizado para la impresión de este libro ha sido fabricado a partir de madera procedente de bosques gestionados con los más altos estándares ambientales, garantizando una explotación de los recursos sostenible con el medio ambiente.



INDICE

PRÓLOGO	11
PRESENTACIÓN	
Los grupos parlamentarios y su impacto en el funcionamiento del Congreso de la República	13
I. DIMENSIONES PROGRAMÁTICA, DISCIPLINARIA Y REPRESENTATIVA DEL DESEMPEÑO PARLAMENTARIO	
<i>Jorge Valladares (coordinador)</i>	33
Introducción	33
1. Metodología	36
2. Dimensiones de análisis	39
3. Principales resultados	41
3.1. Esfera individual	45
3.2. Esfera ideológico-programática	50
3.2.1. Problemas del país	50
3.2.2. Distancias de ubicación ideológica	53
3.2.3. Distintas concepciones de democracia	57
3.2.4. Posiciones en temas de política	59
3.2.5. Percepciones sobre las diferencias entre hombres y mujeres	64
3.3. Dimensión disciplinaria	65
3.3.1. Cohesión de las posiciones programáticas y disciplina en las votaciones	65
3.3.2. La coordinación entre el parlamentario y su grupo	76

3.4. Esfera representativa e imagen del Congreso de la República	81
3.4.1. <i>Valoración de la función de representación</i>	81
3.4.2. <i>Contacto con grupos de la sociedad</i>	83
3.4.3. <i>Frecuencia de visitas a las circunscripciones</i>	86
3.4.4. <i>Soluciones para la débil imagen del Congreso</i>	88
3.4.5. <i>Agenda parlamentaria</i>	91
 II. UNIDAD DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA	
<i>Jorge Valladares Molleda</i>	101
Introducción	101
1. La importancia del estudio de la unidad partidaria en las votaciones legislativas	104
2. ¿Cómo medir la unidad en el congreso peruano?	
Decisiones metodológicas	104
2.1. Primera decisión: Incluir las abstenciones en el cálculo	105
2.2. Segunda decisión: Excluir las votaciones con unanimidad	108
2.3. Tercera decisión: La exclusión de la ausencia como base del cálculo	109
3. El índice de unidad de los grupos parlamentarios	110
4. Evolución del índice de unidad por legislatura y por grupos	113
5. Razones para la débil unidad	114
5.1. Los temas críticos de baja unidad	115
5.2. Las implicancias del sistema electoral	116
5.3. El efecto de la relación oposición-gobierno	118
Conclusiones	121

III. ÉTICA PARLAMENTARIA, DESEMPEÑO PROFESIONAL DE LOS CONGRESISTAS Y FORTALECIMIENTO DE LAS BANCADAS	123
<i>Mariella Sala, Jorge Aragón y Miguel Cruzado</i>	
Introducción	123
1. Ética parlamentaria	125
1.1. Una ética pública	125
1.2. Una ética profesional	127
1.3. Ética profesional del servicio público	129
1.4. La especificidad parlamentaria: entre el servicio público y la representación política	130
1.5. La relevancia de las instituciones: una ética con reglas y estructuras formales	133
2. El funcionamiento de los grupos parlamentarios	136
2.1. Composición y organización de las bancadas	138
2.2. Procedimientos para la presentación de proyectos y para las reuniones de bancada	141
2.3. Reserva, confidencialidad y privacidad de las bancadas	143
2.4. Funcionamiento de las bancadas: manejo de la información	147
3. Tensiones en la representación	150
3.1. Tensiones entre el congresista y su bancada	152
3.2. Votar con la bancada o votar por la región	156
3.3. La relación bancada-partido	157
Conclusiones	158
1. Organicidad, funcionamiento y regulación de los grupos parlamentarios	160
2. Condiciones adicionales que dificultan el funcionamiento coherente y consistente de los grupos parlamentarios	160

3. Desafíos para mejorar el funcionamiento de los grupos parlamentarios	161
Recomendaciones	161
1. En relación con la regulación y el funcionamiento de los grupos parlamentarios	161
2. En relación con la Comisión de Ética Parlamentaria	162
3. En relación con la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo, el sistema electoral y el sistema de partidos	162
Anexo 1 : Artículo 37 del Reglamento (modificado) del Congreso	163
Anexo 2: Extractos de las entrevistas realizadas	164
2.1. Organización y funcionamiento del grupo parlamentario	164
2.1.1. <i>Asesor de Unidad Nacional</i>	164
2.1.2. <i>Asesores de la Célula Parlamentaria Aprista</i>	164
2.1.3. <i>Asesor de Unidad Nacional</i>	165
2.2. Tensiones en el voto del congresista	166
2.2.1. <i>Congresista de Alianza Parlamentaria</i>	166
2.2.2. <i>Congresista de Unión por el Perú</i>	166
2.2.3. <i>Integrante de la Comisión de Ética del Congreso</i>	167
2.2.4. <i>Congresista de la Célula Parlamentaria Aprista</i>	167
LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL CONGRESO PERUANO	
<i>Giovanni Forno Flórez</i>	169
Introducción	169
1. La legislación peruana	171
1.1. La Constitución	171

1.2. El Reglamento del Congreso de la República	171
1.3. El Código de Ética Parlamentaria	172
1.4. Otras normas legales	172
1.5. El Tribunal Constitucional	172
2. El “Estudio sobre el Congreso peruano”	173
2.1. Líneas de investigación	173
2.2. Algunos comentarios	175
3. La investigación “Unidad de los grupos parlamentarios en el Congreso de la República”	180
4. Una asignatura pendiente	180
 CALIDAD Y CONDICIONES DE DESEMPEÑO DE LA REPRESENTACIÓN, A PROPÓSITO DE CUATRO ESTUDIOS SOBRE EL CONGRESO PERUANO	
<i>César Delgado-Guembes</i>	185
 Introducción	185
1. Contextos y escenarios en los que opera la representación política	187
1.1. Dificultades normativas	188
1.2. Dificultades organizacionales	190
1.3. Dificultades culturales	192
2. Las dimensiones de la representación y los efectos de sus ineficiencias	194
2.1. Dimensión personal	196
2.2. Dimensión programática	200
2.3. Dimensión disciplinaria	203
2.4. Dimensión representativa	209
3. Representación y estructuración orgánica del Congreso	215
3.1. Condiciones de elegibilidad por competencias en gestión estatal	216

3.2. Elección quinquenal de cargos directivos y comisiones ordinarias	218
3.3. Número máximo de comisiones según capacidad representativa de los grupos parlamentarios	222
4. Apreciaciones conclusivas	225

ANEXO: PROYECTO DE REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

<i>José Elice Navarro</i>	229
---------------------------	-----

Finalidad del proyecto	229
-------------------------------	-----

Exposición de motivos	229
------------------------------	-----

A. Recursos asignados a los congresistas	229
B. Personal contratado al servicio de los congresistas	230
C. El rol de los grupos parlamentarios en el control de la conducta de los congresistas	232
D. Una reforma necesaria	233

Proyecto de Resolución Legislativa	235
---	-----

Artículo 1. Modificación del Reglamento del Congreso de la República	235
Artículo 2. Modificación del Código de Ética Parlamentaria	239
Artículo 3. Modificación del Reglamento de la Comisión de Ética Parlamentaria	241

Bibliografía	243
---------------------	-----

PRÓLOGO

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y el Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya se complacen en poner en sus manos el presente libro. Ambas organizaciones consideramos que es de urgente necesidad fortalecer las instituciones y los procedimientos democráticos en nuestro país, para así revertir la situación actual caracterizada por la extendida sensación de crisis de representación dentro de nuestro actual régimen democrático. En particular, el Congreso de la República, máximo organismo de representación popular, viene sufriendo desde hace ya algunos años de una creciente desafección.

Dos fueron las principales motivaciones que nos animaron a unir esfuerzos. En primer lugar, el poner al alcance de un público amplio un conjunto de trabajos que se han llevado a cabo en los últimos años sobre la organización, el funcionamiento y el desempeño del Congreso peruano y de los congresistas. En segundo lugar, contribuir a generar una discusión que ayude a vislumbrar los cambios y las reformas necesarias para mejorar el desempeño de esta institución clave para el funcionamiento del régimen democrático.

Los trabajos que componen el cuerpo de este libro abordan diferentes temas: las dimensiones programática, disciplinaria y representativa de desempeño parlamentario; la unidad de los grupos parlamentarios en el Congreso peruano; y la relación entre ética parlamentaria y desempeño profesional de los congresistas. Estamos convencidos de que estos trabajos significarán una contribución importante al necesario desarrollo de actividades de investigación vinculadas al parlamento y a la

actividad parlamentaria; estudios que hasta el momento y por diversos motivos han sido muy escasos en el Perú.

Esta publicación ha sido posible gracias a la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega.

Esperamos que los ensayos que componen este libro sean de utilidad para quienes están interesados en ampliar su comprensión de cuáles son las principales funciones y responsabilidades de una institución como el Congreso, cuáles son los principales problemas que afronta para desempeñarlas y hacia dónde deben encaminarse los esfuerzos para mejorar, sobre todo, su capacidad de representación política.

Rafael Roncagliolo

Asesor Principal para los Países Andinos

y Jefe de Misión para Perú

IDEA Internacional

Oscar Espinosa de Rivero

Director del Instituto Ética y Desarrollo

de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya

PRESENTACIÓN

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SU IMPACTO EN EL FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

José Elice Navarro¹

I

Se me ha pedido desarrollar algunos comentarios previos a título de presentación de los tres trabajos publicados en este libro, los cuales, por su actualidad y consistencia, considero de gran importancia. Se trata de “Dimensiones programática, disciplinaria y representativa del desempeño parlamentario”, a cargo de un equipo coordinado por Jorge Valladares, “Unidad de los grupos parlamentarios en el Congreso de la República”, realizado también por el mismo equipo y “Ética parlamentaria, desempeño profesional de los congresistas y fortalecimiento de las bancadas”, llevado a cabo en el Instituto Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

Los tres estudios tratan sobre problemas actuales del parlamento peruano y, de manera especial, sobre los grupos parlamentarios y su impacto en el funcionamiento del Congreso de la República, tema que hasta hace poco no despertaba mayor interés en los politólogos y analistas políticos, como sí lo han suscitado y suscitan los partidos políticos. Me pregunto entonces ¿por qué de pronto surge este interés por los grupos parlamentarios?

¹ Abogado. Ex Oficial Mayor del Congreso de la República del Perú. Director ejecutivo de Reflexión Democrática (www.reflexiondemocratica.org.pe).

Martín Tanaka ha dicho con relación a los problemas que enfrenta la democracia en el Perú, que “...los problemas actuales no están tanto en supuestas restricciones institucionales heredadas del período precedente, sino en la debilidad de los actores políticos y en la existencia de una democracia sin partidos” (Tanaka 2005: 19). Creo que tiene razón y no soy el único que piensa así. Muchos analistas e investigadores comparten la afirmación de Tanaka.

Al parecer, la búsqueda de respuestas sobre el problema de la debilidad de los partidos políticos y, en consecuencia, del sistema de partidos en el Perú², ha derivado en un encuentro necesario y lógico con los grupos parlamentarios, los cuales evidencian mayor protagonismo y dinamismo en comparación con las organizaciones políticas que constituyen (o pretenden constituir) su raíz.

Del mismo modo, quienes durante casi dos décadas nos hemos preocupado por la relación entre partidos y parlamento en el Perú, desde la óptica formal del derecho parlamentario, descubrimos en el aporte de otras ciencias sociales que podemos encontrar respuestas que el análisis jurídico y el derecho comparado no han sido capaces de ofrecernos.

A propósito, recuerdo que a inicios de los años 80 del siglo pasado empezó a circular por Lima —mejor dicho, por algunas bibliotecas de Lima— un libro titulado *Derecho parlamentario español*, de Fernando Santaolalla López. Aquel libro nos enseñó que ya existía una rama autónoma del derecho conocida como “derecho parlamentario”, la cual se había desprendido del derecho constitucional aunque sin desligarse de él (1983: 14).

Santaolalla define el derecho parlamentario como el “... conjunto de normas y de relaciones constituidas a su amparo, que regulan la

² Para una mayor precisión sobre el concepto “sistema de partidos” aplicado al Perú, se puede consultar Planas (2000: 30-34).

organización y el funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho” (1983: 16). Luego, utilizando el método exegético, se refiere a las instituciones parlamentarias españolas, destinando un capítulo entero al tratamiento de los grupos parlamentarios.

Sobre estos Santaolalla dice que

[...]son los ejes sobre los que gira la vida política de las asambleas legislativas de nuestra época. Frente al parlamentarismo decimonónico, en el que los representantes individuales eran factor primordial, mientras que las organizaciones políticas tenían una presencia débil y desdibujada, la situación de las cámaras actuales supone una inversión casi completa de elementos adjetivos, estas organizaciones se han transformado en los pilares sustantivos del sistema. De esta forma, los verdaderos protagonistas del parlamentarismo de nuestro tiempo son estas fuerzas políticas organizadas y su trasunto parlamentario, los así llamados *grupos políticos o grupos parlamentarios*, son los determinantes reales de las decisiones y funcionamiento del poder legislativo del Estado. (Santaolalla 1983: 103)

Así, los grupos parlamentarios son, desde hace mucho tiempo, parte de la temática del derecho parlamentario³, donde su tratamiento no siempre ha estado ligado al de los partidos políticos, es decir, no siempre se ha vinculado con el esquema según el cual la composición y orientación de los grupos correspondería a la de los partidos a través de los cuales sus miembros llegan al parlamento. Hoy observamos que es cada vez más difícil sostener

³ Al revisar la bibliografía que he consultado encuentro que la inclusión de los grupos parlamentarios como tema de cursos y tratados de derecho parlamentario se inicia alrededor de los años 60, como se evidencia en obras italianas y francesas, a las que después hubieron de seguir las españolas e iberoamericanas. Es menos probable un tratamiento así en el mundo anglosajón y siempre queda la duda sobre cómo evolucionó tal tema en Alemania.

la correspondencia entre el partido y el grupo parlamentario. Esta falta de correspondencia y la manifiesta tendencia hacia la autonomía que registran esos grupos abre un amplio espacio de análisis que requiere bastante más que conocimientos de derecho.

El debate sobre los grupos parlamentarios ha cobrado vigencia y trascendido las fronteras del derecho parlamentario. Ahora es parte de un esfuerzo multidisciplinario de búsqueda de respuestas a lo que viene ocurriendo con los actores políticos en un escenario incierto en el que no existen más los partidos de antaño, aquellos ideológicos, con programa, sólida organización e influencia sobre sus militantes en el parlamento. De ellos sólo queda, a lo mucho, un remedo, lo mínimo suficiente para alimentar nostalgias y aguardar a que, en forma silenciosa, las viejas generaciones de políticos de partido se extingan, para ser reemplazadas por la de los noveles pero bien adiestrados yuppies del marketing electoral. En efecto: “los partidos han dejado de ser programáticos, para convertirse en máquinas electorales”⁴.

Las organizaciones políticas de hoy son organizaciones con vocación de fugacidad y, en esencia, electorales. En ellas la ideología y el programa han dado paso al lema vendedor y al plan de gobierno de panfleto. Los partidos de hoy, suerte de clubes de opinión, a veces acompañados por masas informes y eventuales —superpuestas en los padrones electorales—, comparten tareas con las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, en un escenario donde ni estos ni aquellas aspiran a convertirse en partidos, sino solo a ser más eficientes en lo que hacen; las primeras: mejorar sus planes y herramientas de intervención; los segundos: crear realidades paralelas capaces de ser manejadas mediante herramientas mediáticas. Las organizaciones de la sociedad civil suplen la

⁴ Ver Roncagliolo y Meléndez (2007: 20-21).

ausencia o debilidad institucional de los partidos para ocupar el espacio de intermediación entre la sociedad y el Estado, mientras los medios crean sus propias “historias reales”, sus particulares diagnósticos y sus influyentes mensajes. A los partidos políticos, organizaciones débiles e imprecisas, no les queda más que seguir el juego, sumarse a las corrientes creadas por los nuevos actores que fijan la pauta y ponen la agenda y hacer del mejor modo posible lo que, al parecer, es lo único que por ahora saben hacer bien: servir de canal para el acceso a cargos públicos de elección popular.

Sin organizaciones políticas que los respalden, los grupos parlamentarios están solos. Si antes la influencia del partido sobre ellos fue en promedio débil, hoy el partido está ausente. Pero los grupos siguen siendo importantes en la vida parlamentaria, aún son su sustento y la fuente del consenso posible y pueden ayudar a definir objetivos corporativos y orientar las decisiones más importantes de las asambleas representativas. Las deficiencias del parlamento se explican, en gran medida, por las de sus grupos parlamentarios, al mismo tiempo que las deficiencias de la democracia representativa se explican, también en parte —y muy importante—, por las de las organizaciones que sostienen el sistema, entre ellas el propio parlamento.

La preocupación que se inició en relación al presente y el futuro de las organizaciones políticas —en especial de los partidos políticos—, ha alcanzado también a los grupos parlamentarios porque son considerados importantes. Ahora ya no son motivo de comentarios al margen sino de reflexiones profundas. Estos grupos, en el actual escenario de cambio institucional, aparecen como una opción válida para compartir, con las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, el espacio que antes, en teoría y en la práctica, ocuparon de manera destacada —y a veces exclusiva— los partidos políticos.

II

Según Pedro Planas, "el nacimiento de los grupos parlamentarios fue un fenómeno simultáneo al desarrollo y la democratización de los parlamentos. En Alemania, el vocablo *Fraktion* comenzó a utilizarse como sinónimo de grupo parlamentario en la Asamblea de Frankfurt (1848). En España, el término *fracción* apareció con otro significado en los Reglamentos de 1838 y 1847 y [...] sólo adquirió su actual contenido en la II República. En Francia, al amparo de la Ley de Asociaciones de 1901, se creó el grupo de la Cámara de Diputados, con domicilio en el mismo parlamento" (Planas 2001: 277-278)⁵.

En las páginas iniciales de un libro publicado en 1989, el jurista español Alejandro Saiz Arnaiz intenta explicar el proceso de instauración formal de los grupos parlamentarios en Europa. Dice Saiz que

[...] las fracciones o grupos parlamentarios no aparecen jurídicamente formalizados en los ordenamientos europeos hasta las primeras décadas del presente siglo. La ausencia de ese reconocimiento no significa, sin embargo, que entre los miembros de las asambleas legislativas decimonónicas no se produjesen fenómenos colectivos de reunión o asociación cuyo fundamento último se encontraría en la existencia de determinadas afinidades no necesariamente ideológicas [...]. Los precedentes de las modernas fracciones surgen con el constitucionalismo liberal confundándose con los partidos políticos entonces embrionarios, en el momento en que las cámaras representativas sustituyen a las asambleas estamentales propias del antiguo régimen y en el ámbito de las formas parlamentarias de gobierno que una vez sentado el precedente británico los países de la Europa continental imitarán de modo más o menos consciente [...]. Este triple dato (partidos, parlamento y sistema de

⁵ Aquí se cita en parte a Saiz Arnaiz (1989: 17, nota al pie).

gobierno) condicionará en los varios Estados la evolución desde aquellas primitivas agrupaciones de componentes de las cámaras hasta los grupos parlamentarios en el sentido técnico moderno del término. El proceso variará de un ordenamiento a otro pero el resultado final será siempre el mismo: la plasmación jurídica de unos sujetos de la actividad parlamentaria que hasta ese momento resultaban —al menos en el plano formal— desconocidos”. (Saiz Arnaiz 1989: 17-18)⁶

Hay, pues, una conocida relación entre el origen histórico de los grupos parlamentarios y el de los partidos políticos. Al respecto, Maurice Duverger ha dicho que:

[...] de hecho, los verdaderos partidos datan de hace apenas un siglo. En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra; había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos. En 1950 estos funcionan en la mayoría de las naciones civilizadas, esforzándose las demás por imitarlas [...]. En general, el desarrollo de los partidos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y las prerrogativas parlamentarias. Cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia las asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo; cuanto más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los electores a través de comités capaces de dar

⁶ En una nota sobre el sentido técnico moderno del término “grupo parlamentario”, el autor dice que “el concepto técnico moderno de fracción parlamentaria exige, a nuestro juicio, su reconocimiento formal, normalmente en los reglamentos de las cámaras, (lo mismo que) la atribución a dichos actores parlamentarios de ciertas competencias en la actividad propia del órgano estatal en el que llevan a cabo sus funciones, su organización y funcionamiento internos de modo estable y continuado y —en la mayoría de las ocasiones— su relación con sujetos en principio foráneos a las cámaras (fuerzas políticas).” (Saiz Arnaiz 1989 18)

a conocer a los candidatos y de canalizar los sufragios en su dirección. El nacimiento de los partidos está ligado, pues, al de los grupos parlamentarios y los comités electorales. Sin embargo, algunos manifiestan un carácter más o menos desviado en relación con este esquema general: su génesis se coloca fuera del ciclo electoral y parlamentario, siendo esta exterioridad su carácter común más neto. (Duverger 1980: 15-16)

Pero si también se reconoce un origen no electoral ni parlamentario a los partidos políticos —por ejemplo a partir de las sociedades de pensamiento—, no hay duda sobre su génesis parlamentario-electoral⁷.

Desde su aparición en forma de fracciones parlamentarias, pasando por su influencia determinante en la formación de los partidos políticos y hasta su configuración y reconocimiento como órganos formales o no del parlamento, los grupos parlamentarios han mostrado su necesidad, la misma que los ha posicionado como elementos principales —y por ahora imprescindibles— de la organización y dinámica parlamentarias.

III

En la doctrina jurídica hay una discusión permanente sobre si los grupos parlamentarios son o no órganos del parlamento y si deben o pueden ser considerados como tales. También se discute sobre su importancia en la organización y el desarrollo de las actividades parlamentarias —sean reconocidos o no como

⁷ Para Duverger el esquema del proceso es claro: "[...] creación de grupos parlamentarios, en primer lugar; en segundo lugar, aparición de comités electorales; y, finalmente, establecimiento de una relación entre estos dos elementos [...]. Una vez nacidas estas dos células madres, grupos parlamentarios y comités electorales, basta con que una coordinación permanente se establezca entre estos y que lazos regulares los unan a aquellos, para que nos encontremos frente a un verdadero partido político". (Duverger 1980: 16, 21)

órganos parlamentarios. En ambos casos creo que la discusión resulta bizantina, toda vez que los grupos parlamentarios (fracciones, bancadas, etc.) existen y actúan efectivamente en la gran mayoría de parlamentos del mundo, si no en todos. Así, y en tanto el parlamento es un órgano en esencia político, el reconocimiento formal de estos grupos podría considerarse, sin restarle importancia, un tema de segundo plano. La incidencia de las actividades y decisiones de los grupos sobre la vida parlamentaria es más que evidente.

En un estudio de la Inter-Parliamentary Union publicado en 1986 se registró la existencia de grupos parlamentarios en la gran mayoría de los 82 parlamentos estudiados, teniendo ellos diferentes niveles de reconocimiento (Inter-Parliamentary Union 1986: 589-591)⁸, como se aprecia en la tabla 1.

Tabla 1. Reconocimiento formal de los grupos parlamentarios (1986)

Formas de reconocimiento	Cantidad de países
Reconocidos por la Constitución	15
Reconocidos por las reglas de procedimiento (reglamentos parlamentarios)	15
Reconocidos por la legislación, en forma expresa o tácita	15
No están formalmente reconocidos pero existen	11
Sólo existen partidos	17
No hay partidos reconocidos en el parlamento	9
Total	82

Fuente: Inter-Parliamentary Union (1986).

No creo que este panorama haya cambiado demasiado en las últimas décadas, y, si así ha sido, lo más probable es que haya ocurrido un aumento del número y reconocimiento de los grupos parlamentarios.

⁸ Este estudio no ha sido actualizado hasta la fecha.

Su existencia no es sólo el resultado de la natural proyección de las estructuras y afinidades partidarias dentro del parlamento luego de un proceso electoral, sino también —y por sentido común— la respuesta a la necesidad en los parlamentos contemporáneos de que los congresistas se organicen y actúen en base a grupos, unidos por algunos elementos afines —partidarios o no— para facilitar la claridad de posiciones y la organización de las actividades parlamentarias mediante procedimientos de coordinación; de otro modo, resultaría bastante complicado y caótico que cada parlamentario actúe como una individualidad absoluta. La organización del trabajo parlamentario a partir de las actividades y decisiones de los grupos es un elemento esencial del método del parlamento.

Intentemos imaginar cuán diferente sería la vida parlamentaria sin grupos más o menos organizados. No es difícil prever difíciles situaciones de imprecisión de rumbo y ausencia de objetivos, descoordinación general e individualismo extremo. Al mismo tiempo, ello afectaría la percepción del parlamento como una corporación pública sólida y representativa.

Lo cierto es que hoy los grupos parlamentarios, reconocidos o no de manera oficial, son sin duda actores principales de la vida parlamentaria. Como bien dice Enrique Guerrero Salom

[...] el funcionamiento de los parlamentos actuales no se basa en la libre apreciación y decisión de los diputados y senadores individuales, sino que gira en torno a la organización, la cohesión y la disciplina de los grupos parlamentarios, que se han convertido en los auténticos protagonistas de la vida parlamentaria. Se ha llegado a afirmar que los parlamentarios ya no contribuyen directamente a formar la voluntad política de las cámaras y de sus órganos, sino que lo hacen por medio de sus grupos y conformando la voluntad política de estos [...]. De la misma manera que se dice que el Estado contemporáneo es un Estado de partidos, se señala que el

parlamento actual es un parlamento de grupos. La relación entre una afirmación y la otra es tan estrecha como la existente entre los partidos políticos que concurren a las elecciones y los grupos parlamentarios que estructuran después en las cámaras la representación que aquellos han obtenido en las mismas. (Guerrero Salom 2004: 106)

En una publicación oficial del parlamento alemán -el Bundestag- se lee que

[...] los grupos parlamentarios ejercen un protagonismo determinante en el trabajo parlamentario. En su seno se forma la voluntad política —por regla general a fin de cuentas uniforme— que a continuación se articula en el Bundestag y ante la opinión pública en su conjunto. La opinión pública espera de los grupos parlamentarios que representen respectivamente criterios uniformes en los asuntos esenciales. Esa unidad de criterio en las posiciones políticas relevantes también es la condición previa para el perfil político y la eficacia parlamentaria de los grupos parlamentarios. A estos efectos no es necesaria la llamada disciplina del voto. (Schreiner y Linn 2006: 12-13)

Por su parte, Ignacio Torres Muro dice que

[...] afirmar que la importancia de los grupos parlamentarios es un fenómeno básico en los parlamentos de hoy se ha convertido en algo casi rutinario a la hora de ocuparse de estos temas, hasta el punto de que se dice que nos hallamos ante una grupocracia en la que estos son centro, motor y punto constante de referencia [...] Todos reconocen que sin ellos las cámaras funcionarían de una manera totalmente distinta y, desde luego, su aparición provocó grandes cambios en la estructura de las mismas. (Torres Muro 1987: 225)

Además de las afirmaciones sobre la importancia de los grupos parlamentarios en el parlamento contemporáneo, las líneas precedentes traslucen un componente ético muy importante en la percepción de su rol, cuando se dice, por ejemplo, que “la opinión

pública espera que los grupos parlamentarios...”; es decir, detrás de la reconocida necesidad de la existencia de los grupos parlamentarios hay una exigencia de deber ser. Esto es, los grupos han de cumplir o deben cumplir en una democracia y en el seno de su principal asamblea representativa, la función crucial de articular la voluntad política y garantizar criterios uniformes en beneficio de un mejor y más ordenado ejercicio de la función parlamentaria. Esa claridad y ese orden tienen también, sin lugar a dudas, un efecto benéfico sobre la opinión ciudadana acerca de los grupos parlamentarios y del propio parlamento. Hay, pues, un deber de pertenencia de los miembros del parlamento a un grupo parlamentario, así como un deber de permanencia en él y de un mínimo de observancia de sus estatutos, acuerdos y normas internas.

IV

La Constitución de Portugal da a los grupos parlamentarios “...el más importante tratamiento constitucional que conozca el derecho comparado” (Planas 2001: 282), pues, en efecto, la Constitución portuguesa contiene un artículo dedicado a los grupos parlamentarios y nueve referencias indirectas. Es decir, los grupos parlamentarios están “constitucionalizados”. Y este no es un rasgo exclusivo del constitucionalismo portugués, pues la Constitución italiana alude dos veces a los grupos parlamentarios y, entre otras, las Constituciones alemana y española los mencionan. En América Latina estos grupos tienen status constitucional en México, Ecuador y Perú.

En el Perú los grupos parlamentarios fueron reconocidos constitucionalmente en el artículo 177 de la Constitución Política de 1979. Esta disposición constitucional se repite casi exactamente en el artículo 94 de la Constitución vigente de 1993.

Tabla 2. Reconocimiento de los grupos parlamentarios en las constituciones peruanas de 1979 y 1993

Constitución política de 1979	Constitución política de 1993
Artículo 177. Cada cámara elabora y aprueba su reglamento, elige a sus representantes en la comisión permanente y en las demás comisiones, establece la organización y atribuciones de los grupos parlamentarios, arregla su economía, sanciona su presupuesto, nombra y remueve a sus funcionarios y empleados y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley [...] El Congreso aprueba su propio reglamento que tiene fuerza de ley. También la tienen los reglamentos de cada cámara.	Artículo 94. El Congreso elabora y aprueba su reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la comisión permanente y en las demás comisiones; establece la organización y atribuciones de los grupos parlamentarios, gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.

Esta constatación no significa, por supuesto, que antes no existieron grupos parlamentarios, mas estos correspondían entonces a los partidos políticos. Es importante advertir, además, que de la lectura del Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853 —modificado varias veces— es fácil concluir que hasta inicios del siglo XX se registró una tendencia a considerar que la base de la organización y la dinámica de los parlamentos en el Perú eran los parlamentarios mismos en su individualidad.

Bajo la Constitución de 1979, el Reglamento de la Cámara de Diputados de 1988 contuvo una gran cantidad de disposiciones mediante las cuales se regularon variados aspectos relativos a los grupos parlamentarios en materia de elección de escaños, asignación de recursos y, sobre todo, coordinación para la toma de diversas decisiones. Y me permito destacar este punto, el de la coordinación, pues aquel reglamento previó no solo qué asuntos era necesario someter a consideración de los grupos (celebración de sesiones,

creación de comisiones, designación de los representantes oficiales de la cámara, presentación de artículos sustitutorios, presentación de interpelaciones, etc.) sino también la existencia de un espacio orgánico de coordinación denominado Comisión de Coordinación de los Grupos Parlamentarios, es decir, una verdadera junta de portavoces. Así, la Constitución de 1979 establece:

Artículo 65°. La Comisión de Coordinación de los Grupos Parlamentarios, es integrada por los coordinadores nombrados por sus propias agrupaciones con la finalidad de efectuar las coordinaciones necesarias para la elaboración del cuadro de comisiones y otras tareas inherentes a conseguir el buen desenvolvimiento de la labor parlamentaria. La comisión se reúne el primer día hábil de la semana en época de legislatura ordinaria o extraordinaria; y, a iniciativa de su presidente o a pedido de uno de sus miembros, en época de receso [...] El presidente, de acuerdo con los grupos parlamentarios, establece el número de miembros de la Comisión de Coordinación, respetando, en todo caso, el criterio de proporcionalidad.

El Reglamento del Senado, aprobado el mismo año que el de la Cámara de Diputados, también reguló a los grupos parlamentarios y a la junta de portavoces:

Artículo 56°. La junta de portavoces es el órgano coordinador para el funcionamiento de la cámara, estará integrada por el presidente del Senado, que la presidirá, y por un representante de cada grupo parlamentario inscrito.

Nótese que esta disposición establece que la junta de portavoces es el “órgano coordinador para el funcionamiento de la cámara”, es decir, no sólo es órgano de coordinación para los efectos de, por ejemplo, la elaboración del cuadro de comisiones, sino que lo es para discutir y tomar acuerdos sobre cualquier asunto que pueda ser incluido dentro del marco de la coordinación general

para el funcionamiento de la cámara o, como dice el artículo 65 del Reglamento de la Cámara de Diputados, para desarrollar "... otras tareas inherentes a conseguir el buen desenvolvimiento de la labor parlamentaria".

El actual Reglamento del Congreso de la República —que ha tenido más de 100 modificaciones— también regula a los grupos parlamentarios y establece la existencia de una junta de portavoces. En su versión original, este reglamento fue diseñado para que los asuntos relativos a la organización del trabajo parlamentario y al contenido de la agenda parlamentaria se decidan mediante la coordinación permanente de los grupos en el seno del consejo directivo que, como dije en un breve artículo publicado en 1995, "...reúne las calidades de órgano directivo y junta de portavoces" (Elice Navarro 1995: 118). Al menos tal fue su diseño original y así funcionó durante varios años, hasta que en el 2001 se creó la junta de portavoces.

Antes de la creación de la junta de portavoces los grupos parlamentarios actuaban principalmente —y aún lo hacen— a través del consejo directivo en lo referente a coordinar y tomar acuerdos que promuevan el adecuado desarrollo de las actividades parlamentarias, aprobar el presupuesto y la cuenta general del Congreso y, entre otras funciones, aprobar la agenda del pleno, fijar el tiempo para los debates y aprobar los planes de trabajo legislativo y el cuadro de comisiones.

Según el reglamento, la junta de portavoces -compuesta por los cuatro miembros de la mesa directiva y por los portavoces de los grupos parlamentarios- es la encargada de elaborar el cuadro de comisiones para su aprobación por el consejo directivo y luego por el pleno del Congreso. Además, puede acordar la exoneración de los trámites de envío a comisiones y de prepublicación de los proyectos de ley, lo mismo que la ampliación de la agenda.

Se trata de una junta de portavoces que, en comparación con las que existen en otros países, tiene funciones limitadas y no se le asigna de manera principal la de coordinación, aunque en la práctica tiende a transformarse en un espacio de coordinación política general. Tanto así que en el interior del Congreso se le suele llamar junta de voceros y algunas veces es convocada sin otros puntos de agenda que aquellos correspondientes a temas de coordinación política general, provocando una situación de duplicidad de funciones con relación a las del consejo directivo, órgano que quizá debería desaparecer.

En lo que se refiere a los grupos parlamentarios, por lo general, los reglamentos parlamentarios contienen regulaciones especiales sobre ellos, relativas a: 1) el número mínimo de parlamentarios que se requiere para constituirlos; 2) sus funciones y atribuciones, entre las que destaca la de coordinación política; 3) los recursos físicos y humanos que les corresponden; y 4) su órgano institucional de coordinación, consulta y decisión, es decir, la junta de portavoces.

Es posible que se piense que una mejora sustantiva del Congreso pasa por el fortalecimiento de los grupos parlamentarios y de la junta de portavoces, entonces bastaría reformar esos aspectos ya normados por el Reglamento del Congreso. Creo que ello es necesario pero insuficiente. Una reforma del Congreso de la República capaz de hacerle recuperar su credibilidad, prestigio y capacidad de representación debe atravesar, necesaria y previamente, por un proceso de fortalecimiento de los grupos parlamentarios y de la junta de portavoces, que se inicie en una decisión conciente de sus integrantes, es decir, en una toma de conciencia sobre la importancia de estos grupos en la vida parlamentaria, lo cual debería inducir a esfuerzos para su mejoramiento interno en todo aspecto. Los cambios normativos y las nuevas regulaciones serían una consecuencia de esa toma de conciencia y del fortalecimiento

real de los grupos parlamentarios en términos de organización, gestión, cohesión, coherencia y disciplina.

Los estudios contenidos en esta publicación pueden contribuir a esa finalidad, ya que están basados en datos empíricos, tales como encuestas y entrevistas realizadas a los mismos parlamentarios y en el examen de las votaciones en el pleno del Congreso.

V

El primer texto, “Dimensiones programática, disciplinaria y representativa del desempeño parlamentario” es una investigación de carácter exploratorio, resultado de una encuesta aplicada a 99 congresistas de todos los grupos parlamentarios entre junio y julio de 2008.

La información resultante se presenta en cuatro secciones. La primera de ellas se ocupa de la trayectoria de los parlamentarios, mediante la exploración de su experiencia, sus perspectivas en política y la forma como fueron elegidos, considerados estos aspectos como posibles factores relevantes para entender las demás dimensiones de su trabajo congresal. La segunda sección trata sobre las definiciones ideológicas y programáticas de los parlamentarios y su desarrollo se basa en la presunción de que comparar sus distintas visiones no solo puede ayudar a construir el perfil programático de los grupos parlamentarios, sino también a conocer los niveles de homogeneidad en su interior.

La tercera sección es consecuencia del análisis desarrollado en la anterior, pues parte de la idea de que una vez conocidas las posiciones programáticas y las votaciones de los parlamentarios, se puede analizar la homogeneidad de los grupos y así obtener datos valiosos para explicar la relación entre el grupo parlamentario y sus miembros. Para ello se trabajaron dos temas, por un lado, la cohesión de las posiciones programáticas y la disciplina de las

votaciones y, por otro, la coordinación entre el parlamentario y su grupo.

La cuarta y última sección de este primer estudio se refiere a las percepciones generales de los congresistas sobre los problemas que afectan la representatividad del Congreso. Se investiga sobre la valoración de la función de representación, el contacto con los grupos de la sociedad, la frecuencia de visita a sus circunscripciones, las soluciones para la débil imagen del Congreso y la agenda parlamentaria.

El segundo estudio, “Unidad de los grupos parlamentarios en el Congreso de la República”, contiene los primeros resultados del análisis de las votaciones en el pleno del Congreso registradas entre julio de 2006 y diciembre de 2007. El informe de tales resultados se divide en tres partes: 1) análisis general de la cohesión y la abstención; 2) razones para la baja cohesión; y 3) principales tendencias de coalición en el interior del Congreso. Al final se presentan algunas conclusiones que pueden ser de gran utilidad para profundizar los estudios sobre cohesión y coherencia en los grupos parlamentarios.

“Ética parlamentaria, desempeño profesional de los congresistas y fortalecimiento de las bancadas” es el título del último estudio, el cual está centrado en los grupos parlamentarios. Tiene la particularidad de haber sido desarrollado por encargo de la Comisión de Ética Parlamentaria del Congreso de la República y la especificidad de explorar la compleja relación entre la ética parlamentaria y el funcionamiento de los grupos parlamentarios, en procura de aportar elementos para el debate sobre las reformas y estrategias capaces de permitir una mejora sustantiva del desempeño ético y profesional de los congresistas. Este estudio se divide en cuatro partes. En primer lugar, la ética parlamentaria; a continuación, el funcionamiento de los grupos parlamentarios; en tercer lugar, las tensiones de representación; finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

Creo que estos tres trabajos constituyen importantes aportes con base empírica, cuya pretensión es encontrar explicaciones para los problemas que enfrenta el modelo de representación en el que se sustenta el sistema democrático y uno de sus componentes principales: el Congreso de la República. Ellos contribuyen a esclarecer la dinámica interna de los grupos parlamentarios, así como sus fortalezas y debilidades, lo que en conjunto resulta una base consistente para emprender tareas para su reforma y fortalecimiento, en beneficio del propio Congreso y también, por lo tanto, de la democracia en el país.

I

DIMENSIONES PROGRAMÁTICA, DISCIPLINARIA Y REPRESENTATIVA DEL DESEMPEÑO PARLAMENTARIO

*Arturo Maldonado, Eileen Boyle, Karina Hinojosa, Ana Núñez,
Denisse Rodríguez y Jorge Valladares (coordinador)*

INTRODUCCIÓN

Este informe presenta los resultados de un estudio sobre las principales preferencias programáticas de los parlamentarios y los perfiles de las bancadas del Congreso elegido en abril del 2006. IDEA Internacional decidió realizarlo con el ánimo de incrementar el conocimiento sobre el funcionamiento del Congreso de la República y así estimular y orientar la reflexión para, desde dentro o desde fuera de él, mejorar su funcionalidad y las percepciones de la opinión pública.

La oportunidad de este informe parece propicia para cumplir tales objetivos. El Congreso enfrenta hoy enormes desafíos para remontar los bajos niveles de confianza que inspira entre los electores. Aunque la debilidad de la institución parlamentaria no desentona con un panorama de débil apoyo de los peruanos a sus líderes e instituciones políticas, esta se ubica hoy por debajo de los niveles medios de apoyo que se registran en América Latina. Según datos del Latinobarómetro 2007, una media del 34% de los ciudadanos de la región tenía una evaluación positiva (buena

o muy buena) y el 29% expresaba confianza en sus respectivos congresos hacia la mitad de ese año. Mientras tanto, en el Perú, la aprobación del Congreso ha disminuido durante el presente año 2008 de manera sostenida, hasta por debajo de aquellos índices: del 21% (en enero) al 11% (en septiembre).⁹

No es casualidad entonces que cada día se multipliquen las propuestas para reformar el Congreso en busca de mejorar su legitimidad. Las iniciativas pueden ser agrupadas en tres categorías: (i) reformas al sistema electoral para elegir al Congreso, entre las que destacan aquellas destinadas a cambiar el sistema de listas abiertas y la oportunidad de las elecciones; (ii) reformas al funcionamiento interno de los partidos políticos, en particular los mecanismos de selección de candidatos; y finalmente (iii) reformas a los procedimientos internos de funcionamiento del parlamento, en particular el tamaño del Congreso, el régimen de los grupos o bancadas y el estatuto disciplinario de los congresistas.

Estas tres áreas de reforma han demostrado ser terrenos que ofrecen una marcada dificultad para construir fórmulas que alcancen acuerdos mayoritarios. En junio del 2008, las propuestas para introducir el voto voluntario y reintroducir el senado fueron rechazadas pese a contar con dictámenes favorables de la respectiva comisión de estudio. Hoy mismo es posible identificar posiciones divergentes sobre las diversas reformas políticas propuestas.

El panorama que se ha resumido obliga a distinguir la brecha que existe entre lo deseable y lo posible, para lo cual es necesario contar con un mejor conocimiento de la arena parlamentaria. Si

⁹ Los datos para América Latina han sido tomados del Informe de Prensa Latino-barómetro 2007 (Corporación Latinobarómetro 2007); los datos para el Perú, de la encuesta nacional de IPSOS-Apoyo (El Comercio, 2008). En ambos casos las muestras son representativas de la población urbana del país.

bien las elecciones exponen al público las trayectorias y agendas de los parlamentarios, no existe un conocimiento sistematizado de su desempeño una vez en el ejercicio de la representación. Al margen de naturales preocupaciones sobre la pulcritud de su comportamiento, que hoy dominan la discusión sobre el Congreso, en realidad se conoce poco sobre la dinámica parlamentaria alrededor de dimensiones sustantivas de su desempeño. Así, por ejemplo, ¿sabemos con precisión cuál es la naturaleza de la relación entre los partidos o los grupos y los congresistas? ¿Cuál es la distancia entre las posiciones programáticas individuales y las grupales en temas clave de política general? ¿Cómo encaran los congresistas su rol fiscalizador y representativo? ¿Cuáles son sus propias percepciones acerca de los problemas del país? El estudio ha querido dar elementos para responder estas preguntas y, como ya se ha dicho, para estimular la reflexión sobre las reformas posibles que están en la agenda del parlamento.

Confiamos en que el resultado de iniciativas como esta ayudará a mejorar la relación entre los ciudadanos y el Congreso de la República, pues contribuirá a comprender la naturaleza de los problemas institucionales que se atribuyen al Congreso y a viabilizar los esfuerzos de reforma que se emprendan. IDEA Internacional ya ha avanzado en la exploración de los grados de cohesión de los grupos parlamentarios en sus votaciones, a través de un estudio que también forma parte de este volumen¹⁰. La presente investigación quiere aportar nuevos elementos que permitan comprender el mosaico representativo del Congreso. Para ello, los siguientes apartados presentarán las principales áreas de estudio, la metodología empleada y los más importantes resultados.

¹⁰ Se trata del texto “Unidad de los grupos parlamentarios en el Congreso de la República”.

1. METODOLOGÍA

Un equipo de IDEA Internacional, formado por Rafael Roncagliolo, Alicia del Águila, Alberto Adrianzén y Kristen Sample, tomó parte activa en el diseño de este estudio¹¹, el cual explora las percepciones de los parlamentarios en cuatro dimensiones de su actividad: personal, programática, disciplinaria y representativa. En la línea de investigación utilizada por otros estudios de élites políticas, se decidió que la mejor herramienta de recolección de datos era la realización de entrevistas personales con todos los parlamentarios, en base a un cuestionario diseñado teniendo en cuenta esas dimensiones. Esta decisión implicó varias tareas sucesivas.

En primer lugar, la preparación del cuestionario. Para ello, además de nuestras propias preocupaciones, IDEA Internacional se sirvió de fuentes académicas y políticas. Fueron dos los estudios sobre élites políticas conducidos desde instituciones académicas europeas que inspiraron la preparación de los primeros borradores del cuestionario. Por un lado, el Proyecto Élites Parlamentarias Latinoamericanas del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, que hizo un estudio similar en el Perú entre agosto y octubre de 2006, es decir, cuando el nuevo Congreso recién había asumido funciones¹². Por otro lado, la investigación conducida por los profesores Farrel (Universidad de Manchester), Hix (London School of Economics and Political Science), Scully (Universidad de Gales) y Johnson (Centro Nacional de Investigación, Reino Unido) sobre los representantes del Parlamento Europeo (Farrel y otros, 2006)¹³, que recibió apoyo

¹¹ Este equipo también recibió sugerencias de Milagros Campos, autora de un trabajo sobre la cohesión de las bancadas, próximo a publicarse.

¹² Los profesores Manuel Alcántara, Flavia Freidenberg y Cristina Rivas nos proporcionaron el cuestionario utilizado y algunos resultados que sirvieron en este trabajo. PELA 2008.

¹³ Conviene añadir que la recolección de datos de este estudio fue hecha a través de internet.

del National Center for Social Research del Reino Unido, realizado también en el año 2006¹⁴. El objeto de utilizar estas fuentes fue principalmente favorecer la comparabilidad de nuestros hallazgos.

En abril de 2008, un primer borrador fue sometido a dos paneles distintos de jueces. Uno primero estuvo integrado por distinguidos ex parlamentarios peruanos de distintas tiendas políticas que gentilmente aceptaron nuestra invitación a contestar el cuestionario y formular comentarios que pudieran ayudar a mejorarlo¹⁵. El otro grupo de jueces estuvo integrado por expertos en el trabajo con partidos políticos y con el Congreso de la República, quienes centraron sus comentarios en la pertinencia de las preguntas del cuestionario¹⁶. Ambos ejercicios sirvieron para corregir errores del cuestionario y la mayor parte de las recomendaciones fueron incorporadas a la versión final aplicada a los parlamentarios.

El cuestionario empleado, incluyendo las subpreguntas, consistió de 59 preguntas en total, 53 de las cuales eran cerradas. Se trató de un cuestionario corto, en comparación con los utilizados en los estudios que sirvieron de antecedente para este: el cuestionario del Proyecto Élités Parlamentarias Iberoamericanas constó de más de 200 variables agrupadas en 75 preguntas y el estudio sobre el Parlamento Europeo tuvo más de 150 variables incluidas en 44 preguntas. La principal razón para aplicar un cuestionario corto es que permite prescindir de información verificable por otras vías (por ejemplo, las hojas de vida presentadas al inscribir las candidaturas) y no abusar del tiempo de los parlamentarios.

¹⁴ Fue el profesor Simon Hix quien facilitó los códigos de acceso a los cuestionarios y a la base de datos de este estudio.

¹⁵ Este panel estuvo integrado por Graciela Fernández Baca, Javier Diez Canseco, Gastón Acurio, Luz Salgado y Carlos Tapia.

¹⁶ En este grupo se contó con la colaboración de Carlos Meléndez, Alberto Vergara, Percy Medina, Luis Egúisquiza, Zoila Cruz, Elizabeth Germana, Santiago Pedraglio y José Carlos Requena.

Una segunda decisión consistió en definir la cantidad de entrevistas a realizar. En tanto el parlamento peruano es relativamente pequeño (120 miembros), se decidió entrevistar a todos los congresistas en funciones en los meses de junio y julio de 2008. Esto significó excluir del universo solamente a los parlamentarios que ocupaban entonces puestos en el Ejecutivo¹⁷. No hubo necesidad de excluir a otros parlamentarios por suspensión o por alguna otra razón disciplinaria, pues los que se encontraban en tal situación ya habían sido reemplazados por sus accesitarios¹⁸.

El cuestionario fue enviado junto a una carta de presentación a las oficinas de todos los congresistas entre los días 23 y 27 de mayo del 2008. Esta comunicación se repitió cuatro semanas después a los congresistas que aún no habían contestado. Como se había decidido aplicar los cuestionarios en entrevistas personales, un equipo conformado por cinco investigadores tomó contacto personal con los congresistas y su personal de apoyo¹⁹. En el periodo de coordinación para la realización de las entrevistas, numerosas coordinaciones informales fueron necesarias. En muchos casos, esta tarea significó enviar el cuestionario y otras comunicaciones especiales repetidas veces, mientras que una minoría de parlamentarios (solo 23) tomaron la iniciativa de responderlo de manera personal y por escrito. En estos casos se pidió la confirmación de sus respuestas de manera verbal o escrita.

La recolección de información tomó 10 semanas en total. Cuando se decidió finalizar esta etapa, se había conseguido entrevistar a 99 de los 118 congresistas en ejercicio, correspondientes a todos

¹⁷ En ese momento eran solo dos parlamentarios: Jorge Del Castillo y Luis Alva Castro.

¹⁸ Es el caso de Tula Benites, Elsa Canchaya y José Luna Gálvez, que fueron reemplazados por Olga Cribilleros, Hildebrando Tapia y Wilder Ruiz, respectivamente.

¹⁹ Las entrevistas estuvieron a cargo de Eileen Boyle, Karina Hinojosa, Denisse Rodríguez y Jorge Valladares. Ana Núñez se sumó al equipo a fines de julio.

los partidos y grupos con representación parlamentaria²⁰. Entre los 19 restantes hubo varios que comunicaron su decisión de no participar en el estudio, mientras que en el caso de otros no fue posible concretar la fecha de la entrevista o simplemente no atendieron nuestras solicitudes.

Las respuestas fueron registradas en una matriz de datos para los 99 casos y se hizo una verificación que permitió corregir errores de llenado de los cuestionarios por los entrevistadores y durante la digitación.

Los datos resultantes se presentan en este estudio de manera agregada, según los grupos parlamentarios, para facilitar su lectura y garantizar el anonimato de los parlamentarios que contestaron el cuestionario.

2. DIMENSIONES DE ANÁLISIS

La investigación tuvo un carácter esencialmente exploratorio, cubriendo las cuatro dimensiones seleccionadas, sobre las que se planteó recolectar información: personal, programática, disciplinaria y representativa.

La dimensión personal estuvo orientada a construir un perfil básico del parlamentario, incluyendo la antigüedad de su participación en el partido y de su experiencia como representante, además de sus perspectivas de trabajo durante y después de su ejercicio parlamentario. La dimensión programática echó luz sobre la ubicación ideológica individual del congresista y sobre los demás partidos, así como sus preferencias en al menos 15 temas económicos, sociales y de reforma política. La dimensión

²⁰ Se hicieron las pruebas Chi cuadrado para determinar la bondad del ajuste entre la distribución por grupo y origen de los 99 casos recogidos para este estudio y el total de 120 parlamentarios. Las diferencias encontradas no fueron significativas en ninguna de las pruebas.

disciplinaria evaluó la relación que existe entre el representante, su partido y su grupo parlamentario y la manera como se influyen mutuamente. Finalmente, como dimensión representativa se quiso conocer algunos comportamientos específicos de los parlamentarios respecto de sus electores y otros grupos de la sociedad. La tabla 1 resume las preguntas empleadas para evaluar cada una de las cuatro dimensiones.

Tabla 1. Dimensiones de análisis y preguntas del estudio

Dimensiones de análisis	Preguntas
Personal	Sexo Grupo parlamentario Partido político Distrito electoral Veces como parlamentario Actividad postparlamento Antigüedad de la membresía partidaria Actividad más importante de la campaña electoral Comisión de mayor interés
Programática	Problema más importante del país Percepciones sobre la democracia Autoubicación ideológica Ubicación ideológica de otros partidos Posiciones en temas sociales, económicos y de reforma política Posiciones sobre el régimen de contratación de asesores
Disciplinaria (bancadas)	Razones para integrar comisiones Dilemas: posición personal—posición del grupo Frecuencia de coincidencia personal-grupal Obligaciones económicas con la bancada y el partido Frecuencia de reuniones de la bancada Asistencia a reuniones de la bancada
Representativa	Valoración de funciones parlamentarias Razones para integrar comisiones Dilemas: posición personal—posición del grupo Frecuencia de visitas al distrito electoral Interacción con grupos de interés Agenda parlamentaria

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

Como se observa, en las preguntas predomina la evaluación de las opciones programáticas al interior de los partidos y existe el ánimo de conocer más acerca de los determinantes que dan unidad a las bancadas.

El estudio de las élites parlamentarias es relevante para conocer los grados de coherencia programática de los partidos políticos por varias razones. En primer lugar, la arena parlamentaria es una de las principales esferas de actuación de los partidos políticos, acaso la más importante. El parlamento es el escenario donde ideas y programas se convierten en decisiones que influyen en el gobierno y su convergencia o coherencia son indicadores de solidez de los partidos. En segundo lugar, esta solidez es una expresión de la institucionalización del sistema de partidos, pues dota de predictibilidad y estabilidad a las interacciones entre ellos. Si los partidos se muestran generalmente cohesionados al momento de producir políticas, se puede decir que están cumpliendo con agregar y racionalizar intereses sociales en lugar de reproducir su dispersión “natural”. Finalmente, esta eficiente agregación de intereses será expresión de unidad programática, desfavoreciendo la construcción de vínculos clientelistas o carismáticos que son percibidos por una parte de la bibliografía especializada como nocivos para las bases institucionales del sistema político.

3. PRINCIPALES RESULTADOS

Esta sección presenta los principales resultados de la encuesta y adelanta algunas lecturas que pueden ayudar al lector a comprenderlos. Al ser un estudio exploratorio, las respuestas pueden estimular la formulación de algunas hipótesis que podrán ser verificadas con un análisis más profundo.

Tabla 2. Resumen: Perfiles de los grupos parlamentarios

Tema	Grupo parlamentario									Media/ Moda
	PAP	UN	PNP	GPAP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN	
Veces como parlamentario	1.6	1.2	1.0	1.7	1.3	1.3	1.0	1.0	1.2	1.2
Antigüedad de la afiliación al partido	28.2	13.0	2.6	13.3	9.7	10.7	3.4	7.6	7.3	12.9
Actividad de campaña más importante	Visitas	Visitas	Visitas	Visitas	Visitas	Visitas	Paneles	Visitas	Visitas	Visitas
¿Cómo se ve al final de su mandato?	En política	En política	En política	En política	En política	En política	En política	En política	En política	En política
Comisión que le interesa más	Presupuesto	Educación	Energía/ Medio Ambiente	Sin preferencia	Sin preferencia	Presupuesto	Sin preferencia	Presupuesto/ Agraria	Producción	Presupuesto
Razones para integrar comisiones	Electores	Experiencia	Experiencia	Experiencia	Electores	Experiencia	Experiencia	Experiencia	Experiencia	Experiencia

continuación de tabla anterior

Tabla 2. Resumen: Perfiles de los grupos parlamentarios

Tema	Grupo parlamentario								Media/ Moda
	PAP	UN	PNP	GPAP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN
Problema más importante del país	Pobreza	Educación	Pobreza	Desempleo	Pobreza	Corrupción	Pobreza	Pobreza	Educación
Autobúsqueda ideológica individual*	5.3	6.4	3.3	4.9	6.0	4.4	4.2	4.0	5.5
Lo más importante para la democracia	Elecciones	Satisfacer necesidades	Satisfacer necesidades	Satisfacer necesidades	Satisfacer necesidades	Elecciones	Satisfacer necesidades	Satisfacer necesidades	Participación
Función parlamentaria más importante	Legislar	Representar	Fiscalizar	Legislar	Fiscalizar	Fiscalizar	Legislar	Fiscalizar	Representar
Cohesión programática	0.38	0.39	0.37	0.43	0.33	0.57	-	0.39	-
Incremento de cohesión en votaciones (disciplina)	0.59	0.53	0.49	0.47	0.52	0.13	-	0.40	-
Frecuencia de reuniones de grupo	Semanal	Semanal	Semanal/mensual	Semanal/mensual	Semanal	Semanal/mensual	-	Semanal/mensual	-

continuación de tabla anterior

Tabla 2. Resumen: Perfiles de los grupos parlamentarios

Tema	Grupo parlamentario								Media/ Moda
	PAP	UN	PNP	GPAP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN
Tema más importante de la agenda del Congreso	Reforma Constitucional	Reforma Constitucional	Reforma Constitucional	Reforma del Congreso	Fiscalización	Reforma Constitucional	Reforma Constitucional	Reforma Constitucional	Reforma Constitucional
Principal medida para mejorar la imagen del Congreso	Reforma política	Transparencia	Representatividad	Reforma política	Reforma política	Representatividad/Reforma política	Reforma política	Representatividad/ Disciplina	Transparencia
N	25	10	22	6	10	6	5	8	6

* Para los valores de esta fila ver la tabla 8.

Nota: La tabla es sólo ilustrativa. El valor de cada casilla representa la moda o media de las respuestas obtenidas.

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

Los resultados completos están tabulados según cinco criterios específicos: (i) partido político; (ii) grupo parlamentario hasta julio del 2008; (iii) grupo parlamentario desde julio de 2008; (iv) autoubicación ideológica; y (v) origen de los parlamentarios (Lima-Callao y resto del país).

Para la agregación según partido político se ha considerado como miembros a los invitados que no se han separado del partido o grupo parlamentario hasta el momento, existiendo cuatro casos de congresistas (dos en el PAP y dos en UN) que se mantienen en el grupo parlamentario que estos partidos (PAP y PPC, respectivamente) han conformado. En cambio, en al menos otros tres casos se ha distinguido y tratado por separado a los invitados, pues renunciaron a sus partidos y grupos en julio del 2008. Esto motivó que se haga una doble tabulación para los grupos parlamentarios pues, tras la elección de la Mesa Directiva del Congreso de la República para el periodo 2008-2009, se formaron al menos dos nuevos grupos parlamentarios, lo que originó que al menos cuatro grupos preexistentes a esa oportunidad disminuyeran el número de sus miembros. En cada tabla que muestra los resultados según grupos parlamentarios, se podrá observar cómo estas variaciones son a menudo significativas y podrían de hecho ayudar a entender estos cambios.

3.1. Esfera individual

El estudio exploró la experiencia y perspectivas del parlamentario en política y la forma en que fue elegido como posibles factores relevantes para entender las demás dimensiones de su trabajo congresal. En cuanto a la experiencia parlamentaria, se encontró que el parlamentario medio se ha desempeñado como representante 1.2 veces y tiene una antigüedad en su partido político (como invitado o como afiliado) un poco menor a los 13 años. Las diferencias más significativas se dan, como es obvio, de partido a partido.

La tabla 3 muestra los partidos ordenados según la antigüedad de sus parlamentarios y su correspondiente experiencia como representantes. Son los partidos más antiguos (PAP, PPC y AP) los que tienen las medias más altas de antigüedad y también de experiencia parlamentaria, con la excepción de Perú Posible. En el caso del PAP, la relación entre antigüedad y experiencia en sus miembros revela una significativa carrera partidaria previa al ingreso al parlamento, de aproximadamente 20 años, lo cual es seguido por el PPC y AP, que llegan a 7 años de carrera previa. En el extremo opuesto están los partidos fundados a partir de 1990, en especial el PNP, cuyos miembros son todos parlamentarios por primera vez y tienen una antigüedad partidaria media igual a la vida del partido (2.6 años).

Tabla 3: Experiencia política de los parlamentarios, según partido político

Partido político	Antigüedad media en el partido (años)	Media de veces como parlamentario (periodos)
PAP	29.0	1.60
AP	15.5	1.75
PPC	13.0	1.20
SP	13.0	1.00
REN	13.0	1.00
FUJ	9.7	1.30
PP	9.0	2.00
UPP	8.9	1.14
PSN	6.0	1.50
RN	3.0	1.00
Inv UPP	3.0	1.00
PNP	2.6	1.00
Total	12.9	1.28

Fuente: IDEIA Internacional; elaboración propia.

En cuanto a las expectativas sobre su futuro, un significativo 21% de los parlamentarios manifiesta su deseo de dejar la actividad pública y pasar a la actividad privada a la conclusión de su mandato parlamentario (tabla 4). A esto, que podría expresar cierto desencanto por la política o al menos con la función parlamentaria, debe añadirse que el 25% de los que declararon querer continuar en la actividad política manifestaron su interés en hacerlo en la esfera subnacional, como alcaldes o autoridades regionales. Este desinterés por seguir siendo congresista no encuentra variaciones significativas al cotejarse con los resultados de las distintas dimensiones de análisis, a excepción de la dimensión partidaria.

Tabla 4. ¿Cómo se ve el parlamentario al concluir su mandato? (pregunta 2) (en porcentajes)

Actividad	%
Seguir desempeñando un cargo público o partidario	69.7
Retirado de la actividad pública	21.2
No sabe / no responde	9.1
N	99

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

Llama la atención, sin embargo, que el 37.5% de los parlamentarios del PAP expresen su preferencia por continuar sus carreras en la actividad privada, cuando al mismo tiempo es el partido que registra las trayectorias partidarias más largas. Los parlamentarios fujimoristas, por otra parte, registran también tasas altas en este aspecto. Estos datos podrían estar anticipando una tendencia hacia una importante renovación parlamentaria, aunque parece necesario explorar mejor las razones detrás de estos planes futuros.

Cuando se preguntó a los parlamentarios por la actividad más importante de sus campañas electorales (tabla 5), una amplia mayoría afirmó haber utilizado el contacto personal, por

ejemplo, la realización de visitas a lugares específicos para pedir directamente el voto de los electores. Una posible interpretación de esto es que los parlamentarios, en su mayoría, valoren más esta forma de campaña sobre otras que igualmente utilizan (como la publicidad), pero que no consideren que sea la más efectiva. La principal variación se observa en la dimensión Lima-Resto del país: los parlamentarios electos fuera de Lima muestran una preferencia más marcada por el contacto personal.

Tabla 5. ¿Cuál fue la actividad más importante durante su última campaña electoral? (pregunta 4)

Actividad más importante	Porcentaje
Campaña casa a casa o contacto personal	65.7
Entrevistas en medios de comunicación	15.2
Avisos en radio, televisión o periódicos	7.1
Paneles en la vía pública	7.1
Mítines	4.0
Otra	1.0
N	99

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

Finalmente, la preferencia por comisiones del Congreso (tabla 6) no muestra tendencias fuertes de interés por alguna comisión específica. No obstante, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República es la más frecuentemente mencionada (14% de los entrevistados). Es particularmente interesante que el 90% de los más interesados en esta comisión sean del interior del país, lo que revela la importancia que tiene para ellos la distribución presupuestal que se realiza en el Congreso.

Tabla 6. Pertenezca o no a ella, ¿cuál es la comisión que le interesa más? (pregunta 6) (en porcentajes)

Respuesta	Grupo parlamentario									Total
	PAP	UN	PNP	GPAP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN	
Presupuesto	20	-	9	14	10	33	20	25	-	14
Educación	16	30	9	-	-	17	-	-	-	10
Fiscalización	4	20	9	14	10	17	20	13	-	10
Energía y minas	8	-	14	-	20	17	-	-	-	8
Agraria	12	-	9	-	-	-	-	25	-	7
Ambiente y ecología	-	-	14	-	-	-	20	13	17	6
Constitución	8	-	9	-	10	-	-	-	-	5
Defensa nacional	8	-	-	14	-	-	-	13	-	4
Descentralización	4	10	-	-	-	-	20	-	17	4
Justicia	-	10	5	14	10	-	-	-	-	4
Salud	12	-	-	-	-	-	-	13	-	4
Economía	-	10	9	-	-	-	-	-	-	3
Mujer	4	-	-	-	10	-	-	-	17	3
Producción	-	-	5	-	-	-	-	-	33	3
Otras especiales	-	-	-	-	10	-	20	-	17	3
Comercio exterior	-	10	-	14	-	-	-	-	-	2
Trabajo	4	-	-	-	-	17	-	-	-	2
Transportes	-	10	5	-	-	-	-	-	-	2
Defensa del consumidor	-	-	-	14	-	-	-	-	-	1
Inteligencia	-	-	-	-	10	-	-	-	-	1
Relaciones exteriores	-	-	-	-	10	-	-	-	-	1
Otras	-	-	5	14	-	-	-	-	-	2
N	25	10	22	7	10	6	5	8	6	99

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

3.2. Esfera ideológico-programática

Interesa aquí explorar las diferentes visiones que los parlamentarios tienen sobre los problemas del país, la democracia y un conjunto de temas socioeconómicos y políticos clave para el Perú. La principal presunción es que la comparación de las distintas visiones no sólo puede ayudar a construir el perfil programático de la bancada, sino también conocer los niveles de homogeneidad o congruencia a su interior. Los temas fueron seleccionados teniendo en cuenta este propósito, es decir, identificar posiciones ante temas críticos.

3.2.1. *Problemas del país*

Se pidió a los parlamentarios su opinión sobre el principal problema del país. A diferencia de otros estudios de opinión pública que permiten repuestas múltiples de forma asistida, en este caso se les pidió que mencionaran de manera espontánea sólo el que consideraban como problema principal. No obstante esta diferencia metodológica, es posible ensayar una comparación entre las percepciones del público y las de sus representantes, utilizando los resultados de encuestas preparados por Ipsos-Apoyo para el diario El Comercio (2008: A10), que están vertidos en la tabla 7.

En los resultados de este estudio, los parlamentarios de manera general perciben a la pobreza como el mayor problema del país. Las variaciones más importantes en las bancadas sólo se registran en tres casos y sobre dos temas distintos. En UPP, la corrupción tiene igual peso que la pobreza y en UN y AN la educación registra el mayor número de menciones. Quizás la mención de la educación puede ser relacionada con la pobreza, como una de sus fuentes -de hecho, varios parlamentarios al momento de explicar su opción relacionaron ambos problemas-, lo que podría revelar una comprensión distinta de sus implicancias. En cuanto al público, el problema con más menciones en el 2008.

Tabla 7. Opinión sobre el problema más importante del país, según grupo parlamentario (pregunta 5) y en encuestas nacionales (en porcentajes)

Respuesta	Grupo parlamentario								Total congresistas	Encuesta nacional*		
	PAP	UN	PNP	GPAP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN	2006	2007	2008
Pobreza y desigualdad	32	30	45	17	60	33	60	75	17	43	39	36
Corrupción	16	20	23	33	-	33	40	25	-	36	36	43
Educación inadecuada	16	40	5	-	10	-	-	-	50	25	27	23
Desempleo	16	-	5	50	20	17	0	-	-	61	53	38
Modelo económico	4	-	18	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Delincuencia	-	-	5	-	-	-	-	-	17	29	35	28
Costo de vida	4	-	-	-	-	17	-	-	-	12	11	24
Otros	12	10	-	-	10	-	-	-	17	-	-	-
Abuso de autoridades	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21	19	23
N	25	10	22	6	10	6	5	8	6	s/d*	s/d*	1,000

* s/d = sin datos

Fuentes: IDEA Internacional; Ipsos-Apoyo/ El Comercio (2008). Elaboración propia.

es la corrupción, seguido por el desempleo y la pobreza. Nótese que el desempleo ocupa sólo un cuarto lugar en la percepción parlamentaria, mientras que en la de los ciudadanos ha sido el primer problema en los años 2006 y 2007, desplazado por la corrupción en el 2008.

No obstante, es posible que por desempleo y pobreza se esté aludiendo a la causa y el efecto de un mismo problema, que puede ser entendido como el bajo nivel de ingresos de las familias. Esta distinta formulación, y su consecuente valoración, podría estar indicando una distinta comprensión del problema y diferentes visiones sobre las medidas que deben adoptarse para superarlo. Una hipótesis es que quienes declaran que la pobreza es el problema principal tengan expectativas por la realización de acciones directas para aliviarla o, por el contrario, la entiendan como expresión de un conjunto amplio de causas que conducen a ella; mientras tanto, quienes declaran que el desempleo es el problema central podrían estar —al menos implícitamente— reconociendo como problema la ausencia de una condición específica, la cual impide su superación. En esa línea, podría decirse que en la población predomina una visión más pragmática que considera la autonomía de la esfera individual para la superación de la pobreza —mediante el empleo— mientras que para los representantes predomina una visión macro, que bien podría ser más compleja en su concepción.

Sería interesante conocer cómo estas percepciones sobre los problemas del país se reflejan en otras esferas de funciones. Por ejemplo, los parlamentarios de UN perciben la educación como el mayor problema del país y también un importante porcentaje de ellos (30%) declara preferir la Comisión de Educación, lo que anuncia cierta consistencia. El estudio de las iniciativas legislativas o un mejor conocimiento de la naturaleza de sus labores representativas, que se presume están en parte orientadas

a gestionar o influenciar sobre la acción del Ejecutivo, podría ayudar a explorar más esta consistencia.

3.2.2. *Distancias de ubicación ideológica*

La encuesta pidió a los parlamentarios que se ubiquen a sí mismos, a sus partidos y a los demás partidos utilizando la tradicional escala ideológica izquierda-derecha, considerando 1 la ubicación más a la izquierda y 10 la más a la derecha. Se pidió considerar a los partidos y no a las bancadas, primero por economía, ya que incluirlas hubiera significado recargar con más preguntas el cuestionario, y segundo —y quizás más importante— porque el partido cuenta con una serie de estructuras que orientan esta ubicación, como el ideario y otros documentos doctrinarios, mientras que las bancadas son, en varios casos, alianzas con objetivos administrativos concretos. Esta decisión, como se verá, tuvo el inconveniente de impedir la diferenciación de esferas de actuación del partido dentro y fuera del parlamento.

Para este informe es relevante analizar las distancias registradas entre estas ubicaciones, que son de dos tipos: la del parlamentario respecto de su propio partido y la del propio partido respecto de los demás.

Respecto del primer tipo de distancias, se puede decir que, en términos generales, los parlamentarios tienden a ubicarse a sí mismos ligeramente hacia la derecha de su propio partido (+0.3, promedio de distancias A y B, tabla 8), mientras que al mismo tiempo existe una tendencia mayoritaria a ubicar a sus partidos más a la izquierda, si se toma en cuenta la percepción de sus colegas de los demás partidos (-1.8). Respecto de lo primero, las mayores brechas se encuentran entre los parlamentarios apristas (+1.3) y los independientes de UPP (+1.0).

Tabla 8. Resumen de distancias ideológicas entre parlamentarios y partidos políticos

Ubicación y distancias ideológicas		Partidos políticos												
		PNP	UPP	AP	Ind.	UPP	PSN	SP	PAP	RN	FUJ	PP	REN	PPC
A	Autoubicación individual	3.3	4.1	4.3	4.3	5.0	5.0	5.0	5.3	5.5	6.0	6.0	6.0	6.4
B	¿Cómo ubica a su propio partido?	3.5	4.1	4.5		4.0	5.0	5.0	4.1	5.5	5.7	5.5	6.0	6.2
C	¿Cómo ubican al conjunto de los demás partidos?	7.8	6.9	6.7		5.0		6.1	6.1	5.5	5.9	7.0	5.5	5.6
D	¿Cómo ubican los demás a su partido?	3.1	7.9	6.2		7.5	7.2	6.9	5.8	6.4	4.4	6.9	7.6	8.3
A-B	Distancia entre el congresista y su partido	-0.2	-0.1	-0.3		1.0	0.0	0.0	1.3	0.0	0.3	0.5	0.0	0.2
B-C	Distancia entre el propio partido y los demás partidos	-4.3	-2.8	-2.2		-1.0		-1.1	-2.0	0.0	-0.2	-1.5	0.5	0.6
B-D	Distancia entre el propio partido y la ubicación por los otros partidos	0.4	-3.8	-1.7		-3.5	-2.2	-1.9	-1.7	-0.9	1.3	-1.4	-1.6	-2.1

Leyenda de las filas A, B, C y D: 1-4 izquierda; 5-6 centro; 7-10 derecha.

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

Sólo en tres casos la ubicación individual de los parlamentarios va en la dirección contraria: los congresistas de PNP (-0.2), AP (-0.3) y UPP (-0.1) se ubican ligeramente a la izquierda de sus partidos, como se ve en la fila A-B de la tabla) (en el cuadro, sin embargo, al restar las filas A y B no se obtienen esos resultados en el caso de AP y UPP). Si bien estas diferencias son reducidas, su sistematicidad podría sugerir que los parlamentarios distinguen dos esferas de actuación para sus partidos: una fuera del parlamento (la evaluación grupal más de izquierda) y otra dentro de él (la evaluación individual más de derecha).

Una manera de explorar la plausibilidad de lo dicho es observar las diferencias entre la autoidentificación y la identificación atribuida por el resto, siempre que esta evaluación se haya hecho sobre la base del desempeño parlamentario. La fila que indica la distancia B-D de la tabla 8 muestra para todos los casos diferencias importantes, y una notable mayoría de ellas en el sentido de izquierda a derecha, es decir, los parlamentarios tienden a evaluar a los demás partidos como más de derecha o, dicho de otro modo, tienen una percepción de su propio partido orientada más a la izquierda. Las excepciones son el PNP y el grupo Fujimorista, que son percibidos más hacia la izquierda de lo que ellos declaran.

Las diferencias más importantes se encuentran en la comparación entre el propio partido y los demás partidos (fila B-C) donde lo más frecuente es la autoubicación partidaria hacia la izquierda de los demás. Las excepciones se dan en los casos del PPC, REN y PSN, que perciben a sus partidos más de derecha que el resto (no hay dato para el REN en esa fila). En el extremo izquierdo del continuo, los congresistas del PNP se sienten bastante más de izquierda que el resto de los partidos (3.5 vs. 7.8), lo que podría expresar divergencias programáticas fundamentales respecto de los demás, como se verá en el siguiente punto. Esta presunción

Tabla 9. Distancias ideológicas entre el propio partido político y los demás (desagregación de la fila B-C de la tabla 8)

Evaluación	Partido político											
	PAP	PPC	PSN	PNP	AP	PP	RN	SP	UPP	REN	NIM	C90
PAP	-	-3.7	-2.5	0.5	-2.2	-2.7	-1.1	-2.7	-0.4	-2.8	-3.1	-3.1
PPC	1.1	-	0.1	4.3	1.0	-	0.3	0.6	2.8	-1.6	-0.8	-0.8
PSN	5.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PNP	-4.6	-6.0	-5.8	-	-2.9	-	-4.7	-4.5	-2.3	-5.9	-5.4	-5.5
AP	-1.8	-3.2	-2.5	0.8	-	-	-3.0	-1.8	-1.5	-3.5	-3.5	-3.8
PP	-1.5	-2.5	-2.0	3.0	-1.0	-	-2.0	-1.0	1.0	-3.5	-4.0	-4.0
RN	2.0	-2.5	-1.5	3.0	-0.5	-	-	-1.5	2.5	-2.0	0.0	0.0
SP	0.0	-3.0	-1.0	3.0	-1.0	-	-2.0	-	1.0	-5.0	-2.0	-2.0
FUJ	1.0	-2.6	-0.6	2.6	-1.0	-1.5	0.3	-0.6	2.3	-1.4	-	-
UPP	-2.4	-4.6	-3.4	0.8	-2.4	-3.9	-2.7	-3.2	-	-4.0	-3.7	-3.9
UPP	0.0	-4.0	-2.0	3.0	-2.0	-	0.0	0.0	-	-2.0	-2.0	-2.0
REN	1.5	-2.5	0.0	4.5	0.0	-	1.0	-1.0	2.5	-	-0.5	-0.5

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

se confirma cuando se revisan las diferencias desagregadas (tabla 9), de donde se concluye que el parlamentario promedio de PNP no considera que ningún otro partido sea de izquierda. Las diferencias de este partido con el PPC son mutuas, por lo que registran grados de distancia similares.

Finalmente, debe notarse cierta sobrevaloración respecto a las distancias ideológicas entre los partidos. Mientras la mayor diferencia entre las percepciones de su propio partido (línea B) es de ± 2.7 , cuando se califica al resto se puede encontrar una distancia de hasta 5.2. En ambos casos, la mayor distancia se da entre el PNP y el PPC.

3.2.3. Distintas concepciones de democracia

Otro elemento relevante para construir el perfil de las bancadas es la valoración que hacen los congresistas de las distintas concepciones de la democracia. En esta encuesta se evaluaron dimensiones de distinto alcance: electoral, participativa y social, entendidas en un continuo, desde las concepciones formalistas o instrumentales hasta aquellas más igualitarias. En general, el parlamentario promedio prefiere la tercera dimensión, valorando más la satisfacción de las necesidades básicas que la celebración de elecciones y la participación en asuntos públicos. Quienes valoran más la dimensión electoral son los congresistas del PAP y de UPP, mientras que sólo los parlamentarios de la nueva bancada AN dan una mayor importancia a la dimensión participativa. El resto de las bancadas, y con distintas intensidades, dan predominancia a la dimensión social, siendo quienes más la valoran los no agrupados, seguidos del PNP, AP y UN.

Es también significativo que el PNP y UN, los grupos que se perciben y son percibidos como los extremos de la gama ideológica, comparten preferencia por la dimensión social de la democracia. La diferencia ideológica entre estos extremos del continuo izquierda-derecha se encuentra cuando se revisan las posiciones programáticas sobre temas clave de la agenda nacional.

Tabla 10. Concepciones de la democracia (importancia media), según grupo parlamentario

Concepción de democracia	Grupo parlamentario								Importancia media	Desviación Estándar
	PAP	UN	PNP	AP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN	
Elecciones libres y justas	1.88	2.10	2.50	2.67	2.20	1.67	2.40	1.75	2.20	0.08
Participación de los ciudadanos	2.17	2.30	1.95	1.83	2.10	2.33	2.40	2.50	1.60	0.11
Satisfacción de necesidades básicas	2.04	1.80	1.55	1.50	1.80	2.00	1.20	1.75	2.20	0.15

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

3.2.4. *Posiciones en temas de política*

Se pidió a los parlamentarios que indiquen su acuerdo o desacuerdo con un conjunto de temas clave de política, teniendo esta parte de la encuesta un carácter prospectivo, pues los temas elegidos son buena parte de su agenda pendiente y muy probablemente pronto deberán votar normas relacionadas a ellos. Los temas elegidos corresponden a tres áreas de reforma: política económica, rol del Estado y sistema político. Un resumen de las posiciones sobre cada materia es presentado en la tabla 11.

¿Qué indican estos resultados? Una primera conclusión que se puede deducir de la tabla 11 es que, en términos generales, los parlamentarios parecen tener una visión bastante flexible sobre los asuntos programáticos que les fueron consultados. Así, una clara mayoría (58%) expresa estar de acuerdo con una mayor participación del Estado en la prestación de servicios públicos y casi hay unanimidad en la regulación medioambiental de las industrias extractivas (97%), al mismo tiempo que existen amplios consensos favorables al libre comercio con Europa (82%) y China (74%). Este eclecticismo podría ser congruente con la autopercepción ideológica de centro, en el entendido de que en el extremo izquierdo del espectro se espera encontrar posiciones pro Estado y en el extremo derecho posiciones pro mercado. La correlación ideológico-programática es robusta ($\gamma > 0.5$)²¹ en cuatro temas económicos: la negociación individual de los tratados de comercio, la regulación de precios, la participación estatal en la prestación de servicios públicos y el control medioambiental. Cuando se revisan las posiciones grupales, se reproducen estas diferencias ideológicas ya adelantadas entre UN y el PNP, que son antagónicas o al menos no compartidas en nueve de los 14 temas, seis de ellos de carácter económico.

²¹ γ es una medida de correlación entre dos variables ordinales o entre una ordinal y otra nominal o de intervalo. Una medida cercana a ± 1 indica que los parlamentarios de izquierda tienen opiniones distintas a los de derecha.

Tabla 11. Posiciones programáticas agregadas, según grupos parlamentarios (pregunta 13)

Temas de política	Grupo parlamentario								Acuerdo (%)	Ni acuerdo ni desacuerdo (%)	Desacuerdo (%)	Correlación ideológico-programática γ^{14}	Desviación estándar
	PAP (5.3)	UN (6.4)	PNP (3.3)	AP (4.9)	FUJ (6.0)	UPP (4.4)	S/G (4.2)	UPP2 (4.0)	AN (5.5)				
El Estado debe incrementar los controles medioambientales a las empresas extractivas.	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	0	3	+0.654 (0.194)	
Debe aprobarse el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.	↑	↑	-	↑	↑	↑	↑	↑	↑	9	8	-0.428 (0.192)	
Debe aprobarse un Tratado de Libre Comercio con la República Popular China.	↑	↑	-	↑	↑	↑	-	↑	↑	11	15	-0.399 (0.168)	
Debe reformarse sustancialmente la Constitución de 1993, por cualquiera de los mecanismos previstos.	↑	↑	↑	↑	X	↑	↑	↑	↑	7	23	+0.342 (0.158)	
Si hubiera un senado, sus miembros deben ser electos en Distrito Nacional Único.	↑	↑	↑	↑	X	↑	↑	↑	↑	5	34	-0.110 (0.167)	

Tabla 11. Posiciones programáticas agregadas, según grupos parlamentarios (pregunta 13) Continuation de tabla anterior

Temas de política	Grupo parlamentario								Acuerdo (%)	Ni acuerdo ni desacuerdo (%)	Desacuerdo (%)	Correlación ideológica-programática γ^{14}	Desviación estándar
	PAP (5-3)	UN (6.4)	PNP (3-3)	AP (4.9)	FUJ (6.0)	UPP (4.4)	S/G (4.2)	UPP2 (4.0)	AN (5.5)				
Debe ser obligatorio alternar la posición de candidatos y candidatas en las listas a todos los cargos electivos.	↑	X	↑	↑	-	↑	↑	↑	-	13	27	+0.333	(0.146)
Los movimientos regionales deben participar en todo tipo de elección, con las mismas obligaciones que los partidos nacionales.	X	↑	↑	↑	↑	X	↑	↑	↑	8	33	-0.053	(0.169)
El Estado debe adquirir las empresas que proveen servicios públicos o incrementar su participación en ellas.	-	X	↑	↑	X	↑	↑	↑	X	10	31	+0.584	(0.121)
El Estado debe asegurar una renta equivalente a un sueldo mínimo para las familias de ingresos inferiores.	-	X	↑	X	-	↑	↑	↑	↑	22	27	+0.255	(0.139)

Tabla 11. Posiciones programáticas agregadas, según grupos parlamentarios (pregunta 13) Continuation de tabla anterior

Temas de política	Grupo parlamentario								Acuerdo (%)	Ni acuerdo ni desacuerdo (%)	Desacuerdo (%)	Correlación ideológico-programática γ^{14}	Desviación estándar
	PAP (5.3)	UN (6.4)	PNP (3.3)	AP (4.9)	FUJ (6.0)	UPP (4.4)	S/G (4.2)	UPP2 (4.0)	AN (5.5)				
El Perú debe negociar los tratados internacionales de comercio individualmente y no en bloque con países de la región.	↑	↑	X	↑	↑	X	X	↑	↑	15	34	-0.731	(0.092)
La ONPE y el JNE deben fusionarse en un único organismo.	↑	-	X	X	X	X	↑	X	↑	7	43	+0.046	(0.168)
El voto preferencial debe ser eliminado, garantizándose primarias organizadas por la autoridad electoral.	-	↑	X	↑	-	↑	X	↑	↑	7	44	-0.227	(0.148)
Al hacerse efectivo el financiamiento público debe restringirse el financiamiento privado a los partidos.	-	X	↑	X	X	↑	↑	↑	-	20	35	+0.365	(0.125)
El gobierno debe regular los precios de los alimentos básicos.	X	X	↑	X	X	↑	X	↑	X	17	54	+0.535	(0.116)

Legenda: ↑ > 50% de acuerdo; X > 50% en desacuerdo; - ninguna mayoría.

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

En general, las posiciones sobre el libre comercio expresan sólo con mediana intensidad las distancias ideológicas. Un ejemplo de esto es el PNP, que muestra mucha claridad en su ubicación ideológica de izquierda y favorece la regulación gubernamental de los precios de los alimentos, pero no se distingue una mayoría clara entre sus miembros en las preguntas sobre el libre comercio. Esto puede estar revelando que este tema encaja en visiones distintas sobre el desarrollo del país. Un ejemplo distinto es la transferencia directa de dinero a familias con ingresos bajos: si bien el 51% apoya esta medida, no existe un criterio que permita organizar esta preferencia: mientras dos grupos no cuentan con una posición mayoritaria, otros dos se oponen.

Los temas de reforma política no reproducen las distancias ideológicas con igual intensidad que los económicos. De hecho, las correlaciones más bajas de la serie se encuentran en el status de los movimientos regionales y el debate sobre la fusión del JNE y la ONPE. Entre las correlaciones de mediana magnitud (definidas aquí como $0.3 < \gamma < 0.5$) está la reforma sustancial de la Constitución de 1993, lo que podría reflejar una posible implicancia económica del término “sustancial”. En este tema específico hay clara mayoría entre los grupos a favor de reformar sustancialmente la Constitución de 1993 (69%) y una mayoría a favor de un senado elegido en distrito único, como lo era antes de su desaparición. Comprensiblemente, el grupo Fujimorista es el único que se opone mayoritariamente a estas medidas. Pero la aparente disposición favorable a la reforma constitucional contrasta con el entrampamiento ocurrido con el paquete de reformas propuesto en junio del 2008.

En este terreno de las reformas políticas, parece haber mejor disposición para adoptar medidas que incluyan actores específicos en lugar de las que fortalecen a los partidos. Así por ejemplo, el incremento de derechos para los movimientos regionales

(60%) y las mujeres (59%) tiene más apoyo que aquellas medidas percibidas como claves para fortalecer a los partidos nacionales, como el financiamiento público (48% a favor vs. 44% en contra) y la eliminación del voto preferencial si se garantizan primarias supervisadas (45% vs. 35%).

Una observación final tiene que ver con la débil homogeneidad de los grupos en la mayoría de los temas propuestos, aun cuando existe una posición mayoritaria en cualquier sentido. El PAP muestra más frecuentemente esta ausencia de posición mayoritaria (en cuatro casos), seguido por el fujimorismo. Sin embargo las declaraciones realizadas sólo indican preferencias individuales y su agregación simple en hipotéticas posiciones de grupo. Tal ejercicio ignora una fase esencial, que es la construcción de una posición grupal. La sección dedicada a la esfera disciplinaria dará una idea más completa sobre cómo las preferencias individuales son agregadas a nivel del grupo, lo cual obliga a hacer un examen más profundo de la disciplina en las votaciones a partir de la construcción de índices de cohesión programática.

3.2.5. Percepciones sobre las diferencias entre hombres y mujeres

Adicionalmente a la pregunta sobre el mandato de posición de candidatos y candidatas en las listas a los cargos electivos (tabla 11, sexto tema), se quiso conocer la percepción general de los parlamentarios sobre las diferencias entre hombres y mujeres en la sociedad. Para ello se hizo uso de una formulación muy similar a la pregunta que el Latinobarómetro hace anualmente sobre este mismo tema. Esta pregunta podría orientar por igual todas las iniciativas a favor de las mujeres en distintos ámbitos y no sólo en temas de participación política.

Como se observa en la tabla 12, a nivel general existe una leve mayoría que percibe que las diferencias entre hombres y mujeres son muy grandes o grandes (39%), superando por dos puntos a aquellos que piensan que no son ni grandes ni pequeñas y por 16

puntos a los que creen que son pequeñas o no existen. Asumiendo que los primeros son los grupos que podrían estar asociados a acciones positivas a favor de la mujer, debe notarse que sólo en dos de ellos, coincidentemente en los que los parlamentarios se definen preferentemente de izquierda (PNP y UPP2) esta percepción alcanza proporciones iguales o mayores al 50%. La percepción contraria sobre estas diferencias (no existen o son muy pequeñas) alcanza máximos de 40% en UN y FUJ, y 38% en UPP2.

Tabla 12. En todos los países hay diferencias entre grupos sociales. En su opinión y de manera general, ¿cuán grandes son las diferencias entre los roles asumidos por hombres y mujeres en la sociedad? (pregunta 24) (en porcentajes)

Respuesta	Grupo parlamentario									Total
	PAP	UN	PNP	AP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN	
Muy grandes	8	-	9	-	-	17	20	-	-	6
Grandes	32	30	41	29	20	17	20	50	50	33
Ni grandes ni pequeñas	40	30	36	71	40	33	40	13	33	37
Pequeñas	16	20	9	-	30	33	20	25	-	16
No existen diferencias	4	20	5	-	10	-	-	13	17	7
N	25	10	22	7	10	6	5	8	6	99

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

3.3. Dimensión disciplinaria

Conocidas las posiciones programáticas, se puede analizar la homogeneidad de los grupos y así obtener un dato valioso para explicar la relación entre el grupo parlamentario y sus miembros. Esta sección del informe centra su análisis en dos niveles: la disciplina en las votaciones y la coordinación interna.

3.3.1. Cohesión de las posiciones programáticas y disciplina en las votaciones

Una característica esencial de la distribución de las preferencias programáticas individuales es la baja homogeneidad al interior de

los grupos en la mayoría de temas propuestos (tabla 13). Lejos de considerar tal cosa como un indicador de precariedad, este informe prefiere centrarse en las implicancias que tiene para la disciplina grupal, como una manera de evaluar la real importancia del grupo sobre sus miembros.

Una manera de entender la disciplina en las votaciones es conociendo la variación que existe entre preferencias individuales y votaciones grupales. Un grupo disciplinado consigue que los miembros abandonen sus posiciones individuales para construir una posición mayoritaria al momento de la votación. Este movimiento desde las preferencias individuales a las posiciones del grupo puede ser considerado como una medida de la disciplina que este ejerce sobre sus miembros.

La tabla 13 propone un ejercicio para esclarecer la disciplina de los grupos. Se compara el índice de cohesión calculado para las votaciones del periodo 2006-2007 con el mismo índice construido esta vez para las respuestas dadas a las 14 preguntas programáticas de la encuesta. Este índice de unidad, que es formulado en el estudio sobre las votaciones de los grupos parlamentarios, preparado por IDEA Internacional y que se encuentra a continuación en esta misma publicación, consiste en una medida del grado de oposición interna en las bancadas y se calcula del siguiente modo :

Unidad mayoría vs. minorías = $| (\% \text{favori} - \% \text{contra} - \% \text{absti}) |$

Para no establecer ninguna equivalencia a priori entre los sentidos del voto o posición y preservar su carácter tricotómico -a favor, en contra, abstención-, el índice de unidad se calcula con relación a la posición mayoritaria del grupo e incorporando la abstención en el cálculo. Se asume que la posición mayoritaria es simplemente aquella que obtuvo la pluralidad (mayoría) de las preferencias entre las tres opciones posibles. Su valor en cada caso estará entre 0 (ninguna cohesión) y 1 (unidad total).

Tabla 13. Cohesión programática en temas de política, según grupos parlamentarios

Temas de política	Grupo parlamentario								Cohesión grupal media	Lima-Callao	Resto del país	1-4	5-6	7-10
	PAP	UN	PNP	AP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN					
El gobierno debe regular los precios de los alimentos básicos.	0.33	0.60	0.10	0.71	0.20	0.33	0.20	0.25	0.33	0.00	0.27	0.50	0.08	0.01
El voto preferencial debe ser eliminado, garantizándose primarias organizadas por la autoridad electoral.	0.04	0.00	0.18	0.14	0.00	0.67	0.20	0.00	0.00	0.17	0.00	0.05	0.02	0.18
El Estado debe adquirir las empresas que proveen servicios públicos o incrementar su participación en ellas.	0.13	0.40	0.82	0.14	0.11	1.00	0.20	0.75	0.33	0.19	0.30	0.62	0.10	0.25
Debe aprobarse el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.	0.92	1.00	0.24	1.00	0.60	1.00	1.00	0.67	1.00	0.66	0.64	0.50	0.69	0.88
La ONPE y el JNE deben fusionarse en un único organismo.	0.42	0.00	0.05	0.43	0.20	0.33	0.60	0.25	0.33	0.10	0.03	0.03	0.17	0.25

Tabla 13. Cohesión programática en temas de política, según grupos parlamentarios Continuación de tabla anterior

Temas de política	Grupo parlamentario								Cohesión grupal media	Lima-Callao	Resto del país	1-4	5-6	7-10	
	PAP	UN	PNP	AP	FUJ	UPP	S/G	UPP2							AN
Debe aprobarse un Tratado de Libre Comercio con la República Popular China.	0.84	0.80	0.20	0.43	0.80	0.33	0.00	0.50	1.00	0.54	0.31	0.55	0.26	0.56	0.76
Al hacerse efectivo el financiamiento público debe restringirse el financiamiento privado a los partidos.	0.13	0.00	0.14	0.43	0.00	0.67	0.60	0.00	0.00	0.22	0.03	0.01	0.22	0.05	0.18
El Estado debe incrementar los controles medioambientales a las empresas extractivas.	0.92	1.00	0.91	0.71	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.95	0.93	0.94	1.00	0.90	0.88
Debe ser obligatorio alternar la posición de candidatos y candidatas en las listas a todos los cargos electivos.	0.36	0.20	0.33	0.14	0.20	0.33	0.60	0.50	0.33	0.33	0.17	0.22	0.41	0.07	0.06

Tabla 13. Cohesión programática en temas de política, según grupos parlamentarios

Continuación de tabla anterior

Temas de política	Grupo parlamentario								Cohesión grupal media	Lima-Callao	Resto del país	1-4	5-6	7-10		
	PAP	UN	PNP	AP	FUJ	UPP	S/G	UPP2							AN	
El Estado debe asegurar una renta equivalente a un sueldo mínimo para todas las familias de ingresos inferiores.	0.08	0.00	0.27	0.14	0.11	0.60	0.00	0.00	0.50	0.00	0.19	0.04	0.12	0.28	0.25	0.06
Los movimientos regionales deben participar en todo tipo de elección, con las mismas obligaciones que los partidos nacionales.	0.04	0.00	0.52	0.43	0.40	0.33	0.20	0.25	0.00	0.00	0.24	0.07	0.23	0.11	0.30	0.06
Si hubiera un senado, sus miembros deben ser electos en Distrito Nacional Unico.	0.36	0.60	0.05	0.43	0.20	0.00	0.20	0.00	0.00	0.67	0.28	0.50	0.11	0.21	0.25	0.29
El Perú debe negociar los tratados internacionales de comercio individualmente y no en bloque con países de la región.	0.44	0.60	0.73	0.14	0.20	0.33	0.20	0.00	0.00	0.67	0.37	0.10	0.03	0.37	0.32	0.65

Tabla 13. Cohesión programática en temas de política, según grupos parlamentarios

Continuación de tabla anterior

Temas de política	Grupo parlamentario							Cohesión grupal media	Lima-Callao	Resto del país	1-4	5-6	7-10
	PAP	UN	PNP	AP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN				
Debe reformarse sustancialmente la Constitución de 1993, por cualquiera de los mecanismos previstos.	0.33	0.20	0.64	0.71	0.60	1.00	0.60	0.75	0.00	0.29	0.43	0.25	0.18
Media de unidad programática	0.38	0.39	0.37	0.43	0.33	0.57	0.40	0.39	0.40	0.25	0.37	0.29	0.34

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

Tabla 14. Disciplina programática de los grupos parlamentarios

Grupo parlamentario	Cohesión en posiciones programáticas(2008) (A)	Unidad en las votaciones (2006-2007) (B)	Disciplina (B-A)
PAP	0.38	0.97	0.59
UN	0.39	0.92	0.53
FUJ	0.33	0.85	0.52
PNP	0.37	0.86	0.49
GPAP	0.43	0.90	0.47
UPP2	0.39	0.70	0.40
UPP	0.57	0.70	0.13

Nota: Las posiciones de UPP2 son comparadas con la bancada de UPP que funcionó hasta julio de 2008. No se consideran otros cambios en la composición de las bancadas, por tanto no hay información para AN y S/G.

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

En todos los casos comparados en la tabla 13 hay movimientos importantes entre posiciones individuales y grupales. Como se observa, el grupo más disciplinado es el APRA, seguido por los grupos UN, FUJ y PNP. El orden en que se presentan los grupos muestra que, con la excepción de AP, hay una positiva correlación entre cohesión en las votaciones y disciplina.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la unanimidad al interior del grupo puede ser deliberadamente descartada como objetivo. En ocasiones, los grupos dan libertad a sus miembros para votar según sus propias preferencias individuales. Es por ejemplo el caso del grupo Fujimorista, que así lo hace con cierta frecuencia.²²

No obstante lo anterior, este informe encuentra sólidos indicios acerca de la importancia e influencia que tienen las bancadas sobre sus miembros. Esto quiere decir que se puede esperar que las preferencias programáticas individuales resumidas en la tabla 11 varíen en el momento en que las bancadas encaren una votación sobre temas afines.

²² Comunicación personal de la congresista Marta Moyano (marzo de 2009).

Esta mayor valoración de la posición grupal sobre la individual también se encuentra en las respuestas a las preguntas 14 y 15. La mayoría de los parlamentarios de todos los grupos declara estar siempre o la mayor parte de las veces de acuerdo con la posición mayoritaria del grupo (ver tabla 15.1). Esto podría ser indicador de que la coordinación al interior del grupo no es un ejercicio de encuadramiento sino de deliberación, es decir, que los parlamentarios tienden a hacer suyas las posiciones adoptadas por el grupo. La opción entre la posición por el grupo y por los electores o la población también se resuelve a favor del primero, aunque no con la misma claridad (ver tabla 15.2). Un poco más del tercio de los encuestados (36%) declara que un parlamentario, en caso de posiciones opuestas, debe decidirse por ser más representativo que disciplinado. Pero en sólo dos bancadas esta opinión es compartida por al menos la mitad de sus integrantes: las recientemente formadas UPP2 y AN (provenientes de UPP, UN y AP), excepciones que bien podrían confirmar la sugerida influencia del grupo, al menos cuando está constituido por uno o dos partidos.

Influencia del grupo parlamentario en las votaciones

Tabla 15.1. Influencia del grupo parlamentario en las votaciones:

¿Cuán frecuentemente su posición sobre cada materia es la misma que la posición mayoritaria de su grupo parlamentario? (pregunta 15) (en porcentajes)

Respuesta	Grupo parlamentario									Total
	PAP	UN	PNP	GPAP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN	
La mayor parte de las veces	88	80	68	86	70	83	60	75	83	78
Siempre	8	10	18	14	20	-	20	13	-	12
La menor parte de las veces	4	10	14	-	10	17	-	13	17	9
Nunca	-	-	-	-	-	-	20	-	-	1
N	24	10	22	7	10	6	5	8	6	98

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

Tabla 15.2. Influencia del grupo parlamentario en las votaciones:

Asumiendo que ante un tema de política general la opinión individual de un congresista y la de su bancada o partido son distintas ¿qué decisión debería tomar el congresista al votar? (pregunta 14) (en porcentajes)

Respuesta	Grupo parlamentario								Total
	PAP	UN	PNP	GPAP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN
Seguir el punto de vista de la dirigencia del partido o grupo	44	90	50	71	50	67	-	38	-
Seguir el interés mayoritario de la población	36	-	23	14	10	17	-	50	24
Seguir su propio criterio	20	-	5	14	30	-	20	13	13
Seguir el interés de los electores que lo eligieron	-	10	18	-	-	17	80	-	33
Otra	-	-	4	-	10	-	-	-	2
N	25	10	22	7	10	6	5	8	6
									99

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

Se puede presumir que esta proclividad por atender intereses generales o de los electores al momento de votar una ley es relevante en materias en las que la palabra o imagen del parlamentario ante sus electores podría quedar afectada por la decisión del resto de su grupo, ya sea por perjudicar intereses específicos de su circunscripción o por contradecir promesas de campaña.²³ Lamentablemente, el estudio no profundizó en los probables factores que podrían conducir a una votación representativa en contra de una votación disciplinaria, aunque en la sección 4.1. de este informe se aportan elementos para comprender mejor esta esfera del trabajo parlamentario.

Como ejercicio de evaluación final de la disciplina de las votaciones, se buscó identificar en qué casos el dilema entre la posición individual y la del grupo podría resolverse a favor de la primera. En este apartado se examinaron tres temas: dos que formaron parte del test sobre posiciones programáticas (las transferencias directas de dinero a familias pobres y el libre comercio con la Unión Europea) y un eventual dilema ante la posibilidad de una sanción contra un compañero de bancada. Confirmando la buena disposición hacia la disciplina, en los tres casos la mayoría de los parlamentarios declaró que abandonaría su posición personal por la posición del grupo (ver tablas 16.1, 16.2 y 16.3). Esta preferencia es menos clara (aunque aún mayoritaria) en el último caso, lo que hace de este tema lo más cercano a uno de conciencia. Cuando se evalúan las respuestas por bancadas, sólo los ya mencionados parlamentarios de AN y los que carecen de grupo votarían sistemáticamente siguiendo su propia preferencia personal. Más interesante aún, los parlamentarios que no son de Lima declaran en este sentido disciplinario en una proporción mayor a los limeños en los tres temas (68% vs. 50%; 86% vs. 75%; y 63% vs. 43%).

²³ Esta posibilidad no fue capturada por el cuestionario pero algunos ejemplos fueron dados de manera informal durante las entrevistas.

Dilemas entre posición individual y posición grupal en tres hipotéticas votaciones, según grupo parlamentario

Tabla 16.1. Si su posición personal fuera distinta a la que su partido o bancada hubiera tomado ante el proyecto de ley para establecer una renta equivalente a un sueldo mínimo sufragada por el Estado para todas las familias con ingresos menores a éste, ¿qué decisión tomaría usted al votar? (pregunta 19) (en porcentajes)

Respuesta	Grupo parlamentario									Total
	PAP	UN	PNP	AP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN	
Votaría con su partido o bancada	71	50	76	43	67	83	20	63	33	63
Votaría según su posición personal	21	30	24	43	22	17	60	38	50	29
Se abstendría de votar	8	20	-	14	11	-	20	-	17	8
N	24	10	21	7	9	6	5	8	6	96

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

Tabla 16.2. Si su posición personal fuera distinta a la que su partido o bancada hubiera tomado ante el proyecto de ley para se apruebe el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, ¿qué decisión tomaría usted al votar? (pregunta 19) (en porcentajes)

Respuesta	Grupo parlamentario									Total
	PAP	UN	PNP	AP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN	
Votaría con su partido o bancada	88	89	95	71	78	100	50	86	33	83
Votaría según su posición personal	13	-	5	29	11	-	50	14	67	15
Se abstendría de votar	-	11	-	-	11	-	-	-	-	2
N	24	9	22	7	9	6	4	7	6	94

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

Tabla 16.3. Si su posición personal fuera distinta a la que su partido o bancada hubiera tomado ante el proyecto de ley para que se autorice el juzgamiento de un(a) Congresista de su propia bancada, ¿qué decisión tomaría usted al votar? (pregunta 19) (en porcentajes)

Respuesta	Grupo parlamentario									Total
	PAP	UN	PNP	AP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN	
Votaría con su partido o bancada	67	60	76	57	56	67	-	38	17	57
Votaría según su posición personal	33	30	24	43	44	33	100	63	83	42
Se abstendría de votar	-	10	-	-	-	-	-	-	-	1
N	24	10	21	7	9	6	5	8	6	96

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

3.3.2. La coordinación entre el parlamentario y su grupo

La evidencia presentada en el punto anterior invita a preguntar por los factores específicos que hacen que la influencia del grupo sea fuerte. Este es por cierto un terreno muy amplio, que requiere el diseño de indicadores precisos sobre una variedad de posibles modalidades de influencia, indicadores entre los que pueden considerarse la carrera partidaria, el peso de los líderes, la especialización temática de los miembros, etc. En este estudio sólo se exploraron dos indicadores en la búsqueda de información sobre la dinámica de trabajo al interior del grupo: la asignación de comisiones entre los miembros del grupo y la frecuencia de la coordinación o deliberación grupal.

En cuanto a las razones para integrar las comisiones a las que cada congresista pertenecía al momento de la entrevista, las respuestas revelan cierta autonomía de los parlamentarios en la selección de las comisiones de trabajo respecto de sus partidos o grupos, así como una predominancia de la experiencia personal (49%) sobre intereses representativos (33%) e intereses individuales (16%), como se observa en la tabla 17. Los grupos FUJ y

PAP son los únicos en los que la siguiente es la respuesta más frecuente como razón principal para integrar la comisión: "es importante para mis electores", es decir, una expresión que apela a la representatividad. Dado que se aseguró el anonimato de los entrevistados, esta baja tasa de encargo por parte del partido al congresista podría ser leída como un indicador del éxito en la conciliación de las pretensiones personales o representativas con las del grupo. No obstante, si se toma en cuenta que la encuesta se practicó diez meses después de haberse decidido el cuadro de comisiones 2007-2008, tampoco sería extraño que la temática de la comisión se haya convertido en parte del interés personal o representativo de la mayoría de los parlamentarios, aun cuando al inicio no lo fuera. Sin duda, las respuestas indican todo menos descontento en este aspecto.

Tabla 17. ¿Cuál es la principal razón que lo llevó a integrar las comisiones de las que actualmente forma parte? (pregunta 7) (en porcentajes)

Respuesta	Grupo parlamentario									Total
	PAP	UN	PNP	AP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN	
Es parte de mi interés o experiencia personal	40	65	52	65	32	53	43	65	47	49
Es importante para mis electores	47	19	26	25	50	20	29	20	41	33
Mi bancada o partido me pidió formar parte de ella	10	15	21	5	14	27	29	15	12	16
Otra razón	3	-	-	5	4	-	-	-	-	1
N	68	26	61	20	28	15	14	20	17	269

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

El segundo tema, la coordinación grupal, se midió sobre la base de la regularidad de las reuniones de bancada y la frecuencia de la asistencia. La interpretación de las respuestas no es sencilla, sin embargo, pues ellas encierran algunas contradicciones. Con excepción de las bancadas del PAP, FUJ y UN, los parlamentarios parecen tener distinta información sobre la frecuencia de las

reuniones de sus grupos parlamentarios (ver tabla 18.1). La única manera de entender las distintas respuestas del resto de parlamentarios sobre este tema es que su regularidad es variable, pudiendo ser principalmente semanales o mensuales, lo cual dependería de la carga o de la agenda parlamentaria. Así, una posible interpretación es que el PNP, GPAP y UPP se reúnen con menos regularidad que el resto de bancadas.

Como información recabada fuera del cuestionario pero en relación al proceso de coordinación con los parlamentarios para el presente estudio, los entrevistadores presenciaron algunas veces estas reuniones de grupo. Aunque tal observación no fue sistemática, sino enteramente casual, pudieron registrarse deliberaciones intensas entre los parlamentarios, incluso con la participación de terceros, como funcionarios del Poder Ejecutivo o especialistas en temas específicos que formaban parte de la agenda de cada reunión. Aunque sólo indicaría, esta observación podría animar futuros esfuerzos para caracterizar con más profundidad la relevancia de la deliberación al interior del grupo.

En cuanto a la asistencia a las reuniones, las respuestas a la encuesta muestran que a mayor regularidad de las reuniones también se da mayor asistencia (tabla 18.2). Entre los grupos que se reúnen semanalmente, los parlamentarios del PAP y FUJ son los que con mayor frecuencia declaran asistir a todas las reuniones. En el resto de grupos, que se reúnen con menor frecuencia, la asistencia es al menos mayoritaria. Esto puede ser indicador de una alta participación en la deliberación grupal que redundaría en mayor disciplina.

Frecuencia de coordinación interna de los grupos parlamentarios

Tabla 18.1. En lo que va del presente Congreso, ¿con qué frecuencia su grupo parlamentario ha organizado reuniones? (pregunta 16) (en porcentajes)

Grupo parlamentario										
Respuesta	PAP	UN	PNP	GPAP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN	Total
Al menos semanalmente	96	100	64	43	100	33	40	63	33	73
Al menos mensualmente	4	-	32	57	-	50	-	38	67	22
Al menos bimestralmente	-	-	-	-	-	17	-	-	-	1
Al menos una reunión durante cada legislatura	-	-	5	-	-	-	20	-	-	2
No hubo reuniones	-	-	-	-	-	-	40	-	-	2
N	25	10	22	7	10	6	5	8	6	99

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

18.2. En caso de que se hayan realizado reuniones de su grupo parlamentario, ¿con qué frecuencia asistió usted? (pregunta 17) (en porcentajes)

Respuesta	Grupo parlamentario									Total
	PAP	UN	PNP	GPAP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN	
La mayor parte de las veces	40	80	82	71	30	50	80	63	50	60
Siempre	56	10	18	29	70	50	-	25	50	36
La menor parte de las veces	4	10	-	-	-	-	-	13	-	3
Nunca	-	-	-	-	-	-	20	-	-	1
N	25	10	22	7	10	6	5	8	6	99

Fuente: IDEA. Elaboración propia.

Por otra parte, se pidió a los parlamentarios que declararan si hacían una contribución periódica y en dinero a su grupo o partido. Este dato podría ayudar a complementar la identificación del parlamentario con su grupo o partido. En general, salvo reducidas excepciones en cada grupo, se encontró que los parlamentarios aportan principalmente a sus partidos (75%), como se aprecia en la tabla 19. Esto es comprensible porque el partido es la instancia que requiere ser financiada para el desempeño de actividades de alto costo. Es sabido que el Congreso prevé procedimientos administrativos que facilitan la deducción de una cuota de la remuneración del Congresista, además existen estatutos o reglamentos partidarios que crean esta obligación para sus representantes. Los entrevistados que declararon aportar dinero a su grupo parlamentario no pertenecen a un partido (incluido el caso del fujimorismo) y mencionaron además que se trata de un aporte mínimo para sufragar los gastos de cada reunión.

Tabla 19. ¿Paga usted alguna cuota periódica a su partido o bancada? (pregunta 18) (en porcentajes)

Respuesta	Grupo parlamentario									Total
	PAP	UN	PNP	GPAP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN	
Sí, una cuota al partido	96	60	81	71	67	83	20	43	83	75
Sí, una cuota al grupo parlamentario	4	40	10	-	22	17	20	57	-	16
No, ninguna cuota	-	-	10	29	11	-	60	-	17	9
N	24	10	21	7	9	6	5	7	6	95

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

En suma, se puede concluir que, en general, el grupo parlamentario ejerce efectivamente influencia sobre las posiciones individuales de sus miembros y que existen considerables niveles de coordinación y colaboración a su interior que pueden ayudar a explicarla. Naturalmente, esta influencia y coordinación son más relevantes en determinados grupos, en los que se observa

concurrentemente: (i) fuerte disciplina (> 0.5); (ii) alta frecuencia de reuniones y asistencia a ellas; y (iii) una alta valoración de la posición grupal. Al mismo tiempo, también se observa de manera sistemática una positiva percepción de soluciones representativas frente a dilemas entre posiciones individuales y grupales. Esta esfera de la función parlamentaria es la que a continuación se examina con más detenimiento.

3.4. Esfera representativa e imagen del Congreso de la República

Con motivo del debate público sobre los gastos operativos de los parlamentarios se ha argüido con insistencia que son un elemento de apoyo al congresista con decisiva importancia para que pueda cumplir su función de representación. Más allá del significado que la literatura política y jurídica da a esta función, lo cierto es que los parlamentarios la entienden fundamentalmente como una responsabilidad de gestor, que se pone en práctica primero a través del contacto con la población para identificar y recoger sus demandas, las que luego son procesadas con una gestión de carácter individual, cuando se trata del problema de un particular, o colectiva, cuando es un grupo de personas con un interés en común.

Las visitas a sus circunscripciones y las reuniones con los representantes de determinados grupos de personas son parte de esta tarea. El estudio quiso evaluar la intensidad con que son practicadas por los parlamentarios y, de ser el caso, identificar las variaciones según sus grupos, posición ideológica u origen.

3.4.1. Valoración de la función de representación

Una primera tarea fue precisar la valoración que dan los congresistas a las funciones parlamentarias. Los datos de la tabla 20 pueden ayudar a construir un perfil de las bancadas según este aspecto. Las bancadas con preferencia por la función legislativa son el PAP y GPAP. En cambio, los grupos más identificados como de oposición,

como el PNP, UPP y UPP2 valoran más la fiscalización. Quienes muestran una mayoritaria preferencia por la representación son los parlamentarios de UN y los que recientemente crearon AN. Estos resultados, que dan una importancia medianamente alta a la representación, son consistentes con las actitudes a favor de ella mostrados en las tablas 15.1 y 17, que muestran que alrededor de un tercio de los miembros del parlamento invocan a sus representados o electores en las votaciones o para la integración de comisiones. Es decir, la representación podría ejercerse, además, a través de la función legislativa.

Tabla 20. Importancia de las funciones parlamentarias, según grupo parlamentario (pregunta 8)

Función	Grupo parlamentario									Importancia media
	PAP	UN	PNP	GPAP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN	
Fiscalizar	2.1	2.1	1.8	2.0	1.5	1.7	2.0	1.3	2.2	1.8
Representar	2.0	1.4	1.9	2.1	2.0	2.3	2.8	2.4	1.8	2.0
Legislar	1.8	2.4	2.3	1.9	2.5	2.0	1.4	2.4	2.0	2.1

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

Tabla 21. Resumen de importancia de funciones parlamentarias, según origen (pregunta 8)

Función	Origen		Diferencia (abs)
	Lima-Callao	Resto del país	
Fiscalizar	1.8	1.9	0.1
Legislar	2.0	2.1	0.1
Representar	2.2	1.9	0.2

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

Cuando se tabulan las diferencias según el origen de los parlamentarios, se observa una diferencia fundamental respecto de la representación: para los limeños y chalacos es la función menos valorada mientras que para los que provienen del resto de circunscripciones tiene igual importancia que la función de fiscalización. Esta diferente valoración entre ambos grupos es la más significativa (1.9 vs. 2.1), lo que parece dejar claro que la tendencia a favor de la representación y la que invoca a los electores provienen básicamente, como podía suponerse, desde fuera de la capital.

3.4.2. Contacto con grupos de la sociedad

Se consultó a los parlamentarios la frecuencia de contacto -para solicitar opinión o consejo- con tres tipos distintos de organizaciones sociales, con una estatal y con personas con experiencia en temas específicos. En sus respuestas se puede observar una intensa búsqueda de este último tipo de opinión calificada, mayoritariamente con una periodicidad mensual. En conjunto, la frecuencia de contacto (ver las tablas 22.1 a 22.5) se da en el siguiente orden: ministerios o dependencias públicas, expertos individuales, gremios u asociaciones empresariales, sindicatos de trabajadores y ONG o asociaciones de ciudadanos.

Se observan variaciones hasta en tres niveles: por grupo, por origen y por posición ideológica²⁴. Interesa comparar en particular los casos de gremios empresariales y sindicatos de trabajadores, ya que registran estas tres variaciones. En el nivel ideológico, la frecuencia de reunión con sindicatos disminuye en el sentido izquierda-derecha (69% de izquierda y 25% de derecha), mientras que en el caso de los gremios empresariales prácticamente no hay variación según el espectro ideológico. Estas variaciones se

²⁴ En el presente informe solamente se incluye, de modo ilustrativo, la media de autoubicación ideológica individual por grupo, la cual aparece entre paréntesis junto con los nombres de los grupos parlamentarios en las tablas 22.1 a 22.5.

reproducen naturalmente en los grupos parlamentarios, donde el 81% del PNP y el 83% de UPP se reúnen con frecuencia semanal, cosa que solo el 39% del PAP, el 33% de UN y el 25% de FUJ hacen. En cambio, prácticamente todos los grupos, incluso aquellos cuyos miembros se identifican mayoritariamente como de izquierda, declaran tener contactos casi mensuales con los gremios empresariales, sumando un 60% de casos.

En general, el contacto es muy frecuente en todos los niveles y no es posible construir perfiles diferenciados entre los grupos, dado que prácticamente no se registran porciones significativas de un grupo que declaren la ausencia de comunicación. La excepción a esto solo se da en el grupo Fujimorista, que registra respuestas del orden del 50% para la opción “nunca” en los casos de las ONG y los sindicatos de trabajadores.

Frecuencia de contacto con grupos de la sociedad

Tabla 22.1. Frecuencia con la que estuvo en contacto con ministerios u otras instituciones públicas con el propósito de obtener consejo (pregunta 22) (en porcentajes)

Respuesta	Grupo parlamentario*									Total
	PAP (5.3)	UN (6.4)	PNP (3.3)	GPAP (4.9)	FUJ (6.0)	UPP (4.4)	S/G (4.2)	UPP2 (4.0)	AN (5.5)	
Al menos una vez al mes	65	80	64	71	89	100	50	63	80	71
Al menos una vez cada dos meses	26	-	14	14	11	-	50	25	20	17
Una vez durante la legislatura	9	20	18	-	-	-	-	-	-	9
Nunca	-	-	5	14	-	-	-	13	-	3
N	23	10	22	7	9	6	4	8	5	94

* Entre paréntesis aparece la media de autoubicación ideológica individual por grupo.

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

Tabla 22.2. Frecuencia con la que estuvo en contacto con especialistas individuales con el propósito de obtener consejo (pregunta 22) (en porcentajes)

Respuesta	Grupo parlamentario*									Total
	PAP (5.3)	UN (6.4)	PNP (3.3)	GPAP (4.9)	FUJ (6.0)	UPP (4.4)	S/G (4.2)	UPP2 (4.0)	AN (5.5)	
Al menos una vez al mes	50	60	71	83	56	67	100	38	80	63
Al menos una vez cada dos meses	41	30	24	17	33	-	-	63	20	30
Una vez durante la legislatura	5	10	5	-	11	-	-	-	-	4
Nunca	5	-	-	-	-	33	-	-	-	3
N	22	10	21	6	9	6	4	8	5	91

* Entre paréntesis aparece la media de autoubicación ideológica individual por grupo.

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

Tabla 22.3. Frecuencia con la que estuvo en contacto con gremios u asociaciones empresariales con el propósito de obtener consejo (pregunta 22) (en porcentajes)

Respuesta	Grupo parlamentario*									Total
	PAP (5.3)	UN (6.4)	PNP (3.3)	AP (4.9)	FUJ (6.0)	UPP (4.4)	S/G (4.2)	UPP2 (4.0)	AN (5.5)	
Al menos una vez al mes	61	70	62	57	56	67	75	29	60	60
Al menos una vez cada dos meses	22	10	29	29	33	-	-	14	20	21
Una vez durante la legislatura	13	10	5	14	11	33	25	29	-	13
Nunca	4	10	5	-	-	-	-	29	20	7
N	23	10	21	7	9	6	4	7	5	92

* Entre paréntesis aparece la media de autoubicación ideológica individual por grupo.

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

Tabla 22.4. Frecuencia con la que estuvo en contacto con sindicatos de trabajadores con el propósito de obtener consejo (pregunta 22) (en porcentajes)

Respuesta	Grupo parlamentario*									Total
	PAP (5.3)	UN (6.4)	PNP (3.3)	AP (4.9)	FUJ (6.0)	UPP (4.4)	S/G (4.2)	UPP2 (4.0)	AN (5.5)	
Al menos una vez al mes	39	33	81	67	25	83	75	43	25	53
Al menos una vez cada dos meses	35	44	5	-	25	-	-	43	50	23
Una vez durante la legislatura	22	11	14	33	-	17	25	14	25	17
Nunca	4	11	-	-	50	-	-	-	-	7
N	23	9	21	6	8	6	4	7	4	88

* Entre paréntesis aparece la media de autoubicación ideológica individual por grupo.

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

Tabla 22.5. Frecuencia con la que estuvo en contacto con asociaciones u ONG con el propósito de obtener consejo (pregunta 22) (en porcentajes)

Respuesta	Grupo parlamentario*									Total
	PAP (5.3)	UN (6.4)	PNP (3.3)	AP (4.9)	FUJ (6.0)	UPP (4.4)	S/G (4.2)	UPP2 (4.0)	AN (5.5)	
Al menos una vez al mes	39	70	38	50	50	50	50	38	20	44
Al menos una vez cada dos meses	26	20	33	17	-	-	-	13	40	21
Una vez durante la legislatura	17	10	14	17	-	33	50	13	40	18
Nunca	17	-	14	17	50	17	-	38	-	18
N	23	10	21	6	8	6	4	8	5	91

* Entre paréntesis aparece la media de autoubicación ideológica individual por grupo.

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

3.4.3. Frecuencia de visitas a las circunscripciones

Los parlamentarios viajan al interior del país para cumplir tareas legislativas, representativas o fiscalizadoras. Los viajes pueden ser para mantener contacto con sus electores, realizar investigaciones a cargo de comisiones especiales o conducir audiencias públicas en las que líderes de la región dan su opinión sobre determinados proyectos de ley promovidos por el parlamentario.

Más del 90% de los entrevistados declararon que realizan estos viajes con alta frecuencia (quincenal o mensual). Como podía preverse, las diferencias más relevantes en cuanto a la frecuencia de visitas se encuentran en las tabulaciones hechas según el origen de los representantes. La frecuencia es mayor cuando los parlamentarios no provienen de Lima, pese a que se pidió a los que sí fueron electos por Lima que respondan por sus viajes fuera de Lima Metropolitana. Esto es consistente con la vocación a favor de la representación de los parlamentarios provincianos, a la que este informe se refiere en el punto 3.4.1.

Tabla 23.1. Frecuencia con que visitó su distrito electoral entre julio y diciembre de 2007, según grupo parlamentario (pregunta 23) (en porcentajes)

Respuesta	Grupo parlamentario									Total
	PAP	UN	PNP	AP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN	
Al menos quincenalmente	91	40	59	33	67	83	80	63	67	67
Al menos mensualmente	9	40	32	50	22	17	20	38	17	25
Al menos bimestralmente	-	20	9	17	-	-	-	-	17	6
No sabe / no opina	-	-	-	-	11	-	-	-	-	1
N	23	10	22	6	9	6	5	8	6	95

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

Tabla 23.2. Frecuencia con que visitó su distrito electoral entre julio y diciembre de 2007, según origen (pregunta 23) (en porcentajes)

Respuesta	Lima y Callao	Resto país	Total
Al menos quincenalmente	41	78	67
Al menos mensualmente	41	19	25
Al menos bimestralmente	15	3	6
No sabe / no opina	4	0	1
N	27	68	95

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

3.4.4. Soluciones para la débil imagen del Congreso

En el estudio también se interrogó sobre los problemas de legitimidad que encara el Congreso de la República así como sobre las posibles salidas que podrían ensayarse para corregirlos.

En lo que concierne a la percepción general de los problemas en relación a la medida más importante para solucionarlos, los parlamentarios dieron respuestas espontáneas que en la tabla 24 han sido agrupadas en cinco categorías. La opinión más frecuente es que la credibilidad del parlamento podría incrementarse si se hacen reformas al diseño institucional, es decir, a las reglas de conformación y de funcionamiento del Congreso. Algunas medidas concretas mencionadas fueron: la eliminación del voto preferencial, la supervisión de las primarias, la renovación del Congreso a medio mandato, la revocatoria, etc. También fueron mencionados algunos mecanismos de funcionamiento del Congreso, como la más rápida aprobación de normas, su funcionamiento desconcentrado o un mejor servicio parlamentario. No menos importante, y con casi un tercio de las menciones, se ubican los parlamentarios que apuestan por un trabajo representativo más profundo, entendido sobre todo como la atención de una agenda que aborde los problemas del país.

Una quinta parte de los parlamentarios es de la creencia que una mayor difusión del trabajo parlamentario ayudaría a los ciudadanos a cambiar su mala evaluación sobre su desempeño. Estas respuestas se apoyan en una autoevaluación positiva de los esfuerzos y logros en la gestión del parlamento, que los ciudadanos tienen problemas en reconocer por una deficiente comunicación.

En los resultados se encuentran variaciones importantes según los grupos parlamentarios, como se aprecia en la tabla 24. Para el PNP es más importante la representatividad del Congreso, mientras que para UN y UPP2 debe sancionarse mejor los problemas disciplinarios, medida que es considerada la más

importante por el 16% de los parlamentarios. Coincidentemente, estos dos grupos han sido afectados por sanciones disciplinarias impuestas a algunos de sus miembros.

Tabla 24. Medida más importante para mejorar la imagen del Congreso (pregunta 1) (en porcentajes)

Respuesta	Grupo parlamentario									Total
	PAP	UN	PNP	AP	FUJ	UPP	S/G	UPP ₂	AN	
Reformar la organización interna, el sistema electoral y fortalecer a los partidos	39	20	25	50	40	33	40	13	-	30
Mejorar la representatividad: tener más contacto con la gente y tratar temas relevantes	17	20	35	33	30	33	20	38	20	27
Mejorar la transparencia y la comunicación del trabajo parlamentario	17	30	10	17	20	17	-	13	60	18
Corregir problemas disciplinarios	22	20	15	-	-	-	20	38	20	16
Reforzar el rol fiscalizador del Congreso	4	10	15	-	10	17	20	-	-	9
N	23	10	20	6	10	6	5	8	5	93

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

En la dimensión Lima y Callao frente al interior del país, la distinción en las respuestas según el origen de los parlamentarios salta a la vista: mientras para una mayoría de provincianos se trata de un problema de representatividad, para la mayoría de limeños es uno de diseño institucional. Aún más, todas las menciones al rol fiscalizador provienen de parlamentarios de provincias, lo que podría revelar también una característica de la visión que estos tienen sobre la función parlamentaria.

Otro aspecto considerado fueron las opciones alternativas a uno de los temas que más problemas ha ocasionado a los parlamentarios, como es la contratación de asesores. Cuando se preguntó por posibles

cambios en el mecanismo para esto, se encontró una abrumadora preferencia por conservar la autonomía de los parlamentarios en cuanto a sus asesores personales (62% de acuerdo) y por que se mantengan tres tipos distintos de asesores pagados por el Congreso (85%), como muestra la tabla 25.1. Reformas orientadas a transferir la selección de los asesores individuales hacia el grupo parlamentario o a concentrar la asesoría en las comisiones tienen muy escaso apoyo (6% y 14% respectivamente), aun cuando estas medidas podrían reforzar el rol del servicio parlamentario y de las propias bancadas (ver la tabla 25.2).

En realidad, ambas preguntas no generan respuestas con variaciones importantes de grupo a grupo, por lo que futuros cambios en el esquema de contratación de asesores encontrarán seguramente resistencia en virtualmente todos ellos.

Tabla 25.1. En su opinión, ¿quién debe decidir la contratación de asesores de cada congresista? (pregunta 2o) (en porcentajes)

Respuesta	Grupo parlamentario									Total
	PAP	UN	PNP	AP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN	
El congresista personalmente	60	70	73	71	60	50	40	38	67	62
El Congreso, con el visto bueno del congresista	32	20	23	14	40	33	40	38	17	28
El grupo parlamentario, con el visto bueno del congresista	4	-	-	-	-	17	20	25	17	6
Otra	4	10	5	14	-	-	-	-	-	4
N	25	10	22	7	10	6	5	8	6	99

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

Tabla 25.2. Si hubiera que reformar el régimen de contratación de asesores ¿cuál de los siguientes esquemas de contratación preferiría usted? (pregunta 21) (en porcentajes)

Esquema	Grupo parlamentario									Total
	PAP	UN	PNP	GPAP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN	
Mantener el actual: el Congreso contrata asesores individuales, de grupos y de comisiones	96	70	86	67	90	83	80	63	100	85
Introducir uno de tipo europeo: el Congreso contrata asesores para las comisiones; los partidos contratan los suyos con sus propios recursos	4	20	5	-	-	-	20	38	-	8
Los partidos contratan asesores con recursos públicos	-	10	9	33	-	17	-	-	-	6
N	25	10	22	6	10	6	5	8	6	98

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

3.4.5. Agenda parlamentaria

Finalmente, se pidió a los parlamentarios que de manera espontánea dijeran cuál era, a su juicio, el tema más importante de la agenda del Congreso de la República. La tabla 26 muestra que, aunque con distinta intensidad, prácticamente todos los grupos registran una preferencia por la reforma constitucional, a lo que sigue la reforma del Estado y el régimen de promoción del empleo.

La preferencia por la reforma constitucional podría estar expresando el momento en que se hicieron las entrevistas. Precisamente en el mes de junio del 2008, el pleno inició el debate de un paquete de reformas constitucionales, lo cual fue duramente resistido por las bancadas de PNP y UPP, quienes plantearon una reforma más amplia, que alcanzara el régimen económico, propuesta que no fue aceptada por las demás bancadas y que por lo tanto suspendió la discusión. Las secuelas de este intenso debate podrían estar reflejadas en las respuestas de la tabla 26.

Tabla 26. En su opinión, ¿cuál es el tema más importante en la agenda del Congreso? (pregunta 25) (en porcentajes)

Respuesta	Grupo parlamentario									Total
	PAP	UN	PNP	GPAP	FUJ	UPP	S/G	UPP2	AN	
Reforma constitucional	26	50	36	-	-	83	40	43	50	34
Reforma del Estado	13	20	5	17	11	-	20	-	17	11
Leyes de empleo y seguridad social	13	-	9	33	11	-	-	14	-	10
Reforma del Congreso	13	-	9	33	-	-	-	14	-	9
Reforma judicial	4	10	5	17	22	-	-	-	17	7
Reforma tributaria y del presupuesto	9	10	5	-	11	-	-	14	-	6
Fiscalización	-	-	5	-	33	17	-	-	-	5
Igualdad de oportunidades	4	-	9	-	-	-	-	14	-	4
Educación	4	10	-	-	-	-	-	-	-	2
Descentralización	4	-	-	-	-	-	20	-	-	2
Implementación del TLC con Estados Unidos	4	-	5	-	-	-	-	-	-	2
Todos	4	-	5	-	-	-	-	-	-	2
Ninguno	-	-	5	-	-	-	20	-	-	2
Medio ambiente y recursos naturales	-	-	5	-	-	-	-	-	-	1
Fortalecimiento de la familia	-	-	-	-	-	-	-	-	17	1
Proyecto de desarrollo nacional	-	-	-	-	11	-	-	-	-	1
N	23	10	22	6	9	6	5	7	6	94

Fuente: IDEA Internacional; elaboración propia.

Tales respuestas serían indicativas de una alta disposición para una reforma política, si se considera que las reformas de la Constitución, el Estado y el Congreso pueden ser referidas a procedimientos y mecanismos de integración de instituciones estatales. Sin embargo, si se lee esta agenda junto a la lista de urgencias, expresadas en la tabla 7 como percepciones sobre los

problemas más importantes del país, podría además sostenerse que las reformas pretendidas podrían ser estructurales. Esto si su contenido comprende aspectos económicos o sociales que abordan los problemas de pobreza, educación y desempleo, los cuales aparecen entre los más importantes para los parlamentarios.

Conclusiones para el trabajo futuro con el Congreso

Tanto el diseño como la presentación de los resultados de este estudio han buscado claves que orienten el apoyo al Congreso de la República. Las conclusiones adelantadas en las páginas de este informe sirven a tal propósito, en tanto incrementan nuestro conocimiento sobre las posiciones personales de los parlamentarios frente a temas de política y sobre los factores que influyen en su transformación en posiciones grupales.

Esta sección se centra en las conclusiones más relevantes para el mandato y las áreas de trabajo de IDEA Internacional en el Perú. La intersección entre esta agenda y los resultados del presente informe se encuentra constituida por dos grandes temas: (i) la discusión y construcción de consensos para la reforma de la Ley de Partidos, de la legislación electoral y del funcionamiento del Congreso y (ii) la provisión de asistencia técnica a los legisladores para promover la reducción de la pobreza.

Los cinco grupos de conclusiones que se presentan a continuación intentan orientar el apoyo al Congreso de la República en los referidos temas.

La bancada importa (y coordina)

Este estudio proporciona una cantidad significativa de indicios que confirman el rol central de las bancadas en la determinación de las votaciones en el Congreso de la República. De un lado,

se confirman resultados del análisis realizado por IDEA Internacional sobre las votaciones entre julio de 2006 y diciembre de 2007. De otro, se contradice cierto sentido común sobre el carácter inorgánico de las bancadas en el parlamento.

La disciplina (el punto 3.3. define el alcance de este concepto en el presente estudio) al interior del grupo explica al menos el 50% de la unidad en las votaciones; es decir, los grupos son más homogéneos cuando votan que cuando sus miembros declaran sus preferencias individuales. Es cierto que no todas las bancadas muestran los mismos niveles de disciplina, siendo las más grandes —APRA, UN y PNP— las que muestran un mayor éxito de coordinación interna.

No obstante, la utilidad de este resultado será insuficiente si no se identifican con precisión los determinantes de la exitosa coordinación interna. Este estudio sólo ha explorado dos: la valoración de la posición partidaria o grupal y la frecuencia de las reuniones. Los parlamentarios valoran positivamente ambos factores, por lo que podrían ser considerados como incentivos eficaces para promover la cohesión grupal. Sin embargo, la extensión del estudio no permite lamentablemente conocer el impacto de otros factores posiblemente asociados, entre los cuales se podría hacer nuevos esfuerzos para evaluar la influencia de al menos cuatro: el rol del líder (fuera o dentro del Congreso), la naturaleza de los temas tratados, la experiencia de los miembros en la construcción de posiciones grupales y las plataformas programáticas de los partidos.

Esta primera conclusión tiene implicancias importantes para el trabajo con el Congreso. Una primera es que las tareas de advocacy o asistencia técnica en temas legislativos podrían tener más impacto si se canalizaran a través de ciertos elementos organizacionales con los que cuentan las bancadas, como son el vocero, las reuniones y los asesores.

No es erróneo asumir que los voceros cumplen relevantes tareas de coordinación y esta posición incrementa su influencia sobre la agenda del grupo. El contacto con los voceros podría ser, en consecuencia, una herramienta útil para la transmisión de opiniones técnicas. De otro lado, la participación en reuniones de grupo para presentar puntos de vista técnicos sobre determinados asuntos tampoco debe ser desestimada, pues es en muchos casos bienvenida. Los investigadores de este estudio fueron testigos del frecuente recurso a la presentación de opiniones independientes en reuniones de bancada. Finalmente sí, como se ha visto, la alta conformidad que los parlamentarios muestran sobre el régimen de contratación de asesores puede ser entendida como muestra de satisfacción y confianza, estos -y en particular los del grupo- deben ser incluidos en las estrategias de apoyo a los parlamentarios.

La disciplina encuentra un límite en la búsqueda de representatividad

Sin embargo, la disciplina de grupo no es el único incentivo que los parlamentarios valoran. Este estudio también ha mostrado que el interés representativo tiene un peso significativo en el desempeño individual del parlamentario.

Aunque no aparece en una posición predominante respecto de las demás, la función representativa es al menos mejor valorada que la legislativa (aunque ligeramente menor que la de fiscalización). Las actitudes favorables a la representación se observan incluso en esas otras dimensiones del desempeño parlamentario. Así, alrededor de un tercio de los parlamentarios identifican sus votos y su participación en comisiones con el interés de la población o de sus electores y una parte similar encuentra que mejorar la representatividad (entendido esto como ocuparse de los problemas del país o un mayor acercamiento a ellos) es la clave para mejorar la imagen del Congreso ante los ciudadanos. Por lo demás, más del 90% de los parlamentarios declara viajar con

alta frecuencia a sus circunscripciones y se observa una frecuente interacción con distintas organizaciones de la sociedad. Como es comprensible, estos incentivos son mayores en los parlamentarios elegidos fuera de Lima.

¿Qué significa esto para el servicio de apoyo al Congreso? Aunque es cierto que es prácticamente imposible identificar cuál es el interés de la población ante determinados temas o que exista simplemente uno solo en lugar de varios (salvo que se trate de ganancias o pérdidas muy evidentes para los electores), también lo es que para los representantes esto constituye un ejercicio de interpretación o anticipación. Entonces, desde el punto de vista de la formulación de legislación, esto podría constituir un límite a la disciplina parlamentaria y al apoyo de medidas que puedan tener identificable impacto negativo. Ello se ilustra con el hecho de que varios parlamentarios manifestaron durante las entrevistas su disposición a excusarse de una votación grupal o simplemente a optar por alguna forma de abstención (incluyendo el abandono de la sala) con tal de no contradecir esos intereses.

De esto resulta que los esfuerzos para acercar al parlamentario a sus electores por la vía de la organización de audiencias o reuniones de consulta son positivos, pues contribuyen a cultivar el vínculo representativo y a contar con mayores elementos para interpretar o anticipar el eventual apoyo o rechazo al sentido de su votación. Tales ejercicios pueden ser también reforzados sin la participación directa del congresista, mediante estrategias de información que incluyan medios de comunicación y líderes de opinión regionales en determinados temas de interés, para así al menos asegurar un mejor entendimiento de las razones que los representantes tienen para justificar sus votos en dichos temas.

Finalmente, hay una tarea no legislativa que está íntimamente vinculada a la representación: la gestión de solicitudes o demandas que grupos de la sociedad o individuos hacen

llegar directamente a los parlamentarios. Este estudio no ha explorado con profundidad este terreno, pero fue evidente para los investigadores la prioridad que estos pedidos tienen en las agendas personales de los representantes.

Es necesario estimular la disciplina en las reformas a la legislación electoral y de partidos políticos

Sobre este punto es sencillo formular una conclusión: la agenda de reformas políticas es un terreno donde es imprescindible un esfuerzo para estimular la disciplina y construir posiciones grupales. Aunque la carencia de altos niveles de congruencia programática entre los parlamentarios es compartida por todos los grupos en la mayoría de temas, todas las medidas relacionadas a las reformas a la legislación electoral y de partidos políticos muestran una congruencia o cohesión programática por debajo de la media (0.25 vs. 0.41). Esto quiere decir que existe más coincidencia alrededor de reformas económicas o sociales que sobre reformas políticas. Los puntajes de cohesión que estas medidas registran son (presentados de menor a mayor): la eliminación voto preferencial, 0.14; el desembolso del financiamiento público, 0.22; la homologación del estatus de los movimientos regionales, 0.24; la elección de un eventual senado en distrito único, 0.28; la fusión entre el JNE y la ONPE, 0.29; y la obligatoriedad del mandato de posición, 0.33. Sólo para tener una idea de las diferencias, se debe mencionar que la suscripción de tratados de libre comercio con Europa y China origina mayor coincidencia, a favor en ambos casos (0.54 y 0.82, respectivamente).

No deja de extrañar, por tanto, que a partir del impulso que la nueva Comisión de Constitución ha dado a esta agenda se haya elegido empezar precisamente por la eliminación del voto preferencial, una posibilidad que cuenta prácticamente con un equilibrio de fuerzas entre simpatizantes y detractores en prácticamente todos los grupos. Si no se hace un trabajo al interior de las bancadas para construir posiciones grupales, es difícil que el posterior debate del

pleno conduzca a un resultado definitivo, cualquiera que este sea. A partir de ello, una consecuencia muy probable será que el resto de la agenda que se consiga someter al pleno quede bloqueada.

En esta perspectiva, se puede esperar que los esfuerzos orientados a estimular la discusión de las reformas al interior de las bancadas o entre ellas (siempre que se involucre a los líderes) tengan un impacto positivo en el perfilamiento de posiciones grupales.

Reformas amplias para recuperar la imagen del Congreso

Aunque existe una asociación entre la erosión de la imagen del Congreso de la República y los escándalos divulgados por los medios de comunicación, sólo una minoría de los parlamentarios opina que la corrección de problemas disciplinarios específicos sea la clave para recuperar el terreno perdido. Los parlamentarios perciben que se requiere de soluciones más amplias y, en cierto sentido, estructurales. En consecuencia, un primer grupo identifica como posibilidad la reforma del diseño institucional del Congreso y otro cree que la clave se encuentra en la representatividad de la agenda parlamentaria.

Varias de las propuestas de reforma de la legislación electoral y de partidos se encuentran en la solución del primer grupo y, como se ha adelantado en la tercera conclusión, existen elevados niveles de divergencia sobre el preciso contenido de las medidas. Es decir, un sector importante de los parlamentarios (37%) cree que es necesario hacer reformas sobre las que no existen posiciones grupales definidas. Esta dificultad se extiende al rechazo de otros asuntos menores, como la reforma del régimen de contratación de asesores.

En el segundo grupo se encuentran los legisladores que opinan que el Congreso tiene un déficit de representatividad expresado en las dificultades para ocuparse de temas relevantes para los ciudadanos. Si los parlamentarios perciben que los principales problemas del país son la pobreza, el desempleo y la corrupción, se puede concluir que ellos esperan que a una mayor dedicación a estos temas le seguirá una mejor evaluación pública de su desempeño.

La causalidad entre la imagen del Congreso y mejores mecanismos de funcionamiento y de elección de parlamentarios, de un lado, y la mayor atención a asuntos vinculados a la pobreza, corrupción y desempleo, del otro, debe ser mejor explorada. No obstante, los resultados de este informe anuncian que los parlamentarios tienen una alta apertura a abordar tales temas porque además de sus específicas implicancias en cada caso, perciben que tendrán importante impacto sobre la evaluación que los ciudadanos tienen sobre su desempeño.

La pobreza es la preocupación principal de los parlamentarios

Una de las tareas pendientes que deja este informe es la mejor comprensión del rol y las posibilidades que tiene el Congreso en el combate a la pobreza. Se ha mencionado líneas arriba que los parlamentarios perciben este problema (y algunas de sus causas, como el desempleo) como el más grave y que su atención podría ayudar a mejorar el respaldo público a su labor. Sin embargo, la interpretación de estas preferencias es difícil aún. Por ejemplo, asumiendo ambas premisas como ciertas, ¿debería entenderse que la reforma constitucional -mencionada como tema más importante de la agenda del Congreso- es entendida o debería serlo como un cambio constitucional a favor de los pobres? La misma duda se puede encontrar para interpretar las menciones a las reformas tributarias o a la descentralización. En resumidas cuentas, este informe avanza en identificar la importancia que la pobreza tiene para el parlamentario promedio, pero queda por explorar lo que está al alcance del Congreso y lo que los parlamentarios entienden como mecanismos de lucha contra la pobreza.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AP	Partido Acción Popular
AFU	Alianza por el Futuro
AN	Grupo Parlamentario Alianza Nacional
Cgo	Partido Político Cambio 90
F2011	Fuerza 2011
FUJ	Grupo Parlamentario Fujimorista
GPAP	Grupo Parlamentario Alianza Parlamentaria
IND S/G	Independientes sin grupo
INV PAP	Invitados o independientes del Partido Aprista Peruano
INV UN	Invitados o independientes de Unidad Nacional
Ind UPP	Invitados o independientes del Grupo Unión por el Perú
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
NM	Partido Nueva Mayoría
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
PAP	Partido Aprista Peruano
PDE	Partido Demócrata
PNP	Partido Nacionalista Peruano
PP	Partido Perú Posible
PPC	Partido Popular Cristiano
PSN	Partido Solidaridad Nacional
REN	Partido Renovación Nacional
RN	Partido Restauración Nacional
S/G	Parlamentarios sin grupo
SCU	Partido Sí Cumple
SP	Partido Democrático Somos Perú
UE	Unión Europea
UN	Unidad Nacional
UPP	Unión por el Perú
UPP2	Unidad Popular Patriótica (Bloque Popular)
VV	Partido Vamos Vecino

II

UNIDAD DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

PERÚ, JULIO 2006 – DICIEMBRE 2007

Jorge Valladares Molleda

INTRODUCCIÓN

En el Perú se tiende a asociar el ejercicio de la función parlamentaria con el personalismo y la indisciplina. Al mismo tiempo, el sistema electoral y la fragilidad institucional de los partidos son generalmente indicados entre las principales causas de dichos problemas. Sin embargo, carecemos de mediciones más precisas que ayuden a comprenderlos.

Este estudio es un examen preliminar de la unidad de los grupos parlamentarios en las votaciones del pleno del Congreso de la República realizadas entre julio de 2006 y diciembre de 2007²⁵.

²⁵ El registro de votaciones que sirve de base para este informe fue solicitado el 4 de marzo del 2008 por la Comisión de Ética a la Oficialía Mayor del Congreso de la República. Algunas semanas después, esta comisión entregó a IDEA Internacional un disco con siete archivos en MS Word, correspondiendo cada uno a un grupo parlamentario, de las votaciones individuales de cada congresista en el periodo que va del 27 de julio de 2006 al 14 de diciembre de 2007. Esta información fue descargada desde el sistema electrónico de votación del Congreso. IDEA Internacional transcribió la información a una base de datos e hizo una verificación sistemática del 10% con resultados satisfactorios (0% de error). Sin embargo, esta base de datos omitía todas las votaciones a mano alzada, ya que el sistema electrónico no las registra. La Oficialía Mayor del Congreso proporcionó tal información a la Comisión de Ética del Congreso el 2 de mayo pasado, la cual fue añadida a la base de datos tras su correspondiente verificación, que resultó igualmente satisfactoria. El número total de votaciones considerado en el análisis es de 742.

Calculando el índice de unidad para cada grupo parlamentario se encuentra que el conjunto del parlamento peruano muestra niveles de unidad moderadamente altos en promedio, aunque con variaciones importantes entre ellos así como en las medias de cada grupo según el periodo legislativo y el tema tratado.

El presente documento está dividido en tres partes, que se van desarrollando consecutivamente. El análisis general de la unidad de los grupos parlamentarios y la abstención serán objeto de la primera, tras la cual se exploran con más detenimiento los temas asociados a bajos niveles de unidad. Finalmente, se trata sobre las relaciones entre mayorías y minorías, identificando las principales tendencias de coalición al interior del parlamento.

1. LA IMPORTANCIA DEL ESTUDIO DE LA UNIDAD PARTIDARIA EN LAS VOTACIONES LEGISLATIVAS

El estudio de la unidad de los partidos en los legislativos de América Latina es reciente, siendo Brasil el país donde estos estudios aparecen más temprano y alcanzan rápido desarrollo²⁶. En el caso de Perú un solo estudio publicado reporta el análisis de las votaciones legislativas en comparación con otros países de la región (Carey 2003a)²⁷. Esto contrasta notablemente con el interés que ha merecido este tema en otros contextos, como es el caso de Estados Unidos. Ya en 1925, Stuart Rice propuso una manera de medir el comportamiento de los grupos legislativos en la cámara baja norteamericana; y desde entonces el debate originado ha permitido un conocimiento profundo de las dinámicas legislativas en ese país.

Más allá de las diferencias en el desarrollo político entre ambas regiones, una razón práctica explica el retraso latinoamericano en el estudio

²⁶ Ver, por ejemplo, Ames 1990; Ames y Power 1995; Figuereido y Limongi 1995; Mainwaring y Pérez Liñán 1997.

²⁷ Un trabajo más amplio de este autor sobre los patrones de la política en el legislativo, que incluye al Perú, será publicado a inicios de 2009.

del legislativo: la prolongada inexistencia de registros de votaciones accesibles al público. Hasta hace dos décadas, las votaciones nominales eran la excepción en la mayoría de países y, más aun, no existía la práctica del registro de tales votos (Carey 2003b). Con la modernización de los procedimientos legislativos en la década de 1980, y principalmente desde 1990, se dio un paso definitivo para dar transparencia a las votaciones en los legislativos. Y quizás más importante es que esta mayor transparencia puede haber servido también de estímulo para que los legisladores valoren el disenso como una manera de proyectar sus carreras políticas individuales²⁸.

El estudio del comportamiento legislativo distingue conceptualmente entre unidad, cohesión y disciplina. Por unidad se entiende el grado de homogeneidad entre los miembros de cada partido o grupo de partidos en sus votaciones. Esta homogeneidad en el voto se entiende como el producto de por lo menos dos factores: cohesión y disciplina. El primero se refiere a la afinidad que existe entre los miembros de una misma bancada y que puede estar definida como valoración de la etiqueta partidaria, ya sea por razones ideológicas, programáticas o simplemente electorales (Morgestern 2004: 86-89). La disciplina se refiere al conjunto de recursos de los que dispone un partido o un grupo, o sus líderes, para persuadir o encuadrar a sus miembros. Tales recursos pueden ir desde el acceso a mejores posiciones dentro de la organización hasta simples castigos (Carey 2003b: 199-200). Otros factores, como la influencia ejercida desde los electores u otros grupos de presión sobre uno o varios parlamentarios, pueden también contribuir a la unidad de la bancada, pero se distinguen analíticamente, porque son ajenos a la dinámica interna del grupo.

²⁸ Carey cita un interesante episodio contado por el ex legislador de Perú 2000 Carlos Blanco Oropeza. Un parlamentario alemán que visitaba el hemiciclo del Congreso peruano, al ver el tablero electrónico, le preguntó: “¿El voto es público?” Blanco contestó afirmativamente, a lo que su colega alemán replicó: “¿Están ustedes locos? ¿Y cómo hacen para controlar cómo debe votar el partido?” (2003a: 1003-4).

Como ya se debe haber advertido, al analizar las votaciones legislativas este informe se centra en los grupos parlamentarios (y no sólo en los partidos) y en su unidad. El estudio de la cohesión y la disciplina requeriría el recurso simultáneo a otras fuentes (como encuestas, información sobre carreras políticas o mecanismos de nominación de candidatos, por ejemplo) que permitan su medición e impacto en cada decisión.

Al ser el parlamento la arena donde ideas y programas se convierten en decisiones que influyen en el gobierno, a la unidad de los grupos parlamentarios se le atribuye una serie de importantes funciones normativas o teóricas. En primer lugar, es una medida de identificación partidaria. Los partidos construyen su reputación o al menos se convierten en identificables ante los electores en tanto pueden articular posiciones colectivas en su desempeño público (Shugart y Carey 1992). En segundo lugar, la unidad de las bancadas es una expresión de la institucionalización del sistema de partidos, pues dota a sus interacciones de predictibilidad y estabilidad. Si los partidos se muestran generalmente monolíticos al momento de producir políticas, se puede decir que están cumpliendo con agregar y racionalizar intereses sociales en lugar de reproducir su dispersión “natural”. Finalmente, esta eficiente agregación de intereses será expresión de unidad programática, desfavoreciendo la construcción de vínculos clientelistas o carismáticos que usualmente erosionan las bases institucionales del sistema (Kitschelt 2000).

2. ¿CÓMO MEDIR LA UNIDAD EN EL CONGRESO PERUANO? DECISIONES METODOLÓGICAS

Dado el objetivo de este análisis y su carácter preliminar, el principal criterio metodológico de este estudio es privilegiar la sencillez y claridad del cálculo. Esto lamentablemente tendrá como costo perder la posibilidad de comparar estos hallazgos con los de Carey. Por lo demás, el análisis de Carey corresponde a una coyuntura

crítica bastante extraordinaria, que no se ha repetido en nuestro periodo bajo examen y difícilmente se repetirá en el futuro: la del Congreso elegido en el 2000 hasta su cese en el 2001.

En base al registro de 742 votaciones de cada miembro del parlamento entre julio de 2006 y diciembre de 2007, este informe propone una manera de medir la unidad del los grupos parlamentarios²⁹. Unidad que aquí es definida como el grado de homogeneidad alrededor de la posición mayoritaria del grupo parlamentario. Para medir los grados de unidad se ha tomado tres decisiones metodológicas importantes respecto de: (i) el tratamiento de la abstención; (ii) las votaciones con unanimidad; y (iii) las ausencias.

2.1. Primera decisión: Incluir las abstenciones en el cálculo

La medida más común de unidad resulta en un índice que relaciona la diferencia de las proporciones de los votos a favor y en contra respecto del total de votos en ambos sentidos, llamado índice Rice, el cual se enuncia así:

$$IR_{icei} = | \% \text{favor} - \% \text{contra} |$$

Este índice, sin embargo, omite las abstenciones en su cálculo, lo cual podría generar una medida imprecisa. Tomemos un ejemplo: un grupo de 16 parlamentarios vota 9-1-6 (a favor, en contra, abstención) en relación a una determinada ley. Si se calcula la unidad sólo como la relación entre votos a favor y votos en contra, tendremos un Índice de Unidad (IU) de 80%. Sin embargo, al ignorar las abstenciones en el cálculo (38%) se sobreestima la unidad del grupo y se encubre una votación bastante dividida.

²⁹ El estudio se basa en seis grupos parlamentarios debidamente registrados ante la Oficialía Mayor: Partido Aprista Peruano (PAP), Alianza Parlamentaria (AP), Fujimorista (FUJ), Partido Nacionalista Peruano (PNP), Unión por el Perú (UPP), Unidad Nacional (UN). Excepcionalmente, el llamado Grupo Parlamentario Especial Democrata (ES) es considerado en el análisis, no obstante tener un status especial.

Este ejemplo nos plantea la pregunta sobre cómo tratar las abstenciones en el cálculo del IU, ya que si se observa abstención sistemáticamente en el conjunto de votaciones, su exclusión del cálculo puede subestimar o sobreestimar artificialmente el IU.

¿Cuán importante es la abstención en las votaciones analizadas? Si calculamos la proporción de abstenciones con relación a los parlamentarios presentes en cada votación, tenemos que la media del periodo para todos los grupos parlamentarios fue de 7%. Y si quitamos del cálculo las votaciones en las que hubo unanimidad (lo cual será explicado luego), alcanza al 11%, como se ve en la Tabla 1. Con cierta frecuencia y en algunos grupos, la abstención es la posición mayoritaria y llega a ser la única posición del grupo (por ejemplo, 28 veces en el grupo Fujimorista, 23 en Alianza Parlamentaria, y 17 en el Nacionalista).

Tabla 1. Abstención media de los grupos parlamentarios

Abstención media		
Grupo Parlamentario	En total	En las votaciones sin unanimidad
Partido Aprista Peruano	0.02	0.03
Alianza Parlamentaria	0.05	0.09
Unidad Nacional	0.06	0.09
Partido Nacionalista Peruano	0.08	0.10
Fujimorista	0.10	0.11
Unión por el Perú	0.11	0.17
Grupo Especial Demócrata	0.11	0.18
Media	0.07	0.11
N	742	405

Fuente: Oficialía Mayor del Congreso de la República; elaboración: IDEA Internacional.

Estos datos aconsejan incorporar la abstención al IU. Sin embargo, ¿es la abstención una tercera opción de voto o es equivalente a la votación en contra? En otros países, la reglamentación de las cámaras equipara los efectos de ambos votos, como sucede en

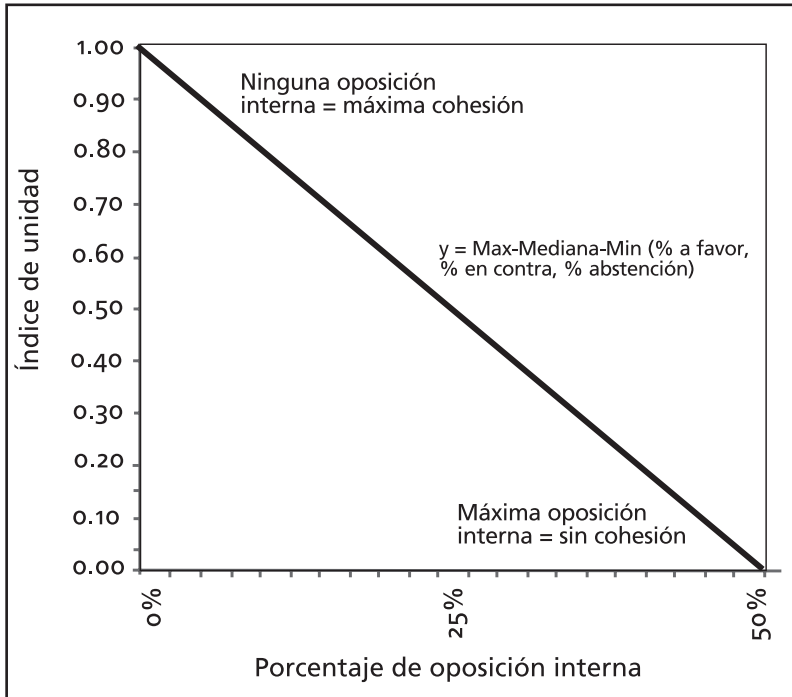
México y Rusia, según Weldom (2000). En el Perú, el reglamento del Congreso (artículos 52 y 81) los equipara sólo en determinados casos, como las leyes orgánicas o de reforma constitucional, que requieren un mínimo de votos a favor, sean 80 o 61. En el resto de casos se exige una mayoría simple.

Distinguir entre tipos de votación en este estudio es poco útil por dos razones: por un lado, los casos de votación con mayoría calificada son poco frecuentes y, por otro, lo que aquí se quiere evaluar es el patrón de comportamiento de las bancadas, al margen del impacto individual en cada norma. Esto aconseja como solución la medición del éxito en articular una posición unitaria en cada votación. Por esta razón se ha tomado una decisión general que asume las votaciones como esencialmente tricotómicas, siendo la abstención una opción más al momento de votar.

Por otra parte, para no establecer ninguna equivalencia a priori entre los sentidos del voto y preservar su carácter tricotómico, el IU debe medirse con relación a la posición mayoritaria del grupo. Este informe asume que la posición mayoritaria es simplemente aquella que obtuvo la pluralidad (mayoría) de las preferencias entre las tres opciones posibles. Entonces, la unidad se mide aquí como la relación entre mayoría y minorías del grupo de la siguiente manera:

$$\text{IU (mayoría vs. minorías)} = |\text{MAX (\%favori, \%contrai, \%absti)} - \text{MEDIANA (\%favori, \%contrai, \%absti)} - \text{MIN (\%favori, \%contrai, \%absti)}|$$

Este cálculo es más preciso y trata por igual a las tres opciones de votación, organizándolas como mayoría (valor máximo) y minorías (mediana y valor mínimo). Su valor en cada caso estará entre 0 (ninguna unidad) y 1 (unidad total), debiendo ser interpretado como una medida que expresa el grado de oposición interna en las bancadas, como lo muestra el gráfico 1.

Gráfico 1. Índice de Unidad (IU) como medida de oposición interna en el grupo

Fuente: Oficialía Mayor del Congreso de la República; elaboración: IDEA Internacional.

2.2. Segunda decisión: Excluir las votaciones con unanimidad

Una segunda decisión metodológica tiene que ver con la elección del umbral para seleccionar las votaciones que formarán parte del análisis. Este informe coincide con otros análisis respecto a la pertinencia de la medición en circunstancias en las que existe cierta proclividad a la ruptura (Morgenstern 2004). No obstante, es difícil no ser arbitrario al seleccionar el umbral que define tal proclividad: ¿Es más significativa una relación mayoría/minoría de 7.5 a 2.5 que otra de 7 a 3?

Existen diversas soluciones a este problema, entre ellas una propuesta por Carey (2002) y usada por Morgenstern (2004),

quienes construyen un índice ponderado que castiga la puntuación individual de cada grupo en proporción al consenso generado entre los grupos.

No obstante siendo soluciones muy útiles, en este estudio sólo se descarta la unanimidad, definida esta como la votación donde la posición mayoritaria de todos los grupos fue idéntica. Esto excluye del cálculo 337 votaciones: el 45% del total, cantidad que ya adelanta bastante sobre la flexibilidad de los grupos y su capacidad de consenso. Otros umbrales, por lo demás, hubieran mermado aún más la base del cálculo.

2.3. Tercera decisión: La exclusión de las ausencias como base del cálculo

En tercer y último lugar, las ausencias podrían haber sido consideradas una variable en este análisis. Otros estudios proponen medidas más precisas de disciplina que incluyen la asistencia a las votaciones como un componente de la lealtad al partido. Así, una opción es considerar la asistencia como expresión de la disciplina de la bancada (considerando que mayor asistencia implica mayor disciplina)³⁰. Sin embargo, algunas entrevistas realizadas con jefes de bancada y parlamentarios dan cuenta de que hay ocasiones en las cuales la ausencia puede ser una cuarta opción con la que los parlamentarios expresan su posición frente a un tema³¹. La opción es atractiva pero implica riesgos en la valoración. ¿Es la ausencia muestra de oposición o de desinterés? Incluso podría significar una mayor valoración de otras funciones parlamentarias, como las de representación (el viaje al distrito electoral, la atención de un ciudadano) o fiscalización (asistencia a una comisión

³⁰ De hecho, los registros muestran que hay parlamentarios con licencia oficial, incluso por motivos de enfermedad, que asisten a votaciones clave, como por ejemplo la interpelación a un ministro.

³¹ Algunos parlamentarios entrevistados han señalado que prefieren “dejar el escaño” antes que evidenciar su oposición al grupo.

investigadora) o de funciones extra parlamentarias, en el caso de un parlamentario que es al mismo tiempo ministro de Estado, por ejemplo. La poca claridad sobre el verdadero significado de las ausencias lleva a excluirlas de nuestro examen.

3. EL ÍNDICE DE UNIDAD DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

La media del IU para el período comprendido entre julio de 2006 y diciembre de 2007 es de 0.90, como se muestra en la tabla 2 (no hay una media general en la tabla 2). Esto significa que aproximadamente el 5% de cada grupo parlamentario vota sistemáticamente en contra del restante 95%. Como media general podría indicar que no existe una marcada división al interior de los grupos, sin embargo, las diferencias entre ellos sí son significativas, ya que la diferencia entre el grupo más unido (PAP= 0.97) y el menos cohesionado (UPP= 0.70) es de 17 puntos.

Tabla 2. Evolución del Índice de Unidad por grupo parlamentario y por legislatura

Grupo Parlamentario	Votaciones incluidas	1ª legislatura		2ª legislatura		3ª legislatura		Total	Desviación standard
		1ª mitad	2ª mitad	1ª mitad	2ª mitad	1ª mitad	2ª mitad		
Partido Aprista Peruano	general	0.97	0.97	0.99	0.97	0.99	0.98	0.98	
	sin unanimidad	0.96	0.97	0.98	0.96	0.98	0.98	0.97	0.08
Unidad Nacional	general	0.95	0.96	0.93	0.93	0.95	0.97	0.95	
	sin unanimidad	0.93	0.95	0.89	0.89	0.90	0.95	0.92	0.18
Alianza Parlamentaria	general	0.87	0.93	0.94	0.94	0.99	0.94	0.94	
	sin unanimidad	0.85	0.87	0.89	0.91	0.94	0.89	0.90	0.22
Especial Demócrata	general	0.86	0.95	0.97	0.93	0.89	0.87	0.91	
	sin unanimidad	0.15	0.93	1.00	1.00	1.00	0.47	0.89	0.28
Partido Nacionalista Peruano	general	0.73	0.80	0.84	0.80	0.92	0.91	0.84	
	sin unanimidad	0.79	0.78	0.79	0.89	0.92	0.92	0.86	0.22

Tabla 2. Evolución del Índice de Unidad por grupo parlamentario y por legislatura

Continuación de tabla anterior

Grupo Parlamentario	Votaciones incluidas	1ª legislatura		2ª legislatura		3ª legislatura		Total	Desviación standard
		1ª mitad	2ª mitad	1ª mitad	2ª mitad	1ª mitad	2ª mitad		
Fujimorista	general	0.85	0.95	0.95	0.89	0.89	0.81	0.89	
	sin unanimidad	0.79	0.93	0.95	0.82	0.84	0.79	0.85	0.25
Unión por el Perú	general	0.74	0.83	0.86	0.78	0.87	0.76	0.81	
	sin unanimidad	0.67	0.68	0.77	0.68	0.75	0.75	0.70	0.32

Fuente: Oficialía Mayor del Congreso de la República; elaboración: IDEA Internacional.

La tabla 3 proyecta las puntuaciones de cada grupo con relación a la tasa media de miembros en minoría en él, es decir, explica el significado de las puntuaciones para cada partido en términos de la proporción media de parlamentarios en minoría. A nivel general, esto significa que al menos 75 parlamentarios no votan con sus bancadas cada diez votaciones. La media de casi 8 votos en cada votación podría ser decisiva en votaciones definidas con una diferencia de 15 votos.

Tabla 3. Tasa media de miembros en minoría por bancada

Grupo Parlamentario	Miembros de la bancada	Tasa media de miembros en minoría	Cantidad de miembros en minoría cada 10 votaciones
Partido Aprista Peruano	36	1.5%	5.4
Unidad Nacional	15	4.0%	6
Alianza Parlamentaria	9	5.0%	4.5
Especial Demócrata	5	5.5%	2.75
Partido Nacionalista Peruano	23	7.0%	18.4
Fujimorista	13	7.5%	9.75
Unión por el Perú	19	15%	28.5
Total	120		75.3

Fuente: Oficialía Mayor del Congreso de la República; elaboración: IDEA Internacional.

En los puntos 4 y 5 se atenderá con más detenimiento las mayores variaciones en la evolución a través del tiempo -si el IU se incrementa o disminuye- y los temas relacionados a un bajo IU.

4. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE UNIDAD POR LEGISLATURA Y POR GRUPOS

La tabla 2 muestra la variación temporal de los grupos a través de las legislaturas. Ambos datos muestran que mientras tres partidos han incrementado su IU de manera sostenida (Partido Aprista en 0.02; Alianza Parlamentaria en 0.4; y el Partido Nacionalista en 0.14), la del grupo Fujimorista ha disminuido fuertemente

(en 0.08). Los cambios más fuertes se registran entre la segunda y la tercera legislaturas y corresponden al aumento del grupo Nacionalista (0.10) y a la disminución del Fujimorista (0.06).

La mejora del grupo Nacionalista coincidió con la disolución de la alianza Partido Nacionalista Peruano-Unión por el Perú, formada desde las elecciones generales del 2006. Unión por el Perú es, por su parte, el grupo más estable pero también el de menor IU. El análisis de las variaciones producto de la ruptura parecería apuntar a que el fin de la alianza benefició al Partido Nacionalista Peruano (tabla 4). Sin embargo, también es cierto que esto podría ser consecuencia de la maduración de la identidad del grupo a través del tiempo, dado que el incremento de IU del PNP ya se registraba desde la segunda mitad de la primera legislatura, como lo muestra la Tabla 2.

Tabla 4. Índice de Unidad del PNP y UPP por legislatura

Grupo Parlamentario	1ª y 2ª legislaturas	3ª legislatura
Alianza PNP-UPP	0.73	-
PNP	0.83	0.92
UPP	0.70	0.70

Fuente: Oficialía Mayor del Congreso de la República; elaboración: IDEA Internacional.

5. RAZONES PARA LA DÉBIL UNIDAD

Esta investigación realizó tres exámenes muy preliminares sobre las fuentes para explicar la unidad en los grupos parlamentarios, para los cuales tuvo en consideración lo siguiente: (i) el peso de los temas sometidos a votación; (ii) el efecto del sistema electoral, en particular el voto preferencial y la procedencia geográfica de los parlamentarios de un mismo grupo; y (iii) el carácter de oposición al gobierno.

En todos los casos los exámenes son sencillos y tienen, otra vez, carácter preliminar. En algunos casos se han hecho correlaciones simples con un número muy limitado de observaciones, por lo que es improbable realizar inferencias exentas de error. Sin embargo, se ha querido sugerir hipótesis para estimular exámenes más profundos de la asociación entre las variables indicadas.

5.1. Los temas críticos de baja unidad

Retomando la distinción entre cohesión, disciplina y unidad, es probable que los parlamentarios distingan algunos temas como parte de la identidad del partido o del grupo y por lo tanto tiendan a mostrarse más unidos en ellos que en otros. También es probable que en algunos temas el partido tienda a ejercer su disciplina con más fuerza.

Para identificar algún patrón en la relación entre los temas sometidos a votación y la unidad, se seleccionaron los temas de bajo IU. La baja unidad es arbitrariamente definida cuando hubo un disenso del orden que va entre 25% y 50%, es decir con IU entre 0 y 0.50. Una vez seleccionadas estas votaciones, se codificó las sumillas de las normas o decisiones votadas según nueve categorías o temas (tabla 5).

El tema económico, es decir, las votaciones con implicaciones de política económica y financiera, registra sistemáticamente el mayor disenso en todos los grupos, con la única excepción del PAP. En los casos de los grupos Nacionalista y Unión por el Perú, este nivel de disenso alcanza el 7.5% y el 12.5% del total de las votaciones sin unanimidad, y en conjunto alrededor de la mitad de sus casos de bajo IU. Adicionalmente, sólo estos dos grupos se dividen fuertemente en temas de seguridad nacional, que en la base de datos utilizada se refieren principalmente a las autorizaciones para el ingreso de militares extranjeros al país.

Tabla 5. Temas de bajo IU (valores absolutos)

Temas	AP	UN	FUJ	NAC	UPP	PAP
Económico	14	10	23	30	53	1
Control	7	8	7	21	9	1
Electoral	1	0	3	3	3	0
Libertades	7	0	1	10	12	1
Reforma del Estado	6	0	11	18	29	1
Reforma interna	1	0	0	0	2	0
Relaciones exteriores	1	0	1	0	0	0
Seguridad nacional	0	0	0	8	14	0
Social	2	5	23	11	10	1

Fuente: Oficialía Mayor del Congreso de la República; elaboración: IDEA Internacional.

5.2. Las implicancias del sistema electoral

Además de los factores endógenos, como disciplina y cohesión, que no pueden ser analizados aquí en profundidad, también se atribuye la baja unidad de los grupos parlamentarios a una tensión entre dos tipos de lealtades. De un lado, la lealtad a los electores del representante; de otro lado, el partido. Desde esta perspectiva, un sistema electoral que emplea alguna modalidad de personalización del voto, como en el Perú donde existe el voto preferencial, en circunscripciones delimitadas sobre una base administrativa preexistente podría constituir un fuerte incentivo para resolver esta tensión a favor de la primera fuente de presión.

Sin embargo, en el caso del presente Congreso los grupos parlamentarios muestran que sus niveles de unidad parecen coexistir, al menos en las tres primeras legislaturas, con una relación positiva respecto del voto preferencial al mismo tiempo que con una relación negativa respecto de su composición no limeña. En ambos casos, las relaciones son moderadas en términos generales. ¿Qué podría sugerir esto? Una respuesta tentativa es que la heterogeneidad entre las circunscripciones más que la personalización del voto tiene efecto negativo sobre la unidad de las bancadas.

Sin embargo, los coeficientes del Partido Aprista Peruano podrían contradecir esta hipótesis. Este partido tiene una alta tasa de miembros electos fuera de Lima (76%) y gracias al voto preferencial (41%). Si se le excluyera del cálculo, la asociación sugerida en el párrafo anterior dejaría de ser moderada para ser bastante fuerte (-0.79). ¿Qué es lo que podría hacer al PAP un caso particular? Hay dos posibles respuestas: su antigüedad como partido y su dominio sobre el ejecutivo.

Para aprovechar la base de datos disponible, es mejor elegir la segunda posibilidad al avanzar con el examen. Hay un dato adicional que aconseja elegir este camino: si se excluyera también a Unidad Nacional y al grupo Fujimorista (los aliados más frecuentes del partido de gobierno), r / la asociación negativa seguiría incrementándose (hasta -0.89). Es decir, el efecto negativo es mayor cuanto menor es el grado de coincidencia o acuerdo con el partido de gobierno. Este dato nos conduce a considerar otro factor: el control sobre el ejecutivo.

Tabla 6. Voto preferencial, procedencia geográfica y unidad de los grupos parlamentarios

Nombre del grupo	Proporción de congresistas electos por el voto preferencial (%)	Proporción de congresistas electos fuera de Lima (%)	Índice de Unidad (IU)
Alianza Parlamentaria	33	33	0.90
Especial Demócrata	25	50	0.89
Fujimorista	23	38	0.85
Partido Aprista Peruano	41	76	0.97
Partido Nacionalista Peruano	42	79	0.86
Unidad Nacional	53	47	0.92
Unión Por el Perú	26	95	0.70
Correlación con IU (r)	+0.51	-0.48	

Fuente: Oficialía Mayor del Congreso de la República; elaboración: IDEA Internacional.

5.3. El efecto de la relación oposición-gobierno

Existe abundante literatura que explica la influencia del Poder Ejecutivo sobre el parlamento. Una de las presunciones más comunes es que el gran control sobre recursos materiales que el presidente posee le podría facilitar la construcción de coaliciones fuertes al decidir cuestiones legislativas. Sin embargo, si el ejecutivo carece de mayoría significativa ese control sobre los recursos se podría transformar en una razón para sufrir la hostilidad de la oposición.

Enfrentado a ese dilema, el ejecutivo tiene fuertes incentivos para formar coaliciones al interior del legislativo. Un último examen es, pues, el de la frecuencia con la cual el PAP, partido de gobierno, obtiene el apoyo de los demás partidos, para observar si este apoyo u oposición induce la unidad al interior de los grupos.

Lo primero es identificar los niveles de coincidencia entre todas las fuerzas políticas. En la tabla 7 aparecen ordenadas todas las posibles combinaciones, desde las menos frecuentes (zona de oposición) hasta las más frecuentes (zona de coalición). Si se examina las principales coaliciones registradas, se puede encontrar que estas son esencialmente formadas por el partido de gobierno, no por los de oposición. De un lado, las coaliciones más fuertes en el parlamento están construidas por el Partido Aprista Peruano con Unidad Nacional, el grupo Fujimorista y el grupo Especial Demócrata. Del otro, el Partido Nacionalista se ha opuesto al Partido Aprista Peruano en la mayoría de las votaciones (71%).

Tabla 7. Patrones de coalición y oposición (%)

Zonas	Combinación	1ª legislatura		2a legislatura		3ª legislatura		Total
		1a mitad	2a mitad	1a mitad	2a mitad	1a mitad	2a mitad	
Zona de oposición	NAC-FUJ	41	24	27	22	21	23	25
	NAC-UN	36	22	24	32	33	30	29
	NAC-PAP	56	21	24	22	40	31	29
	NAC-ES	31	41	25	26	33	33	32
	UPP-UN	49	39	35	46	58	35	42
	UPP-FUJ	54	38	57	37	44	45	44
	NAC-AP	54	55	41	46	47	40	46
	AP-FUJ	72	53	55	38	53	49	50
	ES-UPP	44	63	47	44	60	49	51
	PAP-UPP	59	41	51	55	60	55	52
	ES-FUJ	56	53	69	47	67	65	58
	NAC-UPP	69	63	63	52	53	61	59
	AP-UN	67	53	67	65	67	53	60
	FUJ-UN	69	83	57	54	60	52	61
Zona de coalición	AP-UPP	62	72	47	58	72	60	62
	PAP-AP	67	51	59	60	74	70	63
	AP-ES	51	67	71	59	65	67	64
	UN-ES	54	61	80	59	77	66	65
	PAP-UN	54	83	73	62	74	57	66
	PAP-ES	49	54	80	66	86	85	70
	PAP-FUJ	64	95	75	66	74	62	72

Fuente: Oficialía Mayor del Congreso de la República; elaboración: IDEA Internacional.

El segundo partido con mayor perfil opositor es Unión por el Perú, pero con sólo el 47 % de las votaciones, lo que en estricto corresponde a una posición intermedia entre oposición y apoyo al oficialismo. Esta indefinición en el rol opositor podría estar detrás del bajo IU en este partido.

Esto quiere decir que el principal partido de oposición, el Partido Nacionalista Peruano, no ha construido coaliciones fuertes, consideradas estas como superiores al 60%. La única más o menos consistente es con Unión por el Perú, la cual, sin embargo, muestra una tendencia decreciente, si se toma en cuenta no sólo la ruptura de la alianza electoral y su descenso en unos 10 puntos desde que el Congreso inició funciones.

En cambio, el grupo Nacionalista tiene 5 de las 7 oposiciones más fuertes, como se aprecia en la zona de oposición de la tabla. No es casualidad entonces que el PNP mantenga una oposición sistemática con los tres grupos más cercanos al aprismo y con el propio PAP, con coincidencias que nunca están por encima del 32%. Esto revela un mayor éxito del oficialismo en conseguir apoyo a sus posiciones y, quizás, un incentivo claro para inducir la unidad de esos grupos.

Así, comparadas las puntuaciones para oposición y unidad, este análisis encuentra que la relación que existe es: a mayor oposición menor unidad, con una razón de -0.69. Los grupos con mayor oposición al PAP (Nacionalista y Unión por el Perú) registran dos de los tres menores IU. Así, esto podría sugerir que las claves para entender su bajo IU pueden ser las mismas que las dificultades para construir oposición.

Esto parecería aumentar el poder explicativo de la ecuación “oposición + electos fuera de Lima” respecto al bajo IU en la arena parlamentaria. Además, la misma ecuación se expresa particularmente en las dificultades para construir consensos sobre temas donde el gobierno tiene la iniciativa, como sucede con la política económica.

Tabla 8. Oposición al PAP e Índice de Unidad

Grupo parlamentario	Oposición al partido de gobierno (%)	Índice de Unidad
Alianza Parlamentaria	37	0.94
Especial Demócrata	29	0.91
Fujimorista	28	0.89
Partido Nacionalista Peruano	71	0.84
Unidad Nacional	34	0.95
Unión por el Perú	47	0.81
Correlación con IU	-0.69	

Fuente: Oficialía Mayor del Congreso de la República; elaboración: IDEA Internacional.

CONCLUSIONES

Este análisis ha reunido un conjunto de indicios que intentan explicar algunas de las razones para la baja cohesión de algunos grupos en el parlamento. Todos los hallazgos sólo pueden servir para constituir algunas hipótesis, de ninguna manera para ensayar respuestas definitivas.

Las hipótesis que se pueden construir sobre estos indicios podrían ser resumidas del siguiente modo: los grupos con menores niveles de unidad en el Congreso de la República son principalmente (i) de oposición (esto es, aquellos con menor coincidencia con el PAP)³²; con (ii) una mayor proporción de miembros electos fuera de Lima y (iii) mayores dificultades para lograr acuerdos en materia económica. Contrariamente al efecto que comúnmente se le atribuye, el voto preferencial por sí solo parece tener una asociación más bien negativa con la unidad de las bancadas.

La indicación del origen de los parlamentarios como uno de los posibles determinantes de la baja cohesión debe ser entendida

³² Cabe señalar que, dentro de las bancadas opositoras, el PNP ha mostrado un importante aumento de su cohesión interna en la tercera legislatura.

como un problema de agendas y no de personas. La búsqueda de cohesión o unidad, entendida en este sentido, debería construirse a través de la articulación de las distintas agendas regionales. No es un problema de personalidades ni algo que se resuelva con camaradería entre colegas. Así, si tras un mayor análisis, la hipótesis se probara cierta, una medida muy importante orientada a incrementar la unidad de las bancadas de oposición podría consistir en identificar y articular mejor las distintas agendas regionales a su interior, en particular en temas de política económica y reforma del Estado.

La comprobación de estas hipótesis requiere no sólo la continuidad del análisis sobre el desempeño parlamentario de los partidos sino también un mayor conocimiento sobre otros aspectos del funcionamiento interno de los grupos, por ejemplo, la frecuencia de sus reuniones, la asistencia a ellas, la consulta con otras instituciones sobre los temas parlamentarios y la priorización de la agenda al interior del grupo, deberían ser temas estudiados con mayor profundidad.

III

ÉTICA PARLAMENTARIA, DESEMPEÑO PROFESIONAL DE LOS CONGRESISTAS Y FORTALECIMIENTO DE LAS BANCADAS

Mariella Sala, Jorge Aragón y Miguel Cruzado
Instituto Ética y Desarrollo, Universidad Antonio Ruiz de Montoya

INTRODUCCIÓN

La Comisión de Ética Parlamentaria (CEP) del Congreso de la República, dentro del plan de trabajo para el primer semestre del año 2008, encargó al Instituto Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya realizar un diagnóstico inicial sobre la compleja relación entre ética parlamentaria y funcionamiento de los grupos parlamentarios o bancadas. El objetivo principal de esa investigación, que aquí se presenta, es aportar algunos elementos al debate sobre las reformas y estrategias que puedan permitir una mejora sustantiva del desempeño ético y profesional de los congresistas.

De esa manera, el presente estudio se ha centrado en los grupos parlamentarios, un espacio poco analizado del Congreso, pero crucial para un desempeño congresal positivo y coherente. Para realizarlo, entre los meses de marzo y junio del 2008 se entrevistó a congresistas y asesores de los grupos parlamentarios, los cuales brindaron información muy valiosa sobre las potencialidades y dificultades de un ejercicio parlamentario profesional y ético.

Lamentablemente, la actitud de desconfianza que caracteriza hoy a un gran número de congresistas impidió que se cumpliera

con el conjunto del plan de entrevistas propuesto al inicio. No se afirmaría en vano que muchos congresistas —entre ellos, algunos coordinadores de los grupos parlamentarios— no tienen voluntad alguna de colaborar en una investigación promovida por la Comisión de Ética del propio Congreso.

Con respecto a las entrevistas hechas a congresistas y asesores, habría que mencionar que, en general, se observó una gran resistencia a comparar el funcionamiento de las diferentes bancadas que existen hoy en el Congreso. Muchos de los entrevistados, en efecto, parecían sorprendidos cuando se les pedía una reflexión sobre la relación entre bancadas y comportamiento ético.

Sin embargo, a pesar del clima adverso y las limitaciones que enfrentó esta investigación, creemos que este trabajo inicia una reflexión crucial sobre la importancia de la ética parlamentaria para un mejor desempeño del Congreso. Además, a través de las entrevistas a congresistas y asesores parlamentarios, brinda algunas ideas que pueden ayudar a mejorar también el ejercicio profesional de los congresistas, haciendo posible que finalmente se renueve la imagen del Congreso en la opinión pública.

Dado que uno de los principales hallazgos del presente estudio ha sido la poca claridad que existe sobre el concepto de ética parlamentaria, la primera parte se centra en la distinción y conceptualización de ética pública, ética profesional y ética parlamentaria. En la segunda, se describe y analiza el funcionamiento de los grupos parlamentarios dentro del sistema legislativo nacional actual, mientras que en la tercera parte señalamos las tensiones y desafíos del trabajo parlamentario que hemos encontrado. Finalmente, ensayamos algunas recomendaciones específicas para el mejor desenvolvimiento ético-profesional de nuestros congresistas.

1. ÉTICA PARLAMENTARIA

Al concepto de ética suele otorgársele la característica de ser una acción individual que comprende un conjunto de normas sobre el comportamiento de las personas. Debido a esto, a veces se hace difícil distinguir entre una ética privada, individual y eventualmente familiar, de una ética pública, profesional y política (ver el gráfico 1). Iniciamos este capítulo, entonces, realizando algunas distinciones conceptuales que nos permitan situar el ámbito ético específico en el que se sitúa la ética parlamentaria. Lo primero que debe tomarse en cuenta es que esta no corresponde a una dimensión privada sino a una más bien pública. Así, luego de ubicarnos dentro del ámbito de la ética profesional, podremos reconocer que el parlamentario se rige por los principios que definen la ética del servidor público. Los parlamentarios son, en efecto, servidores públicos con responsabilidades políticas de gobierno y representación.

Finalmente, tomando en cuenta también que los grupos parlamentarios son actores institucionales, plantearemos la relación entre ética parlamentaria e instituciones y reglas que puedan regir la práctica parlamentaria. Según nuestro enfoque teórico, las instituciones y reglas formales —como el modo de funcionamiento de los grupos parlamentarios— pueden contribuir con el proceder ético y profesional de los representantes en el Congreso, aunque también pueden dificultarlo.

1.1. Una ética pública

Lo que denominamos ética pública hace referencia a la dimensión de la ética que tiene que ver tanto con el mundo social de la convivencia humana como con la manera de organizar la vida en sus distintas dimensiones interpersonales e institucionales. El concepto de ética pública suele relacionarse solamente a la ética del servidor público o de quien trabaja en la administración pública,

pero el término abarca en esencia los criterios y principios con los cuales todos los ciudadanos queremos organizar mejor nuestra convivencia social. Toda ética —incluso los mismos valores que rigen nuestra vida privada— tiene una dimensión pública, toda vez que esta se refiera al modo en que nos relacionamos unos con otros.

La ética parlamentaria, en tanto ética pública, se refiere al ámbito público de la vida social, antes que a opciones o valores privados que no logran afectar la vida común. La ética privada del congresista se rige por principios que corresponden al ámbito privado de la ética, mientras que la ética a la que como parlamentario se debe es siempre pública. Sus opciones privadas —toda vez que no se aparten de la ley y no afecten a otros— se regirán por otros principios que los correspondientes a la ética parlamentaria.

Es cierto que toda norma ética tiene una dimensión que trasciende al individuo. De hecho, el límite entre lo que “está bien” y lo que “está mal” suele ser socialmente determinado y evaluado a través del tiempo. Las personas aprendemos sobre ética a través de lo que públicamente se ha definido como bueno y, de acuerdo a ello, regimos nuestra vida personal e interpersonal. Todos los ciudadanos tenemos normas éticas y la sociedad cuida de ellas; no obstante esto, el rol específico de la ética parlamentaria va más allá de este ámbito privado.

Para los efectos del presente estudio, debemos entender la ética privada como el conjunto de normas que orientan nuestro comportamiento tanto en el ámbito privado —como son las relaciones familiares—, como en el espacio social o económico que se lleva a cabo dentro del ámbito legal. El escenario ético privado en el que se ejercen las normas éticas no afecta directamente la vida pública y común de la sociedad.

Sin embargo, es preciso insistir que incluso esta esfera de la vida tiene una dimensión pública: hay normas de valor público que se exigen para la vida privada familiar, como por ejemplo la penalización del abuso infantil o de la violencia dentro del matrimonio. Es decir, aún en el espacio privado familiar hay exigencias éticas de carácter público que son sujeto de juicio y evaluación por la autoridad política. Ser buen padre puede ser parte de la dimensión privada de la ética, pero el abuso infantil dentro de la familia es parte de la ética pública. Cumplir con obligaciones sociales de solidaridad con otros puede ser parte del ámbito privado, pero pagar tributos y no sacar provecho de los demás son normas éticas públicamente exigibles que se espera que todos cumplan por igual.

Por otro lado, el límite entre lo público y lo privado cambia a lo largo del tiempo en una misma sociedad y puede ser distinto en diferentes sociedades.

La ética pública se refiere entonces directamente al bien común —que es más que la suma de los bienes privados— y a aquello que hace posible el bien general de la sociedad en conjunto. Es de esta manera que nuestra investigación prestará mayor atención a los valores públicos en el espacio público, no en los espacios familiares privados. El parlamento es, en efecto, un espacio claramente público y es sobre el desempeño del congresista como parte del parlamento que realizaremos nuestro análisis y propuesta ética.

1.2. Una ética profesional

Si bien, como hemos dicho, la dimensión pública de la ética consiste en aquello que define la vida en común, también se refiere al ejercicio de una función profesional dentro del espacio público. La ética del parlamentario es pues una ética profesional aplicada.

Esta ética orienta las normas fundamentales que deben seguirse para el mejor cumplimiento de una profesión. Cada una de estas —además de las normas legales comunes a todos los ciudadanos— tiene sus propias especificidades, las cuales en muchos casos forman parte de un código de ética profesional. La ética de un periodista, por ejemplo, resaltará el carácter objetivo y veraz de las informaciones que emita, así como el respeto al derecho de privacidad de las personas; la ética de un psicólogo, mientras tanto, respetará por sobre cualquier aspecto, la confidencialidad y el respeto a la intimidad de sus pacientes. Un contador, un economista, un abogado, un maestro o un médico tienen normas éticas muy claras relacionadas a sus actividades profesionales y que van más allá de la ética privada.

No podría esperarse que un periodista o un contador sean en todo momento personas bondadosas o atentos padres de familia, porque dentro del desempeño profesional ello no es relevante. Sin embargo, sí se espera que en su desarrollo profesional no perjudiquen a nadie y, por el contrario, que aporten a la sociedad desde su especialidad. Una ética profesional no trata pues sobre cómo ser “mejor persona” —algo que de hecho puede o debe exigirse dentro de las relaciones humanas—, sino sobre cómo ejercer un trabajo de la mejor manera posible, bajo términos de excelencia y capacidad profesional.

Es importante ubicar la ética profesional —en general— y la del funcionario público —en particular— como parte de la ética pública, como se muestra en el gráfico 1, para no reducir la evaluación ética a valores privados. Esto permite dejar en claro que la fuente de la que brotan es la ética ciudadana pública común. La ética de los profesionales, los funcionarios y los políticos no está desligada de la ética que queremos compartir como ciudadanos: aquello que exigimos en la vida pública ciudadana es la base de toda ética profesional y, sobre todo, de aquella del funcionario público o la autoridad política.

El profesional, el funcionario público y la autoridad política no están en un régimen de excepción ética respecto de aquel que se exige a cada ciudadano en sus relaciones con otros. Sin embargo, dichas exigencias deben traducirse en instrumentos institucionales y normativos que recojan la especificidad de la labor profesional correspondiente. Un periodista —como cualquier ciudadano— no puede difamar, aunque la sociedad garantice la libertad de prensa e información.

1.3. Ética profesional del servicio público

Si hablamos efectivamente del profesional de la función pública, debemos tomar en cuenta el principio decisivo, la “regla de oro”, de toda ética del servicio público: el servicio al ciudadano. Por lo tanto, el bien común —y no el beneficio privado— es su mayor principio. Los ciudadanos confían recursos y atribuciones al Estado y a sus funcionarios. Se espera de ellos entonces que subordinen su interés privado a los valores públicos. Hay comportamientos que en la esfera privada son válidos y hasta loables, como la colaboración y preocupación por los miembros de la propia familia, pero que en la esfera pública son antivalores y considerados actos de corrupción.

Normalmente, el funcionario público sabe que el valor privado no lo es en el ámbito público. Es posible, sin embargo, que no esté al tanto de la gravedad del incumplimiento de la norma que indica que se ha puesto el beneficio particular por encima del bien general. El mismo principio es válido respecto al clientelismo (la asignación de puestos como retribución por favores). En efecto, uno tiene derecho a retribuir favores de otros, pero no puede hacerlo desde el cargo público que ostenta y mucho menos con recursos del Estado. La ética se ausenta de lo público cuando los bienes de la función pública se rigen de acuerdo a criterios del beneficio privado. También, desde la ciudadanía, se pide de un funcionario público —exigencia que no tiene que ser similar

para otras profesiones— la rendición de cuentas dentro de una gestión transparente, no realizar distinciones de ninguna clase entre ciudadanos y, finalmente, el uso racional de los recursos públicos que le son encomendados.

De este modo, los principios específicos a los que corresponde prestar atención en la ética del funcionario público son:

- Transparencia
- Rendición de cuentas
- Cumplimiento de las normas
- Igualdad y equidad con los ciudadanos
- Uso racional de los recursos públicos

En conclusión, en el caso de los servidores del Estado, se está sujeto a una ética profesional del servicio público debido a que en el ejercicio de su desempeño profesional prima la representación del Estado —que les encomienda tareas específicas de carácter público, como el trabajo ministerial o en una empresa estatal— por sobre los intereses personales.

1.4. La especificidad parlamentaria: entre el servicio público y la representación política

Los congresistas de la nación son más que un típico funcionario público. Tienen responsabilidad de gobierno y de representación política ciudadana. Su rol por lo tanto es mucho más complejo y, sin duda, demandante. Una ética parlamentaria tiene que considerar, entonces, y como primera norma, el cumplimiento de la tarea que la ciudadanía ha encomendado al congresista; es decir, cumplir de la mejor manera posible la tarea de representar, legislar y fiscalizar.

Sin embargo, en los últimos tiempos y cada vez con mayor intensidad, se ha relacionado la ética parlamentaria con casos de corrupción y no con faltas en el ejercicio propiamente político-parlamentario. La mayoría de las sanciones éticas a los congresistas proviene de acusaciones de nepotismo que, si bien son delitos de la función pública, corresponden en última instancia al Poder Judicial, mientras que la labor parlamentaria esencialmente política no está siendo sujeto de evaluación ética alguna. Una atmósfera de permanentes acusaciones de corrupción a nivel personal sin una exigencia de profesionalidad a los congresistas, debilita (y desmoraliza) al Congreso en su conjunto y nos distrae del acaecer propio de una ética parlamentaria.

La preocupación por la ética parlamentaria no sólo consiste en la evaluación de trasgresiones o en juicios de casos particulares de corrupción, sino en la búsqueda de un desempeño profesional público y político que corresponda a la función para la que fue electo el congresista. Y ello es así porque la evaluación de las éticas aplicadas —como la ética parlamentaria— se realiza en el desempeño profesional adecuado a la función y no sólo en la evaluación de trasgresiones morales o funcionales.

Una ética parlamentaria debería establecer, como cualquier ética profesional, las normas que posibiliten el desarrollo del trabajo de forma eficiente y responsable en favor del bien de la comunidad. Sin embargo, la ética parlamentaria no es una ética profesional cualquiera. Es en esencia profesional, pero también es política. Requiere de un desempeño individual que tenga en cuenta las labores de representación política encomendadas al parlamentario y cumpla con el objetivo para el que fue elegido: mejorar la situación de los ciudadanos y ciudadanas de su país bajo las reglas de la democracia.

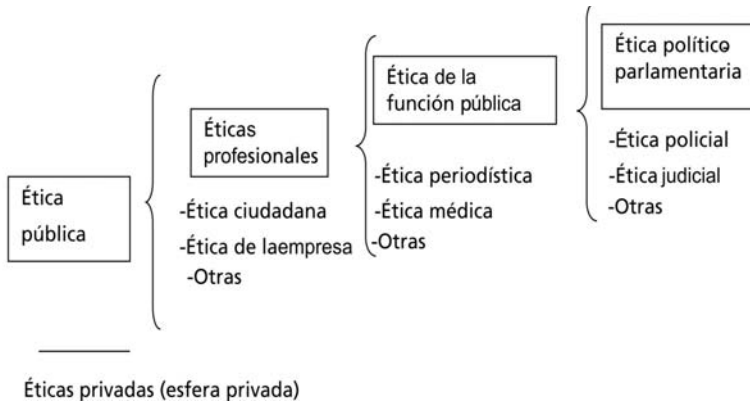
De este modo, la ética parlamentaria no estaría solo relacionada con una serie de conductas y situaciones específicas que los

congresistas deben evitar, sino que además implicaría una dimensión mucho más proactiva, como esforzarse por mejorar constantemente su capacidad para legislar, representar y fiscalizar y por hacer compatible la defensa de las aspiraciones y necesidades de quienes los eligieron en la búsqueda del bien común.

Las trasgresiones éticas son mucho más graves cuando se trata de un parlamentario, pues él es, en democracia, el primer poder y el signo de la representación ciudadana. Además, los parlamentarios tienen competencia para votar por leyes que formarán parte del gran sistema normativo del país. En el marco de esta orientación general hacia el bien común, la tarea del parlamento exige la consideración de una ética profesional que no se conforme con orientaciones generales o valores personales, sino que requiera en todo momento un desempeño eficiente de la labor político-parlamentaria.

Hay que tener en cuenta, además, que la ética parlamentaria mide el profesionalismo del congresista en el ejercicio de su función legislativa y representativa, es decir, no se rige solamente por el cumplimiento de la ley que corresponde a todo ciudadano o a todo funcionario público, sino por la representación política y la garantía de una representatividad democrática permanente.

En conclusión, una vez delimitado el ámbito específico de la ética parlamentaria y reconocida su ubicación en el ámbito público, podemos decir que la ética profesional se rige por los principios éticos de la administración pública y política. El parlamentario es, pues, el servidor público al que se le encarga velar no sólo por la eficiencia sino por la representatividad de las normas y decisiones políticas del Estado y de la administración pública.

Gráfico 1. La ética político-parlamentaria como parte de la ética pública**1.5. La relevancia de las instituciones: una ética con reglas y estructuras formales**

Como parte de esta investigación se encargó también —para poder proponer algunos modos de fortalecimiento y dirección— indagar sobre el funcionamiento de los grupos o bancadas parlamentarias. La presidencia de la CEP ha considerado que el fortalecimiento institucional y la claridad en las reglas formales tienen relación directa con la ética pública político-parlamentaria. Este vínculo no ha sido evidente para otros actores dentro y fuera del parlamento. ¿Cuál es la relación entre el funcionamiento de los grupos parlamentarios y la ética en el parlamento? ¿Por qué la CEP encarga una investigación sobre el funcionamiento de los grupos parlamentarios? ¿Acaso la ética no se refiere al comportamiento individual de cada congresista o a las reglas y principios que rigen su comportamiento? La presidencia de la CEP y la Universidad Antonio Ruiz de Montoya coinciden en que lo ético profesional y su mejor desempeño se encuentran muy relacionados con la institucionalidad formal —como la de los grupos parlamentarios— que puede coadyuvar o dificultar

la labor de los congresistas; y las reglas e instituciones formales tienen una función que cumplir en tanto tienen un vínculo directo con el desempeño parlamentario.

Es decir, si la ética parlamentaria se define fundamentalmente en el cumplimiento adecuado de las labores de representación, fiscalización y gobierno, entonces es tarea de quienes se preocupan por la ética del parlamento asegurar el adecuado funcionamiento de los mecanismos institucionales que contribuyen a un buen desempeño político y profesional en dichas labores.

La complejidad de la labor congresal implica una serie de tareas en constante tensión. Los congresistas suelen estar sujetos a una gran presión, ya que como representantes electos se deben a quienes les dieron su voto. No obstante, al formar parte de un grupo parlamentario cuyos intereses como partido político nacional trascienden las necesidades particulares de la región que los eligió, se originan en el mismo núcleo parlamentario tensiones entre el congresista y su agrupación. Además, los congresistas responden a la opinión pública y son objeto de constante fiscalización por parte de los medios de comunicación. Para decirlo de otra manera, los congresistas no solo tienen que responder a quienes les delegaron su voto, sino también a su partido, a la opinión pública y a los medios de comunicación —de quienes depende, en gran parte, su reconocimiento político.

Esta exigencia real y múltiple requiere de una institucionalidad que facilite el trabajo parlamentario y que permita desarrollarlo de la mejor manera posible para que contribuya al bien y al desarrollo del país. En el buen o mal cumplimiento de esta misión radica la ética parlamentaria, por lo que su institucionalización es una tarea primordial. La institucionalidad que representan los grupos parlamentarios no solo secunda la promoción de un comportamiento ético entre quienes conforman el grupo, sino que sobre todo da forma a un importante recurso para el mejor

desempeño profesional de los congresistas.

Sin embargo, y a pesar de la importancia de los grupos parlamentarios en el funcionamiento del Congreso y de las directivas tendientes a ordenar su trabajo, aquellos constituyen aún un espacio ambivalente cuya normatividad es dejada a la libre decisión y a los requerimientos propios de cada grupo. No parece tenerse en cuenta que la labor que realizan los grupos parlamentarios como instancias de coordinación, información y compromiso es fundamental para mejorar el desempeño de los congresistas y para contribuir a un ejercicio ético público, profesional y político adecuado.

Es cierto que la actuación ética es en definitiva una opción personal y corresponde a un modo de proceder del cual cada congresista es responsable. Sin embargo, lo anterior se ejerce dentro de estructuras y reglas formales que pueden incentivar o dificultar las opciones éticas. Esto puede ser de importancia decisiva en un contexto en el que lo ético-normativo no siempre está claramente definido para los actores —por la adecuación frecuente de normas—, ni debidamente informado en el ámbito congresal —por la amplia renovación de los representantes en cada elección.

En este contexto, el fortalecimiento y la dilucidación de espacios y reglas formales del ejercicio parlamentario pueden contribuir fuertemente a una mayor cooperación y eficiencia en el funcionamiento ético-profesional del Congreso. El pensamiento político estratégico debe encontrar útil y relevante —si no inevitable— un comportamiento colectivo cohesionado, así como también debe considerar políticamente costosa o perjudicial la no cooperación. Las reglas formales que contribuyan a la cooperación parlamentaria son definitivamente reglas éticas en un contexto de partidos políticos débiles, normas poco claras y comportamientos políticos individuales erráticos.

Es esta, pues, finalmente la argumentación teórica que sustenta

nuestra aproximación a este problema: la institucionalización y el fortalecimiento de los grupos parlamentarios tiene relación directa con la ética parlamentaria y el desempeño profesional de los congresistas. Por un lado, un grupo parlamentario fortalecido y reformado puede permitir el debate interno y la construcción de argumentos para facilitar consensos en el trabajo de las comisiones y en las sesiones plenarias. Por otro lado, la ética parlamentaria puede desarrollarse desde el fortalecimiento de este espacio que contiene, unifica y potencia una visión de país compartida por el sector de ciudadanos que le delegó su representación a través de la organización política.

2. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los grupos parlamentarios son conjuntos de congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines.

Reglamento del Congreso³³

Debido a dos nuevas directivas dadas dentro del marco de los cambios establecidos en el Reglamento del Congreso podría decirse que los grupos parlamentarios han avanzado en la reforma urgente de su organización y reglamentación. La primera de estas directivas exige un mínimo de seis miembros para poder formar un grupo parlamentario³⁴, lo cual busca frenar el surgimiento y proliferación de grupos parlamentarios pequeños; o, dicho de otra manera, obliga a que los partidos políticos con muy pocos representantes tengan que unirse para formar alianzas parlamentarias. La segunda directiva, que claramente puede complementar a la primera, establece que los proyectos de ley sólo pueden ser presentados por grupos parlamentarios o bancadas y no por congresistas a nivel

³³ Modificación del artículo 37, 2006.

³⁴ Que equivale al 5% del número legal de congresistas.

individual. Así mismo, el reglamento contempla que aquel grupo de congresistas que no alcance el número establecido para formar una bancada puede formar un grupo especial solo para el caso de la presentación de proyectos.

Estas decisiones expresan la voluntad del presente Congreso de fortalecer la institucionalidad de los grupos parlamentarios y superar su excesivo individualismo (Planas 1997). Sin embargo, se trata en realidad de uno de los primeros pasos para lograr una mayor institucionalización de los grupos parlamentarios que, como sabemos, constituyen uno de los espacios menos regulados por el Congreso. En ese sentido, son los congresistas de cada grupo quienes deciden, según sus propias necesidades y preferencias, su propia organización y reglamento interno como bancada.

Es importante destacar que, a pesar de las discusiones y cambios realizados en relación con el artículo 37 del Reglamento del Congreso, este documento caracteriza a los grupos parlamentarios como conjuntos de congresistas que comparten ideas o intereses comunes (ver Anexo 1), definiéndolos como meras asociaciones. Aunque se sobreentienda que los grupos parlamentarios son formados por partidos o alianzas, no llega a quedar del todo claro de qué manera las bancadas pueden o deben ser actores clave en el ejercicio de la labor parlamentaria (Bernaes 2001).

Al respecto, Delgado Guembes observa que la identidad de los grupos parlamentarios no está del todo definida y que, por lo tanto, no existe consenso sobre si las bancadas son un órgano del Congreso o de los partidos. En otras palabras, dado que la relación entre grupo parlamentario y partido político no ha sido formalizada (Delgado Guembes 2005: 90), no hay forma de saber si los grupos parlamentarios deben responder al Congreso, a los partidos o a ambos. Una vez más, esto es lo que explica que dentro del Congreso cada grupo parlamentario funcione de manera autónoma para elegir su propia organización y funcionamiento.

Dada la situación de gran fragilidad de los partidos políticos en el Perú (Crabtree 2006) —que se expresa, por ejemplo, en su continua aparición y desaparición—, creemos necesario preguntarnos si es conveniente dejar al grupo parlamentario sin una clara vinculación orgánica con los partidos o con el Congreso. Creemos, además, que es importante preguntarnos en qué medida un mayor nivel de institucionalización de los grupos parlamentarios podría ayudar a mejorar la calidad de la labor congresal y, tal como sugiere Bardález (2007), robustecer el sistema de partidos y ordenar la actividad política.

Actualmente los grupos parlamentarios son heterogéneos, tienen diversos o distintos niveles de organización y concepciones de cultura institucional. Como mencionó uno de los asesores del grupo parlamentario Unidad Nacional, “hay una gran libertad de acción en cada bancada, que se organiza en función de sus miembros”. Sin embargo, también es cierto que en varios casos pareciera no existir un partido político detrás de la bancada o grupo parlamentario, lo cual nos lleva a pensar que la libertad de acción de las bancadas puede acrecentar la dispersión de las acciones de los congresistas y hacer mucho más difícil el surgimiento de acciones concertadas y coherentes.

2.1. Composición y organización de las bancadas³⁵

Gracias a la valla electoral establecida en las elecciones del año 2006 —resultado positivo de la Ley de Partidos Políticos del año 2003 y de la Resolución Legislativa del Congreso que modificaba el reglamento con respecto a los grupos parlamentarios—, los partidos políticos han logrado hoy organizarse en seis bancadas, a las que se suma un grupo especial conformado por cinco

³⁵ La información de esta sección, sobre el número de grupos parlamentarios y de congresistas por grupo parlamentario, corresponde a la situación antes de la elección de la Mesa Directiva del Congreso para el Año Legislativo 2008. Sin embargo, al momento de escribir este informe, y luego de esa elección realizada el 26 de julio de 2008, la composición partidaria de las bancadas no se había modificado.

congresistas provenientes de otros partidos³⁶.

El único grupo parlamentario que está compuesto por un solo partido y que tiene más de dos décadas de existencia es el del Partido Aprista Peruano —al que se denomina tradicionalmente Célula Parlamentaria Aprista (CPA)—, con 36 miembros. Por su parte, el grupo parlamentario Fujimorista cuenta con 13 congresistas y está compuesto por tres partidos: Cambio 90, Nueva Mayoría y Sí Cumple, los que en la práctica funcionan como uno solo.

En cuanto al grupo parlamentario Nacionalista —con 22 miembros— y al grupo parlamentario Unión por el Perú —con 19—, estos llegaron al Congreso como una alianza pero al poco tiempo se dividieron, constituyendo cada uno su propia bancada. Es interesante señalar que de no haberse dividido hubieran tenido la representación más grande en el actual Congreso. Otro de los grupos existentes es la Alianza Parlamentaria, que cuenta con nueve miembros y está conformado por los partidos Acción Popular, Renacimiento Andino, Perú Posible y Somos Perú. No deja de sorprender que varios de estos partidos hayan tenido, en el pasado más cercano, el control del poder ejecutivo y un número considerable de representantes en el Congreso.

El último grupo a mencionar es el grupo parlamentario Unidad Nacional, del cual forman parte el Partido Popular Cristiano (PPC), Solidaridad Nacional y algunos congresistas independientes. Antes, participó de este grupo el partido Renovación Nacional, que tiene dos parlamentarios. Ellos conforman hoy, junto con otros tres congresistas, el Grupo Parlamentario Especial Demócrata y otros. Como se mencionara anteriormente, la función de los grupos parlamentarios especiales se limita a la presentación de leyes.

Aunque la organización y funcionamiento de los grupos

³⁶ Ver el cuadro 1, que ofrece un resumen de la organización y el funcionamiento de los grupos parlamentarios.

parlamentarios es variable y diversa, coinciden en una actividad central: brindar asesoría y apoyo técnico a los congresistas para la elaboración de proyectos de ley. Para ello cuentan con un equipo de asesores —entre dos y cuatro, según el número de miembros de la bancada— que trabajan permanentemente en la oficina del grupo parlamentario. Buena parte de la actividad de estas oficinas es proveer información y orientación a los congresistas sobre los proyectos que presentarán otros grupos parlamentarios en las sesiones del pleno del Congreso, para que tengan más elementos para discutir algunos temas que ayuden a orientar el trabajo en las comisiones. En varios casos uno de estos asesores es el coordinador o asesor principal del grupo, aunque debe tomarse en consideración que la organización y las funciones al interior de las bancadas no están claramente definidas.

Por reglamento, los grupos parlamentarios “tienen derecho a contar con personal, recursos y ambientes para el desarrollo de sus funciones, en proporción al número de sus miembros” (Congreso 2006). Así, las oficinas de bancada, además de los asesores, cuentan con personal de carácter administrativo: una secretaria, personal técnico y en algunos casos, como el de Unidad Nacional, un equipo de prensa. Los asesores se distribuyen las tareas por especialidad y no existe la figura de coordinador de asesores; se trata de un trabajo de equipo que tiene como principal objetivo asesorar a los miembros de la bancada en el desarrollo de proyectos de ley y en la discusión en el pleno de los proyectos de otras bancadas (ver el anexo 2, sección 2.1.1). En la CPA, por otra parte, además de un coordinador o asesor principal, se cuenta con un asesor económico y otro jurídico y personal encargado del área de prensa. En el grupo Fujimorista trabajan tres asesores con igual rango, un asesor político que convoca a las reuniones de bancada, una asesora que ve los temas técnicos y un asesor de prensa.

En general, el personal técnico de cada bancada tiene como función

principal asesorar y apoyar la preparación de los proyectos de ley que presentará el grupo parlamentario³⁷. Igualmente, la opinión del personal técnico opera como un primer filtro para determinar los proyectos de ley que serán considerados y discutidos en la reunión de la bancada. En relación con la elaboración de informes sobre proyectos de ley de otras agrupaciones que se discutirán en el pleno, encontramos que en casi todos los casos esta tarea es parte de las funciones del personal técnico³⁸. Por último, este, en coordinación con el portavoz de la bancada, prepara la agenda y la convocatoria de cada una de sus reuniones.

2.2. Procedimientos para la presentación de proyectos y para las reuniones de bancada

La mayoría de bancadas tiene reuniones con sus miembros al menos una vez por semana. Por lo general, estas se llevan a cabo los días martes, víspera de las sesiones del pleno, que se realizan los miércoles y jueves. En el caso de Alianza Parlamentaria, y dado que tiene nueve congresistas³⁹ que pertenecen a cuatro diferentes partidos políticos, sus reuniones son cada quince días y en casos excepcionales. Por su parte, el grupo parlamentario UPP se encuentra en proceso de regularizar sus reuniones por lo cual actualmente, con esfuerzo, logra hacerlas una vez por semana. Lamentablemente, para el caso del grupo parlamentario Nacionalista no se pudo obtener información alguna.

La reunión de bancada no es solo un aspecto central en el funcionamiento de los grupos parlamentarios, sino un espacio fundamental para la interacción entre congresistas y asesores técnicos. En estas reuniones es donde los asesores dan opiniones

³⁷ A partir de la legislatura 2006/2007 los proyectos de ley solo pueden ser presentados por una bancada.

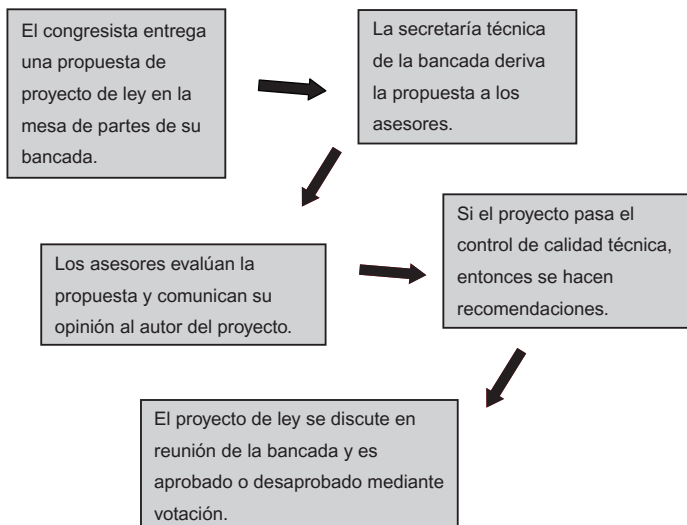
³⁸ Esto no se pudo confirmar para todos los grupos parlamentarios porque no fue posible entrevistar a los asesores del Partido Nacionalista.

³⁹ Alianza Parlamentaria quedó reducida a siete congresistas como consecuencia de la elección de la Mesa Directiva del Congreso realizada el 26 de julio de 2008.

y recomendaciones sobre los diferentes proyectos de ley. En rigor, esta información debería ser un elemento clave para facilitar el debate en las sesiones del pleno y para orientar el voto de los congresistas. En algunos casos, además, los asesores técnicos desarrollan propuestas legislativas que son puestas a consideración en la reunión de la bancada, iniciativas que, eventualmente, son asumidas por completo. Según expresó un congresista de UPP: “Cada proyecto de ley viene con un dictamen del asesor y tiene que estar de acuerdo con la posición política de la bancada y concordado con la posición de los congresistas que participan en la comisión, de tal forma que hay que saber qué piensan los congresistas que trabajaron en la comisión”.

Aunque no existe un procedimiento oficial para que un proyecto de ley presentado sea finalmente asumido por la bancada, creemos que este proceso se realiza de la manera que se muestra en el gráfico 2⁴⁰:

Gráfico 2. Proceso para la aprobación de un proyecto de ley en un grupo parlamentario



⁴⁰ Este diagrama ha sido elaborado teniendo en cuenta principalmente la información brindada por los congresistas de Unidad Nacional.

Esta labor de apoyo técnico para que los congresistas desarrollen o mejoren sus proyectos de ley no agota el rol de los asesores técnicos de las bancadas. Como se ha dicho, ellos también juegan un papel importante al brindar información y asesoría en relación con los proyectos de ley de las otras bancadas que se discutirán en el pleno y sobre los cuales las diferentes bancadas deberían contar con una opinión informada, calificada y acorde con su visión y programa político. Como dice el asesor del grupo parlamentario Fujimorista, en las reuniones de la bancada “se tocan temas del Congreso y también se toman decisiones administrativas en apoyo al portavoz de la bancada. [También] se tocan temas políticos, para tratar de unificar los mensajes que se dan en el pleno. Se discute cómo se votará en el pleno. Todos los proyectos de ley se presentan en la bancada y son discutidos en las reuniones”.

Algunos grupos parlamentarios, como Unidad Nacional y la CPA, reciben de sus asesores de bancada informes de opinión técnica sobre todos los proyectos que se discutirán en el pleno. También en UPP, como en las otras bancadas, es función regular de los asesores proveer a los congresistas información sobre los proyectos que se discutirán en el pleno.

2.3. Reserva, confidencialidad y privacidad de las bancadas

Uno de los aspectos que más llama la atención en relación con el funcionamiento de los grupos parlamentarios o bancadas es su carácter reservado. Aunque este rasgo se repita en muchos otros países⁴¹, en el caso peruano parece existir un excesivo celo para dar información acerca de documentos internos o reglamentaciones. Esto podría deberse a que algunas bancadas —

⁴¹ Enrique Guerrero, ex director adjunto del gabinete español, afirma que “no existe regulación que obligue a los grupos parlamentarios a hacer públicos sus reglamentos”. (2008)

especialmente las nuevas— están todavía en proceso de normar su funcionamiento interno; pero también al actual clima que se respira en el Congreso, que uno de los congresistas calificó como “policial” y que se expresa en el gran temor a que cualquier información pueda ser usada en contra de las bancadas o para denunciar el comportamiento ético de los congresistas.

Por lo tanto, si bien la mayoría de grupos parlamentarios afirmó contar con un reglamento, este no está disponible para el público. Por ejemplo, la CPA cuenta con un reglamento interno y un código de ética que incluye sanciones internas y amonestaciones, pero son documentos de carácter reservado.

La falta de información sobre el funcionamiento de las bancadas no se agota en lo secreto de su organización interna⁴². En general, se pide a los miembros de la bancada que mantengan discreción sobre los acuerdos y discusiones de sus reuniones. En nuestra opinión, esta situación crea cierta tensión en torno al carácter público de la labor parlamentaria. En este sentido, creemos que lo que se está produciendo es una suerte de privatización de algo que debería ser público, como la estructura y organización de las bancadas. Tal privatización no ayuda a que las diferentes bancadas posean un funcionamiento más homogéneo y transparente.

Con relación a los grupos parlamentarios que actualmente existen en el Congreso, Unidad Nacional se distingue de los otros al contar con una página web en la que se puede encontrar información actualizada sobre sus congresistas, el trabajo que realizan dentro y fuera del Congreso y algunos datos sobre el personal que trabaja para ellos. Sin que esto signifique un deseo de uniformización de un modelo a seguir, creemos que tal tipo de

⁴² Verdaderamente la indagación sobre el funcionamiento de las bancadas ha resultado ser una investigación *sui generis* por la parquedad de los entrevistados, lo sucinto de sus respuestas y la falta de cualquier documento escrito que dé cuenta de su existencia.

información ayuda a que la ciudadanía tenga una idea mucho más clara y precisa de la labor de los congresistas y sus bancadas.

Otro caso es el del grupo Alianza Parlamentaria que no tiene un reglamento interno porque sus integrantes consideran que es suficiente con ceñirse a las normas internas del Congreso. En opinión de varios de ellos, el grupo parlamentario es una oficina de apoyo a los despachos congresales —acorde con los procedimientos de proyectos de ley que se tramitan en las comisiones—, a los congresistas en el debate del pleno y al trabajo del portavoz de la bancada en la junta de portavoces. En esta bancada, con mucha frecuencia se reúnen solamente los asesores de cada congresista para opinar sobre la decisión de firmar o no proyectos de ley; en algunos otros casos se reúne toda la bancada para discutir los proyectos. Salvo Alianza Parlamentaria, todas las bancadas afirman llevar actas de sus acuerdos. Sin embargo, esta información es también reservada.

En realidad, aparte de registrarse en la Oficialía Mayor y comunicar los resultados de las elecciones de sus voceros, no es deber de los grupos parlamentarios el informar al Congreso al Congreso. Como comenta un asesor, “las bancadas trabajamos hacia dentro”. No es para nada extraño, pues, que no exista en el Centro de Documentación o en otra oficina del Congreso comunicación o documento alguno en relación con la vida de las bancadas.

En este momento vale la pena formular dos cuestiones. Primero, hasta qué punto es desfavorable para el funcionamiento del Congreso —institución clave para la deliberación política y el desarrollo de acuerdos— y para la relación entre el Congreso y la ciudadanía que la información sobre el funcionamiento y el debate dentro de los grupos parlamentarios no sea pública. Segundo, cuál es finalmente la principal función de una bancada, si ser un órgano del Congreso o ser una extensión de los partidos

políticos. A la fecha parece no existir consenso alguno sobre esta pregunta y las bancadas estarían ubicadas en una suerte de limbo. En cualquier caso, esta situación no ayuda a pensarlas como una instancia que puede fortalecer la labor congresal.

Sobre este último punto, nosotros creemos que las bancadas o los grupos parlamentarios podrían ser de mucha utilidad no sólo para ordenar el trabajo congresal, sino además para dotar a los congresistas de una instancia que les ofrezca una serie de recursos útiles para su labor parlamentaria, como información oportuna o asesoría técnica. La bancada o grupo parlamentario podría además jugar un papel importante para superar el individualismo y la impredecibilidad. Si se tiene en cuenta que la bancada puede constituirse en recurso y apoyo para la eficacia y eficiencia del Congreso (Bardález 2007: 2), su fortalecimiento tiene que pasar necesariamente por una mayor inserción en la vida institucional del Poder Legislativo, lo cual necesitaría tanto de una mayor transparencia en relación con su funcionamiento interno como de una notable mejora de la comunicación entre bancadas y ciudadanos. Para institucionalizar las bancadas como órganos vitales del trabajo parlamentario no basta pues con que el Congreso las provea de oficinas y personal, es necesario también hacer clara su relación orgánica.

Como sostiene O'Donnell, las instituciones sociales —y por tanto también las instituciones políticas— pueden ser vistas como patrones de interacción regularmente practicados, conocidos y voluntariamente aceptados por agentes sociales involucrados en los mismos (1994). En este sentido, nosotros creemos firmemente que una mayor institucionalización de los grupos parlamentarios es clave para facilitar la labor congresal, el comportamiento ético de los congresistas y la mejora de la imagen del Congreso frente a la opinión pública.

2.4. Funcionamiento de las bancadas: manejo de la información

Aunque los grupos parlamentarios funcionan de manera bastante similar, se puede notar diferencias importantes en relación con la transparencia en el manejo de información, lo cual podría ser evaluado de acuerdo con la importancia que dan a las actividades de comunicación y difusión y a los contenidos que se privilegian dentro de estas. Por ejemplo, es interesante que una bancada pequeña, como Alianza Parlamentaria, difunda en su sitio web los proyectos de ley que ha presentado, lo que contrasta con bancadas más numerosas como la Nacionalista, la de Unión por el Perú y la Fujimorista.

En el caso de la CPA, la página web privilegia información del partido de carácter educativo, por ejemplo, mostrar las constituciones de 1979 y de 1993. En el caso de Unidad Nacional, quizá por ser una bancada en la que participan varios grupos políticos, la información que se encuentra en su página web es de carácter netamente congresal. Habría que mencionar, no obstante, que muchas veces se trata de información de buena calidad, lo cual promueve la transparencia. Aunque seguramente no es el factor más importante, creemos que el buen funcionamiento de una bancada está relacionado con su capacidad para transmitir una imagen clara y coherente de sus principales objetivos.

Cuadro 1. Organización y funcionamiento de los grupos parlamentarios del Congreso peruano

Grupo parlamentario	Funciones principales	Número de congresistas	Periodicidad de reuniones	Reglamento	Actas	Sitio web
Alianza Parlamentaria	- Básicamente: presentación de proyectos de ley. - Espacio eventual de discusiones políticas.	9	Quincenal.	Específico para procedimientos de voto.	No	Sí, con proyectos de ley presentados.
Grupo Parlamentario Fujimorista	- "Filtro" de proyectos. - Apoyo al portavoz de la bancada. - Discusión de temas políticos para unificar mensajes en el pleno y para las votaciones - Discusión de los proyectos.	13	Semanal (martes).	Sí	Sí	No
Partido Aprista Peruano (CPA)	- Centro de recursos de información y asesoría en la elaboración de proyectos de ley. - Información sobre temas a debatirse en el pleno. - Evaluación de proyectos de congresistas (en base a la relación costo-beneficio). - Servicio de orientación a la comunidad. - Relaciones estrechas con el ejecutivo.	36	Semanal (martes).	Sí. También Código de Ética.	Sí	Sí. Incluye historia de la CPA, boletines, plan de gobierno partidario y las dos últimas constituciones.

Continuación de tabla anterior

Cuadro 1. Organización y funcionamiento de los grupos parlamentarios del Congreso peruano

Grupo parlamentario	Funciones principales	Número de congresistas	Periodicidad de reuniones	Reglamento	Actas	Sitio web
Partido Nacionalista Peruano	No se conoce su funcionamiento ni la dinámica de sus reuniones.	23				No
Unidad Nacional	- Asesoría a proyectos de los congresistas de la bancada. - Informes escritos de opinión técnica sobre todos los proyectos de ley.	15	Semanal (martes).	No	Sí	Sí. Incluye leyes, fichas de congresistas, noticias y el trabajo de las comisiones.
Unión por el Perú	No se conoce su funcionamiento ni la dinámica de sus reuniones.	19	Semanal (no tan regular).	Sí	Sí	No
Grupo Parlamentario Especial Demócrata y otros	- Sólo presentación de proyectos de ley.	5	No tiene oficina.	No	No	No

3. TENSIONES EN LA REPRESENTACIÓN

Un tema relevante en el debate acerca de la ética parlamentaria es el de la cohesión de la bancada, la cual se refleja principalmente en una votación homogénea en las sesiones del pleno. Aunque este tema no se relacione de manera inmediata con la conducta ética de los congresistas, muestra dos aspectos que es importante considerar. En primer lugar, la cohesión de la bancada puede facilitar el desarrollo de una ética parlamentaria, al permitir un trabajo más efectivo y eficiente; sin embargo, es importante que la cohesión de la bancada no solo se exprese en su funcionamiento en el pleno, sino también en las comisiones. En segundo lugar, un congresista debe ser coherente con la postura de su bancada en las votaciones, en tanto esta representa directa o indirectamente el programa político al que se adscribió y por el que fue elegido como representante.

Una bancada fuerte y cohesionada puede planificar su agenda, tener planes a mediano plazo y construir una institucionalidad al servicio del trabajo del congresista. Sin embargo, la relación entre el congresista y su bancada tiene una serie de aristas que se reflejan en una pregunta que se hace cada vez más frecuente: ¿a quién le pertenece la curul, al congresista a título personal, al partido que lo llevó al congreso o al pueblo peruano?⁴³

Las responsabilidades de representación que tiene un congresista constituyen un tema bastante complejo. No sólo porque no está sujeto a mandato imperativo —lo que en la práctica significa que no está obligado a acatar las directivas de su bancada ni las de su partido, tampoco la demanda de sus representados—, sino

⁴³ Esta pregunta fue formulada por Ollanta Humala (3 de agosto de 2008?, Programa Pulso, medio?), líder del Partido Nacionalista Peruano y representa la preocupación de muchos congresistas que se quejan del transfuguismo y la deslealtad de sus correligionarios. Anteriormente y en términos similares fue planteada por la presidenta de la Comisión de Ética, Elizabeth León.

porque tiene que cumplir con diversas lealtades que en algunos momentos entran en conflicto.

En cuanto a la lealtad con la bancada y la responsabilidad frente a los electores, las exigencias que surgen de estos en el ámbito local pueden chocar con las exigencias programáticas nacionales de su partido o de la alianza política representada en su bancada. Así, con mucha frecuencia un congresista puede verse obligado —por lealtad partidaria— a votar en contra de lo que piensan los ciudadanos que lo eligieron. Pero en la práctica, los parlamentarios tienen responsabilidad tanto de representación local (la de un diputado) como nacional (la de un senador). En el Perú esta tensión se expresa con mayor intensidad porque no contamos con un sistema bicameral.

En cuanto a la coherencia frente a sí mismo, el mandato como congresista insta al parlamentario a legislar según su propio criterio, el cual tendría que estar acorde con su partido, pero no siempre ocurre así. Entonces, si hace ejercicio de su prerrogativa de voto singular y autónomo puede ser malinterpretado por sus colegas de bancada.

Poniendo a un lado los casos de corrupción, que deberían ser sancionados por el Poder Judicial más que por la Comisión de Ética Parlamentaria, muchas críticas al comportamiento de los congresistas tienen que ver con conductas que responden a este tipo de conflicto de lealtades. Por ejemplo, se espera que un congresista provinciano asista sistemáticamente a las sesiones del pleno, así como también que viaje constantemente a la región que lo eligió para que cumpla con sus deberes de representación y a la cual en muchos sentidos debe su cargo. Se espera, además, que sea consecuente con su bancada. Esta tensión se ha agravado con el sistema unicameral y con el voto preferencial, el cual resalta al individuo por encima del programa político del partido al que representa.

Igualmente, se pide a los grupos parlamentarios que sean consistentes en el voto. Pero algunos partidos o alianzas no han sido suficientemente consolidados para poder satisfacer este requerimiento. Por otro lado, aun las bancadas que podrían sostener tal demanda no tienen una institucionalidad clara en el Congreso y menos una norma para fijar un cronograma, por lo que algunas veces se superponen actividades congresales en los días programados para sus reuniones.

Distintas tensiones dificultan pues la labor del parlamentario y su desempeño profesional. En el caso concreto de estas tensiones y desde la perspectiva de una ética profesional, habría que hacerse varias preguntas. ¿A quién debería obedecer el congresista, al grupo de electores que le confió su voto o al partido que lo llevó al Congreso? ¿Qué rol juega la bancada cuando un congresista, en representación de quienes lo eligieron, vota en contra de ella? En casos de corrupción de sus congresistas ¿debería pronunciarse la bancada, dando ejemplo de un proceder correcto y transparente frente a la opinión pública, o debería limitarse a una sanción interna, disciplinaria, como si se tratara de un asunto privado?

3.1. Tensiones entre el congresista y su bancada⁴⁴

Los congresistas representan a la nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación...

Constitución Política del Perú (Artículo 93)

La idea de que el grupo parlamentario o bancada se constituya en el espacio de promoción de la ética parlamentaria o en una institución que ayude a regular el comportamiento de los congresistas tiene varios obstáculos. Algunos de ellos están

⁴⁴ Esta sección recoge principalmente las opiniones de congresistas pertenecientes a las bancadas de Unidad Nacional, Partido Aprista Peruano, Unión por el Perú y Alianza Parlamentaria. A estos congresistas se les preguntó de qué manera la bancada podía ayudar a mejorar su desempeño profesional y a promover una ética parlamentaria.

relacionados con el artículo 93 de la Constitución, que se refiere a la no sujeción del congresista a mandato imperativo. Tal como explica Planas:

La relativización del individualismo parlamentario y la consolidación de los grupos parlamentarios como núcleos de voluntad al interior de las Cámaras, plantea dos problemas muy delicados: 1) en torno al ejercicio de los derechos y atribuciones que corresponden a los parlamentarios individuales al interior de la respectiva Cámara; y 2) respecto a la sujeción de los parlamentarios individuales a las orientaciones y disciplina de un grupo político, cuando la elección y participación del representante exige como condición previa no recibir mandato imperativo de ninguna estirpe, ni siquiera de los electores. (Planas 1997: 143)

El no estar sujeto a mandato imperativo es una condición necesaria para garantizar la labor de fiscalización del congresista y su libertad de opinión. Igualmente, es lo que hace posible que tenga libertad al momento de votar. Sin embargo, es posible sostener que junto con la autonomía necesaria para el desempeño de sus funciones como congresista hay también una consideración ética. Es más, a diferencia de otros funcionarios públicos, los parlamentarios tienen una exigencia ética mayor. No solo deben cumplir las normas establecidas, sino que además su accionar debe estar acorde con una serie de principios y ser, en todo momento, visible y transparente.

Sin embargo, el colectivo del grupo parlamentario o la bancada a la que está adscrito el congresista no tiene facultades para regular su comportamiento político en las comisiones ni en el pleno, más allá de lo establecido en el artículo 37 del reglamento del Congreso (ver el anexo 1). Además, no se debe olvidar que los parlamentarios son libres de adherirse a cualquier grupo parlamentario y que pueden, eventualmente, disentir en relación con los acuerdos de la bancada. Planas señala que el voto

disciplinado no es una obligación del parlamentario, sino una decisión suya (1997).

La posibilidad de que la bancada vele por el comportamiento ético de los congresistas tiene serias limitaciones que están relacionadas con la norma constitucional. De este modo, llegamos a una situación en la cual, si se quisiera normar el comportamiento político del congresista a través de las bancadas, habría que apelar a un código de ética que trascendiera la Constitución sin colisionar con su espíritu.

Frente a la tentación de ejercer la disciplina partidaria en el interior de los grupos parlamentarios, muchos congresistas consideran que no se puede limitar su libertad de conciencia porque, además de no estar sujeto a mandato imperativo, existen casos en los que por razones éticas y políticas no se puede votar con la bancada. De la misma manera, los congresistas coinciden en señalar que es válido retirarse de una votación, tanto como votar a favor, en contra o abstenerse. Lo que sí atenta contra la ética parlamentaria son las actitudes que tienen como finalidad bloquear una decisión. En esos casos podría establecerse una modificación en el reglamento del Congreso que norme este tipo de conducta que atenta contra la ética profesional. En este sentido, un congresista de Unidad Nacional manifestó:

Hay temas que en la actividad política deberían evaluarse, como cuando se levantan un par de congresistas en una comisión para quitar quórum porque se entra a un tema que no quieren que se apruebe... Es diferente que un parlamentario se levante para quitar al grupo quórum, y uno se da cuenta de ello, dejando a la gente sin capacidad de voto; otra cosa es la asistencia al pleno, al debate. Esos temas están más relacionados al reglamento del parlamento.

Por su parte, otro congresista, en este caso de Unión por el Perú, opinó lo siguiente:

Es difícil calificar el comportamiento de un congresista porque hay diferentes razones que lo llevan a no estar en una votación. Yo creo que el conocimiento particular del congresista y su relación con los colegas mismos de bancada determinarán si hubo una actuación premeditada, sabiendo que no quiso compartir la decisión de la mayoría, y además —porque sabe que no tenemos mandato imperativo— si es ético o no que un grupo imponga ideas sobre una persona, ¿no es cierto?

En general, podemos afirmar que los congresistas asumen que hay casos en los que la lealtad a su bancada debe expresarse en la votación, pero también asumen que existen otros casos en los que se les debe dejar en libertad (ver la sección 2.2 del anexo 2). Sin embargo, existe también un fuerte consenso en relación con que las decisiones de los congresistas deben ser individuales y que son ellos, en última instancia, quienes decidirán si votan o no junto con la bancada. En nuestra opinión esta percepción tiene que ver con el hecho de que los congresistas no reciben mandato de nadie y con que, desde el punto de vista de las bancadas, como expresaron congresistas de Alianza Parlamentaria, “no hay forma de obligar a toda la bancada a votar en un sentido o en otro, lo que hay es un mecanismo de persuasión”. Por último, es importante mencionar que las respuestas recogidas muestran que existen diferencias importantes según se trate de congresistas entrevistados que pertenecen a una bancada que representa a un solo partido o a una bancada que representa una alianza. Estos últimos, tienen una actitud mucho más tolerante ante las votaciones de minoría⁴⁵.

⁴⁵ Lo dicho aquí no pretende relativizar el hecho de que la falta de disciplina en las bancadas tiene estrecha relación con la crisis de los partidos políticos y la consiguiente debilidad del sistema de partidos en el Perú. Sobre este punto ver Tanaka 1998 y Tuesta Soldevilla 1995.

3.2. Votar con la bancada o votar por la región

Es importante destacar que existen algunas particularidades en los casos de congresistas que representan a regiones o provincias. Es bastante más frecuente que ellos voten a favor de su región y en contra de su propia bancada. Los congresistas, en general, suelen justificar este proceder. En opinión de varios de ellos, los de provincia deben ser leales a la región que representan. Un congresista de la Célula Parlamentaria Aprista manifestó lo siguiente:

Al menos pienso que si es un proyecto favorable que va en beneficio de la región, yo voto siempre a favor, aunque la célula diga lo contrario. Y aún así no ha sucedido, porque nosotros discutimos diferentes proyectos... Nos reunimos en la célula del partido, entonces ahí nos demoramos dos o tres horas sobre cuál es la agenda del jueves... Pero yo ya dije que voy a votar en esta comisión a favor. No hay sorpresas, yo voy a votar en esta comisión por esto, por esto, por esto. Lo digo al momento de expresar mi voto.

Otro entrevistado, un congresista de la Alianza Parlamentaria, expresó así su punto de vista:

En el sistema de elección peruana, ¿qué ocurre? A excepción de los congresistas de Lima, los de provincias tienen una representación muy local. Cuando hay una ley que afecta a sus pueblos, no pueden votar a favor, están traicionando a su electorado. En Lima nuestra representación es tan amplia que tú puedes darte el lujo... Los congresistas de Lima, son más senadores que diputados. Porque ¿a quiénes representas? ¿Al aire? Lo cual es bueno y malo, porque tienes una amplitud de criterio muy amplia, muy grande, tienes criterios distintos.

Sobre este tema, finalmente, un congresista de Unión por el Perú señaló

Muchas veces hay decisiones de bancada en las que se asume una posición y de repente va contra tu región. Entonces ahí dejamos que la bancada vote en relación con lo que su región demanda. Nosotros buscamos en lo posible ello. Hay temas que sin lugar a dudas se entiende la situación particular de un congresista.

En ese sentido los grupos con mayor representación regional y menor representación limeña estarán más proclives a no tener un voto en bloque, sobre todo en los casos en los que hay intereses regionales en juego. Si se considera que hay bancadas como la de Unión por el Perú en la que 18 de 19 congresistas representan a regiones, se puede entender mejor por qué aparece como una de las bancadas con menor consistencia en cuanto a votación en bloque⁴⁶. Dicho esto, sin embargo, no se debe pasar por alto que en algunos casos la falta de liderazgo y la existencia de un sistema unicameral son también factores que juegan en contra de la lealtad partidaria de los congresistas.

3.3. La relación bancada-partido

Si bien la ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos, promulgada el 31 de octubre de 2003, contribuye a la institucionalización del sistema nacional de partidos exigiendo a los mismos una estructura partidaria descentralizada, un padrón depurado, la elección y no solo la designación de la mayoría de los candidatos para los diferentes cargos públicos, esto no parece ser suficiente para contar con un sistema de partidos sólido. En gran medida ello se debe a que varios de los requisitos para la inscripción de partidos se han convertido en una mera formalidad. Así, por ejemplo, la existencia de un número de personas que firmen los

⁴⁶ Ver el estudio “Unidad de los grupos parlamentarios en el Congreso de la República” en esta misma publicación.

padrones de inscripción y el establecimiento de oficinas en todas las regiones no es garantía de una vida institucional permanente.

Esta situación no favorece la conformación de bancadas en el Congreso porque la primera condición para que los grupos parlamentarios cumplan su rol es tener un ideario político y partidario claro y un mínimo de organicidad. Dado el debilitamiento de los partidos, muchos parlamentarios no hacen vida partidaria y se encuentran solo débilmente conectados a una organicidad política. Esto no debería sorprendernos si es que se tiene en cuenta que la mayoría de partidos en el Perú surgen de manera improvisada y solo para participar en una contienda electoral. Como consecuencia, según manifestó un congresista de Unidad Nacional, “es difícil que alguien que no pertenece a un partido realmente esté como un cuadro político preparado. Entonces falta fortalecer la ley de partidos políticos porque eso al final fortalece al parlamento cuando vienen sus representantes”.

Así, podemos sostener finalmente que en las condiciones actuales del Congreso y ante la falta de partidos sólidos e institucionalizados, las bancadas se encuentran ante un gran desafío: el de constituirse en un espacio o recurso que supla la falta de experiencia parlamentaria, partidaria y política de muchos congresistas y que haga posible una mejora importante en su desempeño profesional. Ante esta situación no tenemos duda alguna de la necesidad de institucionalizar el funcionamiento de las bancadas dentro del Congreso.

CONCLUSIONES

El diagnóstico hecho sobre el funcionamiento de los grupos parlamentarios a través de las entrevistas realizadas a congresistas y asesores de diferentes bancadas revela que este tema ha sido muy poco estudiado. No ha habido aún un esfuerzo importante para concebir a las bancadas como un espacio o un actor clave en la

promoción de la ética parlamentaria y el desempeño profesional de los congresistas.

Algunas conclusiones que se desprenden de este estudio tienen que ver con el estatuto y funcionamiento de estos grupos y con la ausencia de una organicidad formal y efectiva. Estas cuestiones tendrán necesariamente que ser abordadas en el marco de una pronta y urgente reforma del Reglamento del Congreso. Sin embargo, es cierto también que hay otros factores que hacen particularmente difícil el desarrollo de una ética parlamentaria y una mejora en el desempeño profesional y político de los congresistas. Factores que a su vez tienen un impacto directo sobre el funcionamiento de los grupos parlamentarios en el Congreso. Nos referimos aquí, por supuesto, a su naturaleza unicameral y a la ausencia de un sistema de partidos institucionalizado.

Un sistema unicameral, en efecto, agudiza e introduce una serie de tensiones —muchas de ellas en relación con el tema de la representación política— en la labor de los parlamentarios y en el funcionamiento de las bancadas. De la misma manera, la falta de partidos políticos estables y organizados hace particularmente difícil el desarrollo de grupos parlamentarios que, luego de lograr un importante grado de legitimidad, ejerzan sus funciones de manera más coherente. Sin duda, los cambios o las reformas necesarias para abordar estos temas plantean un mayor nivel de complejidad y un mayor desafío político.

Teniendo todo esto en consideración, se presentan a continuación nuestras conclusiones generales distribuidas en tres secciones. Tanto en ellas, como en las recomendaciones que se incluyen después, coincidimos en que un mayor nivel de institucionalización de los grupos parlamentarios ayudaría a potenciar el desarrollo de una ética parlamentaria y a mejorar el desempeño profesional de los congresistas.

1. Organicidad, funcionamiento y regulación de los grupos parlamentarios

No se ha hecho explícita la relación entre grupos parlamentarios, por un lado, y Congreso y partidos políticos, por el otro. Esto hace que exista un gran nivel de ambivalencia en relación con la organización, la regulación y los objetivos de los grupos parlamentarios. Igualmente, esta situación genera cierta incompatibilidad entre las responsabilidades de los grupos parlamentarios en relación con el parlamento y con los partidos políticos que ellos representan. Por último, lo que se observa en la práctica es un gran nivel de heterogeneidad en el actual funcionamiento de los diferentes grupos parlamentarios.

Un buen número de congresistas cree que los grupos parlamentarios no tienen que rendir cuentas a ninguna instancia del Congreso. Parecen considerarse más bien una especie de espacios privados dentro del palacio legislativo. Las sesiones de los grupos parlamentarios son cerradas y su funcionamiento es desconocido por todos aquellos que no pertenecen a la bancada. Existe pues un desconocimiento casi total sobre el funcionamiento de los grupos parlamentarios y, en particular, sobre la forma y la mecánica empleadas para tomar decisiones y acuerdos.

No existe una comunicación formal entre grupos parlamentarios y alguna otra instancia del Congreso. Por ejemplo, en el Centro de Documentación del Congreso no hay ningún documento relativo al trabajo de estos grupos, salvo el acta de elección de cada portavoz.

2. Condiciones adicionales que dificultan el funcionamiento coherente y consistente de los grupos parlamentarios

La naturaleza unicameral de nuestro Congreso intensifica la tensión existente entre votar con la bancada o a favor de la región.

En la práctica, los congresistas en el Perú tienen que jugar el doble rol de representantes nacionales y locales. Esto explica en parte que varios congresistas no voten con su bancada.

Un alto porcentaje de congresistas carece de experiencia parlamentaria. Menos del 20% de ellos han sido reelegidos o han cumplido esta función en el pasado. Esto hace que la gran mayoría de ellos, y en muchos casos también que varios de los partidos con representación en el Congreso actual, estén aprendiendo sobre la marcha a organizarse para la labor parlamentaria.

3. Desafíos para mejorar el funcionamiento de los grupos parlamentarios

Es indispensable mejorar la división de funciones al interior del equipo asesor de los grupos parlamentarios. Esta carencia y también la de requerimientos mínimos y conocidos para el nombramiento de asesores produce con mucha frecuencia descoordinación y malestar entre congresistas y asesores de la misma bancada.

Las bancadas cuentan con el mismo número de asesores y personal que los despachos congresales, lo que parece desproporcionado si se tiene en cuenta las labores de asesoría y evaluación de proyectos que realizan aquellas en beneficio del trabajo congresal.

RECOMENDACIONES

1. En relación con la regulación y el funcionamiento de los grupos parlamentarios

Modificar el Reglamento del Congreso para que los grupos parlamentarios sean considerados explícitamente sus órganos, de manera que su funcionamiento esté regulado y por lo tanto su accionar sea público, transparente y sometido, como cualquier otra instancia del gobierno, a rendición de cuentas.

Presentar un informe anual de rendición de cuentas, en favor de la transparencia y la mejor imagen del trabajo congresal, tal como están obligados a hacer los congresistas a nivel individual.

Centralizar y aglutinar el mayor número de asesores —reduciendo su cantidad por despacho congresal—, conformando un equipo de alto nivel y de diferentes especialidades temáticas, que pueda mejorar el desempeño profesional de los congresistas y la cohesión de posiciones dentro de las bancadas. De esta manera se podrán racionalizar los recursos y además el Congreso, acorde con una mayor institucionalización de las bancadas, podrá dotar a las bancadas de los recursos necesarios para fortalecer su rol en el parlamento.

2. En relación con la Comisión de Ética Parlamentaria

Pensar la bancada como un actor fundamental en el Congreso y como un interlocutor privilegiado para el desarrollo de la ética parlamentaria.

Tener como una de sus funciones la evaluación del desempeño de las bancadas en relación a una ética profesional, propiciando su mayor transparencia.

3. En relación con la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo, el sistema electoral y el sistema de partidos

Regresar al sistema bicameral, ya que la unicameralidad no facilita el desempeño profesional y eficiente de los congresistas.

Eliminar el voto preferencial, porque se ha convertido en un obstáculo para el fortalecimiento de los partidos políticos.

Revisar la Ley de Partidos Políticos para que ellos se comprometan a seleccionar mejor a las personas que presentarán como candidatos a congresistas.

ANEXO 1

Artículo 37 del Reglamento (modificado) del Congreso

Los grupos parlamentarios son conjuntos de congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman de acuerdo con las siguientes reglas:

1. Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República constituyen grupo parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de seis congresistas.
2. Si no logran llegar al número de representantes a que se refiere el inciso anterior, serán considerados como Grupo Parlamentario Especial solo para los efectos de presentación de proyectos de ley, salvo que se junten dos o más agrupaciones representadas en el Congreso para constituir grupo parlamentario.
3. En ningún caso pueden constituir grupo parlamentario separado los congresistas que pertenezcan a un mismo partido.
4. Cada grupo parlamentario aprueba su reglamento interno que obliga a todos sus integrantes.
5. Los grupos parlamentarios son registrados en la Oficialía Mayor. Tienen derecho a contar con personal, recursos y ambientes para el desarrollo de sus funciones, en proporción al número de sus miembros.
6. Cada grupo parlamentario elegirá a sus representantes, titulares y suplentes ante los órganos directivos que establezca el Reglamento, dando cuenta por escrito de tales nombramientos a la Oficialía Mayor. También propondrán a sus candidatos a los cargos de la Mesa Directiva y para

conformar las comisiones y canalizarán la presentación de propuestas legislativas de acuerdo con lo que señala el artículo 76° del presente Reglamento. Los documentos mediante los que se dé cuenta de la elección de los referidos representantes deben estar firmados por no menos de la mitad más uno del número de miembros que conforman el grupo parlamentario. (Congreso 2006)

ANEXO 2

EXTRACTOS DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS

2.1. Organización y funcionamiento del grupo parlamentario

2.1.1. Asesor de Unidad Nacional

Yo diría que el trabajo es básicamente en equipo porque todo gira en torno a la bancada y a los proyectos de la bancada, como las opiniones que esta vierte. Entonces hay una repercusión del trabajo en las especialidades que puede tener cada uno. En mi caso particular, yo me siento más cómodo, por así decirlo, con temas de trabajo, seguridad social, reforma administrativa. La doctora Campos ve temas estrictamente parlamentarios, como reforma constitucional y también temas vinculados a la mujer. En fin, no es una división de compartimentos estancos, pero obviamente cuando hay que dividir el trabajo, de común acuerdo lo vamos a hacer como en el caso de Flavio León (otro asesor) y su orientación más o menos a lo económico. Así, poco a poco, nos vamos distribuyendo el trabajo.

2.1.2. Asesores de la Célula Parlamentaria Aprista

Los asesores de la bancada mantienen reuniones con los asesores de los congresistas para ver temas específicos, por ejemplo la ley de bancos. Hay muchos proyectos que son polémicos, entonces

se desarrollan propuestas legislativas, como la del FONAVI. (Los asesores) también apoyan en la realización de proyectos de los congresistas.

Los congresistas vienen y presentan un proyecto; los asesores lo reciben, tienen un sistema de evaluación y pautas para el análisis costo-beneficio. Es un formato que todos los congresistas apristas deben llenar para presentar su proyecto de ley. En la bancada se hacen informes diversos, se coordina con el ejecutivo. Los dictámenes, de todos los proyectos de ley son informes técnicos que hace la bancada para sus congresistas. Los asesores apoyan también con informes en las comisiones.

2.1.3. Asesor de Unidad Nacional

El principal requerimiento —por lo menos para los asesores— gira en torno a los proyectos de ley que son discutidos en el pleno. Eso es algo periódico, todas las semanas hay una agenda que cumplir. Generalmente los plenos se realizan los días jueves y hay ocasiones en las que se realizan los días miércoles. Entonces usted tiene los proyectos que se van a ver en ese día jueves —o miércoles— con suerte con un día de anticipación. Los proyectos son de la más absoluta diversidad en cuanto a procedencia y en cuanto a temas.

Un punto importante es la organización de trabajo, de tal manera que para el día jueves cada congresista pueda tener una carpeta con la opinión de la asesoría sobre cada proyecto. Elaboramos todos los jueves un informe de asesoría donde está el proyecto y la opinión de cada uno de nosotros de acuerdo a la especialidad o a la conveniencia de ambos. Entonces la idea no es siempre valorizar un trabajo estrictamente riguroso porque hay delimitaciones de tiempo o de información. La idea es darle una opinión en el marco de lo que es el ideario relacionado. Naturalmente eso sirve de insumo del juicio pero no (determina) la decisión. Antes del día jueves —siempre o casi siempre— hay reunión del grupo parlamentario, y es ahí donde los congresistas

reciben las opiniones que tenemos en relación a los proyectos y la agenda en la cual se toma una decisión.

2.2. Tensiones en el voto del congresista

2.2.1. Congresista de Alianza Parlamentaria

Yo no considero aquí el tema en particular que hay un congresista que no quiere votar por la bancada. Por ejemplo, en la bancada tenemos dos evangelistas que están en contra de que el divorcio sea rápido o lento o como quieran. Entonces ellos dicen, me disculpan pero si yo voto a favor de eso a mí me botan de la iglesia, me disculpan pero yo no puedo votar...

Yo me he retirado de las votaciones dos veces, por no votar en contra de lo que decía mi bancada. Y es válido votar a favor o en contra, votar por abstención o no votar. Lo que es antiético es que tengas trampas, eso es antiético, es otra cosa.

2.2.2. Congresista de Unión por el Perú

Hay temas en los que les hemos dado libertades a los miembros de la bancada. Por ejemplo, te comento el tema este del cambio en la aceleración sobre el trámite del divorcio. Porque hay temas que no se pueden imponer solo porque pensamos la mayoría que las cosas deberían ser así o tienen que ser así. No, las sesiones programáticas que tienen que ver con la propuesta general de la bancada o del partido por supuesto que sí, porque es un compromiso por el cual hemos sido electos. Pero hay temas que son un poco controversiales y ahí nosotros dejamos salir la voluntad de los congresistas. No sancionamos a quienes no cumplen, preferentemente invocamos a que (el congresista) entienda de que es un proceso de maduración, en el que sería antiético decirle: "A ti que no estás de acuerdo con nosotros, te señalamos", eso no. Hay temas delicados en los que hay discrepancia en la acción política y seguramente terminaremos con posturas distintas. Pero no se ha presentado así en la bancada.

2.2.3. Integrante de la Comisión de Ética del Congreso

Es un tema muy interno de cada bancada. Pero más que lealtad con su bancada debería ser lealtad con la propuesta que ofreció en un proceso electoral. Entonces, claro, si la bancada cambia de giro a la propuesta que ofreció, obviamente el parlamentario tiene toda la facultad de retirarse si lo considera pertinente. Pero no lo hemos visto (en términos de lealtad a la bancada) porque es entrar en el terreno de la absoluta precisión individual y más interno de la bancada. La verdad se trata de fortalecer el tema del Congreso. El tema de la bancada está más en el reglamento interno del parlamento que en el código ético.

2.2.4. Congresista de la Célula Parlamentaria Aprista

Al menos pienso que si es un proyecto favorable que va en beneficio de la región, yo voto siempre a favor, aunque la célula diga lo contrario. Y aún así no ha sucedido, porque nosotros discutimos diferentes proyectos... Nos reunimos en la célula del partido, entonces ahí nos demoramos dos o tres horas sobre cuál es la agenda del jueves... Pero yo ya dije que voy a votar en esta comisión a favor. No hay sorpresas, yo voy a votar en esta comisión por esto, por esto, por esto. Lo digo al momento de expresar mi voto.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL CONGRESO PERUANO

Giovanni Forno Flórez⁴⁷

INTRODUCCIÓN

Es poco frecuente el tratamiento de temas parlamentarios en el ámbito académico. Por eso resulta elogiable el esfuerzo que han realizado la Universidad Antonio Ruiz de Montoya e IDEA Internacional para abordar, con seriedad y rigurosidad, uno de los aspectos menos explorados de la dinámica parlamentaria en el país, el que se refiere a los grupos parlamentarios.

Los grupos parlamentarios, que reciben distintas denominaciones en Iberoamérica⁴⁸, tienen sus más remotos orígenes en la Suecia del siglo XVIII⁴⁹ y se los puede definir como el conjunto de parlamentarios (diputados, senadores o representantes, según sea el caso) vinculados políticamente para ejercer influencia en el Poder Legislativo. A este respecto, se puede señalar, adicionalmente, que:

⁴⁷ Abogado. Especialista en Derecho parlamentario. Profesor de cursos de extensión sobre la materia en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

⁴⁸ Son llamados bancadas en Bolivia y Nicaragua; bloques en Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, Paraguay y República Dominicana; comités en Chile; fracciones en Costa Rica y Panamá; grupos parlamentarios en España, México y Perú; y, sectores en Uruguay.

⁴⁹ Una breve historia de los orígenes y evolución de los grupos parlamentarios puede verse en Recorder Vallina: “Los grupos parlamentarios en Europa continental: principales modelos” (2007: 21-26).

Se distinguen dos posturas que definen al grupo parlamentario: una teórica y otra formalista; la primera es aportada por el tratadista italiano Di Ciolo, que lo considera como aquella organización estable de senadores y diputados pertenecientes al mismo partido, o profesantes de la misma ideología política, y provisto de una sólida disciplina. La segunda es de Waline, que lo define como aquella reunión en el seno de una Asamblea parlamentaria, según las reglas establecidas por el reglamento de ésta, de un cierto número de elegidos, que tienen en común cierto ideal político, cuya tarea es dar soluciones concurrentes a los diferentes problemas que se susciten en determinados momentos. (Valenzuela, 1998: 334)

Esta es pues, una definición genérica y moldeable. La realidad es que en cada legislación particular existen diferentes matices que distinguen y particularizan la concepción de grupo parlamentario en función de aspectos tales como su modo de integración, las funciones que la ley les establece y, especialmente, su naturaleza jurídica. En este último aspecto, se plantean en la doctrina tres corrientes: las que conciben al grupo parlamentario como un órgano del Congreso; las que lo configuran como una extensión de los partidos políticos; y aquellas que los perfilan como asociaciones privadas ejerciendo funciones públicas⁵⁰.

Nuestro Reglamento del Congreso de la República se adscribió a la primera corriente⁵¹, ya que en su artículo 27° se consideraba expresamente a los grupos parlamentarios como órganos de la organización parlamentaria. Sin embargo, un proceso de

⁵⁰ Sobre este tema, véanse, de Cid Villagrasa: "Naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios: el grupo parlamentario como titular de derechos y obligaciones" (2007: 179-204), de Sanz Pérez: "La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios" (2001: 331-368) y del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias: Los grupos parlamentarios (s/a: 12-17).

⁵¹ Una novedad en la legislación parlamentaria, ya que el Reglamento del Congreso Constituyente Democrático no consideraba a los grupos parlamentarios como órganos (artículo 10°).

modificación⁵² eliminó la referencia a tal artículo, por lo que actualmente estaríamos entre la segunda y la tercera corriente.

1. LA LEGISLACIÓN PERUANA

1.1. La Constitución

En el Perú, aunque los grupos parlamentarios se habían constituido y funcionaban como tales desde los años treinta, recién fueron reconocidos constitucionalmente en la Carta de 1979, que en su artículo 177° señalaba: “Cada Cámara [...] establece la organización y atribuciones de los grupos parlamentarios”

Esta regulación fue recogida sin mayores variaciones en el artículo 94° de la Constitución Política de 1993, la cual, sin embargo, avanzó un poco más al señalar en el primer párrafo del artículo 101° que: “Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario...”

1.2. El Reglamento del Congreso de la República

Este reglamento, que tiene fuerza de ley, se refiere a los grupos parlamentarios en múltiples artículos⁵³, como resulta lógico, pero la definición y regulación específica de los mismos está en el artículo 37°. Allí se define a los grupos parlamentarios como el conjunto de congresistas “...que comparten ideas o intereses comunes o afines...”⁵⁴

⁵² Congreso de la República (2006).

⁵³ Artículos 12°; 18°; 29°; 30°; 31°-A; 32°, literal c); 34°; 35°, literal a); 36°; 42°; 54°, literal e); 55°, literal b); 56°, 58°, 61°, literal g); 68°; 70°, literal c); 76°, segundo párrafo; 78°, tercer párrafo; 81°, literal c); y, 88°, literal a).

⁵⁴ Ver el texto completo del artículo 37 del Congreso en la pag. Xxxx del presente documento.

1.3. El Código de Ética Parlamentaria

Este código⁵⁵ regula la conducta funcional de los parlamentarios, pero lo hace a nivel individual, sin vincular los derechos y deberes de los congresistas respecto de los grupos parlamentarios que integran. El Reglamento del Código de Ética no ha llenado este vacío⁵⁶.

1.4. Otras normas legales

Asimismo, tampoco la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos, contiene disposiciones que vinculen a los partidos, movimientos, alianzas u organizaciones políticas con la representación parlamentaria que obtienen luego de los respectivos procesos electorales. En general, no se puede encontrar en la legislación nacional mayor regulación respecto de los grupos parlamentarios, salvo algunas referencias muy tangenciales en contadas leyes concretas⁵⁷.

1.5. El Tribunal Constitucional

En la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0026-2006-PI-TC, se puede leer:

Aunque elegidos dentro de las listas de candidatos propuestos por los partidos políticos y agrupaciones independientes, con ideologías y programas que se hacen de conocimiento público en los procesos electorales, los miembros del Congreso tienen plena autonomía para opinar y votar los asuntos que enumera el artículo 102 de la Constitución. Es obvio que los grupos parlamentarios, aun en el caso de que alguno sea mayoría absoluta, no pueden imponer a rajatabla sus puntos de vista.

⁵⁵ Aprobado mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 021-2001-CR, que luego fue modificada íntegramente mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 016-2003-CR.

⁵⁶ Puede verse el texto completo del referido reglamento en: www.congreso.gob.pe/comisiones/2007/etica/reglamento.htm.

⁵⁷ Leyes N° 26470, 26520 y 28301.

Como puede apreciarse, el Tribunal Constitucional pone énfasis en el criterio personal y en la individualidad del parlamentario, por encima de las decisiones colectivas de su bancada.

2. EL “ESTUDIO SOBRE EL CONGRESO PERUANO”⁵⁸

2.1. Líneas de investigación

Siendo un estudio de carácter exploratorio, como se reconoce en el propio “Estudio sobre el Congreso peruano. Dimensiones programática, disciplinaria y representativa del desempeño parlamentario”, este encomiable esfuerzo constituye una muy buena y completa fuente de información que, seguramente, permitirá una mejor configuración y caracterización de la teoría y práctica de los grupos parlamentarios conformados al interior del Congreso de la República.

Al mismo tiempo, este estudio tiene la virtud de marcar potenciales líneas de investigación que, sin duda, resultarían necesarias para lograr ahondar en el entendimiento del parlamento, en general, y de los grupos parlamentarios, en particular. Algunas de estas líneas de investigación están trazadas clara y expresamente en el texto, como son las siguientes:

- a) La causalidad entre la imagen del Congreso y mejores mecanismos de funcionamiento y de elección de parlamentarios.
- b) La causalidad entre la imagen del Congreso y la mayor atención a asuntos vinculados a la corrupción y el desempleo.
- c) Rol y posibilidades que tiene el Congreso en el combate a la pobreza.

⁵⁸ Incluido en la presente publicación.

d) La evaluación de la baja homogeneidad al interior de los grupos parlamentarios, considerada como un indicador de precariedad.⁵⁹

e) Los factores que podrían conducir a una votación representativa en contra de la votación disciplinaria.

Otras líneas de investigación pueden descubrirse en una lectura entre líneas del mismo estudio, por lo cual resultaría absolutamente enriquecedor contrastarlo con investigaciones que puedan analizar, evaluar o ahondar en temas diversos como:

a) El grado de influencia de los grupos de interés en el accionar de los grupos parlamentarios.

b) El impacto de la restitución a los legisladores de la iniciativa de gasto público⁶⁰ desde la perspectiva de sus funciones de representación.

c) El impacto de las herramientas informáticas en las campañas electorales y en las actividades de representación.

d) Cómo es que, a pesar de que el 69% de los congresistas entrevistados consideran que “debe reformarse sustancialmente la Constitución de 1993 por cualquiera de los mecanismos previstos”, sin embargo, a la fecha ello no se ha producido. Y cómo se vincula ello con los índices de cohesión programática registrados.

e) Los factores que podrían conducir a una votación disciplinaria en contra de una representativa.

⁵⁹ Ver la tabla 13 del “Estudio sobre el Congreso peruano”.

⁶⁰ La Constitución de 1979 eliminó la posibilidad de que los parlamentarios tengan “iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos” (artículo 199°). Esta disposición se mantiene, en los mismos términos, en la Constitución de 1993 (artículo 79°).

f) La evaluación de la relación entre representación y transparencia. Resulta indicativo que los dos grupos que muestran una mayor preferencia por la representación (Unidad Nacional y Alianza Nacional) sean, además, los únicos que respondan que la medida para mejorar la imagen del Congreso es la transparencia.

2.2. Algunos comentarios

1. Lo primero que llama la atención son algunas aparentes contradicciones que podrían suponer la contrastación de una parte de los resultados de las encuestas en las que se basa el “Estudio sobre el Congreso peruano”. Es sintomático, por ejemplo, que el grupo parlamentario con mayor cohesión programática (UPP, con 0.57) sea, al mismo tiempo el que tenga el menor incremento de cohesión en las votaciones (0.13).⁶¹

En esta misma línea, resulta inquietante que a pesar de que seis de ocho grupos parlamentarios señalan que la reforma constitucional es el tema más importante de la agenda del Congreso⁶², sin embargo, ante la pregunta de cuál es la comisión que interesa más a los congresistas⁶³, resulta que la Comisión de Constitución no solo no es considerada la más importante para ninguno de los grupos parlamentarios presentes en el Congreso, sino que en el resultado general se ubica como la séptima en importancia, con tan solo 5%.

2. Sin pretender desconocer la relevancia de las preguntas formuladas para estructurar las dimensiones del análisis del “Estudio sobre el Congreso peruano”, podría no obstante resultar interesante que en una próxima oportunidad se pueda considerar, complementariamente, la formulación de algunas preguntas adicionales, como las siguientes:

⁶¹ Ver la tabla 2 del “Estudio sobre el Congreso peruano”.

⁶² Ver la tabla 2 del “Estudio sobre el Congreso peruano”.

⁶³ Ver la tabla 6 del “Estudio sobre el Congreso peruano”.

- a) En la dimensión personal, ¿cómo ingresó al partido? ¿En que partidos políticos o movimientos independientes, distintos al que pertenece actualmente, ha militado o postulado a cargo público?
- b) En la dimensión disciplinaria, ¿cuál es el mecanismo de acceso a cargos directivos en su partido y en el Congreso?
- c) En la dimensión representativa⁶⁴, ¿cuál es su percepción respecto del significado de representación? ¿Hay subrepresentación o sobrerepresentación en el Congreso? ¿Está a favor o en contra de la unicameralidad, del voto preferencial, del distrito electoral múltiple y del voto facultativo? ¿Cuáles son las acciones de representación más frecuentes que desarrolla? ¿Cuántas horas a la semana dedica a la atención de sus electores? ¿Cuáles son los problemas más importantes en su circunscripción electoral?

3. Respecto de la evaluación sobre la unidad mayoría vs. minoría⁶⁵, considero que podría resultar ilustrativo, para una mejor caracterización de nuestros grupos parlamentarios, contrastar el índice aplicado con otro resultante, no calculado con relación a la posición mayoritaria del grupo como lo hace el “Estudio sobre el Congreso peruano”, sino más bien con relación a la posición del jefe de la bancada.

Cada grupo parlamentario elige -normalmente cada año- un coordinador, jefe o presidente (portavoz o directivo portavoz, en términos del reglamento⁶⁶). Este es el responsable de la coordinación política y administrativa entre el grupo y la

⁶⁴ Me queda la duda respecto de la distorsión que podría causar que tanto en la dimensión disciplinaria como en la representativa se repitan preguntas referidas a las razones para integrar comisiones y los dilemas frente a la posición personal y la posición del grupo.

⁶⁵ Ver la tabla 13 del “Estudio sobre el Congreso peruano”.

⁶⁶ Artículos 22°; 23°; 30°; 31°-A; 53°; 73°; 76°, párrafo 2; 77°, párrafo 1; y, 78°, párrafo 1.

dirigencia partidaria, así como entre los integrantes del grupo y las instancias de decisión político-administrativas del propio Congreso, especialmente la junta de portavoces, el consejo directivo y la mesa directiva. Por tanto, para una más fidedigna medición respecto de la cohesión programática, la referencia para determinarla no debiera estar vinculada al voto de la mayoría del grupo, sino al voto del líder del mismo. De otra manera, podría suceder que en una votación concreta la mayoría se aparte de la directiva dada por el partido político o acordada por la bancada y, contradictoriamente, la medición empleada esté tomando eso como un indicador de cohesión, cuando en realidad sería un indicador de dispersión programática.⁶⁷

En este aspecto del “Estudio sobre el Congreso peruano” resultaría recomendable, también, la posibilidad de ahondar en otros aspectos:

- a) La evaluación de la incidencia de las ausencias y de los votos “sin respuesta”⁶⁸ como una manera de encubrir desavenencias o desacuerdos con el grupo parlamentario.
- b) Si bien es cierto que “la mayoría de los parlamentarios... declara estar siempre o la mayor parte de las veces de acuerdo con la posición mayoritaria del grupo”, sería interesante contrastar este resultado (pregunta 15), “indicador de que la coordinación al interior del grupo no es un ejercicio de encuadramiento sino de deliberación”, con los resultados de la pregunta sobre la periodicidad de reuniones que realiza el grupo y el porcentaje de asistencia a las mismas.

⁶⁷ Esta observación resulta válida también respecto de las consideraciones metodológicas que sustentan la investigación “Unidad de los grupos parlamentarios en el Congreso de la República”, cuyos resultados también están incluidos en este libro

⁶⁸ Antes de cada votación los congresistas registran su asistencia para poder votar. Es frecuente que algunos congresistas registren su asistencia pero no voten. Cuando se emiten los reportes de las votaciones estas contingencias son denominadas “sin respuesta”. En otras palabras, el congresista estaba presente, pero no quiso votar.

Asimismo, otro indicador que puede resultar interesante para contrastar estos resultados sería el resultante de formular una evaluación respecto del porcentaje de proyectos de ley que sobre una misma materia presentan distintos integrantes del mismo grupo parlamentario. Y, de ser el caso, si estos son consistentes entre sí.

c) Al comparar la cohesión programática⁶⁹ de los distintos grupos parlamentarios debería tomarse en cuenta también las dificultades que implica esta cohesión en grupos grandes (como el correspondiente al Partido Aprista o al Partido Nacionalista) frente a las que implica en grupos pequeños (como lo son Alianza Nacional o el Bloque Popular⁷⁰). De la misma manera, se debe ponderar la mayor dificultad que representa la cohesión en los grupos que constituyen una alianza de partidos respecto de los grupos constituidos por parlamentarios de un mismo partido. Evidentemente es más fácil la cohesión en los grupos con un número reducido de personas o que se forman en torno a un solo partido político que entre grupos con un número elevado de integrantes o conformados por más de un partido político.

d) Una interesante lectura alternativa de la tabla 13 del “Estudio sobre el Congreso peruano” sería poner atención a la cantidad de respuestas en las que cada grupo muestra la mayor cohesión, frente a las respuestas en las que muestra la cohesión más baja. Leída la tabla de esta manera se tendría el siguiente resultado:

⁶⁹ Al parecer la cohesión sería exclusivamente programática ya que los parlamentarios se manifiestan contrarios a la contratación de la asesoría especializada que requiere su labor a través del grupo parlamentario o de los propios partidos (ver las tablas 25.1 y 25.2 del “Estudio sobre el Congreso peruano”).

⁷⁰ Denominado UPP2 en el “Estudio sobre el Congreso peruano”.

Tabla 1. Respuestas con mayor y menor cohesión, en base a la tabla 13 del “Estudio sobre el Congreso peruano”

Grupo parlamentario	Respuestas con mayor cohesión	%	Respuestas con menor cohesión	%	Contraste
UPP	5	35.71	1	7.14	(+4)
PNP	3	21.42	2	14.28	(+1)
PAP	0	--	0	--	0
AN	4	28.57	5	35.71	(-1)
AP	1	7.14	2	14.28	(-1)
FUJ	0	--	2	14.28	(-2)
UN	2	14.28	5	35.71	(-3)
UPP2	1	7.14	4	28.57	(-3)

e) Finalmente, una apreciación metodológica respecto de la tabla 13 y de algunas otras contenidas en el “Estudio sobre el Congreso peruano”: no sería del todo apropiado medir la cohesión programática entre los congresistas que no pertenecen a ningún grupo parlamentario, ya que al ser independientes frente a cualquier agrupación, y también entre ellos mismos, en realidad la cohesión no necesariamente debe existir. En todo caso, podría medirse la mayor o menor afinidad entre estos congresistas y los distintos grupos parlamentarios, a fin de advertir a quiénes están más próximos y, además, de quiénes están más alejados.

4. Una manera complementaria de evaluar la coordinación entre el parlamentario y su grupo es evaluar la consistencia entre el tipo de voto que se emite respecto de los dictámenes que se aprueban en comisión y el que se emite en el pleno.

5. Sobre la posibilidad de ejercer la función de representación a través de la función legislativa, ello podría ser fácilmente medible evaluando el porcentaje de iniciativas legislativas de origen congresal que tienen un carácter local o regional sobre el total de estas iniciativas.

3. LA INVESTIGACIÓN “UNIDAD DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA”

Respecto de este otro estudio, me permito hacer solo unos breves comentarios:

1. En cuanto al tema de las ausencias de los congresistas en las votaciones, sería interesante formular una evaluación respecto de la relación que podría existir entre los parlamentarios que más se alejan de la cohesión programática media en sus respectivos grupos parlamentarios y su mayor o menor ausencia en las votaciones.
2. También podría resultar interesante confrontar la conclusión del “Estudio sobre el Congreso peruano” respecto de la cantidad significativa de indicios que confirman el rol central de las bancadas en la determinación de las votaciones en el Congreso, con el resultado de este otro estudio respecto de la tasa media de miembros en minoría por bancada⁷¹ la cual, según el grupo parlamentario del que se trate, fluctúa entre 1.5 y 15%, y que en promedio está en alrededor de 6.5%.

4. UNA ASIGNATURA PENDIENTE

Finalmente, creo que hay una gran tarea pendiente: abordar la problemática del transfuguismo en la política peruana.

Otro documento incluido en este volumen, “Ética parlamentaria, desempeño profesional de los congresistas y fortalecimiento de las bancadas”, solo se refiere muy tangencialmente, en un pie de página, a este tema. Y lo hace a propósito de la pregunta ¿a quién le pertenece la curul, al congresista a título personal, al

⁷¹ Ver la tabla 2 de “Unidad de los grupos parlamentarios en el Congreso de la República”.

partido que lo llevó al congreso o al pueblo peruano?⁷² En las demás investigaciones bajo comentario, es un tema que está simplemente ausente.

Por otro lado, nuestra producción doctrinaria sobre esta materia es absolutamente escasa (Delgado-Guembes 2007 y 200; Landa Arroyo 2006, Larrea Morales 2009, Forno Flórez 2009), a pesar de los relativamente recientes episodios ocurridos en el periodo parlamentario 2000–2001.

Considero que los trabajos comentados han podido tener, al menos, una mínima incidencia sobre esta materia. Sería importante conocer las percepciones de los parlamentarios, sobre todo respecto de las razones por las cuales, a pesar de haber un gran consenso sobre lo perjudicial de esta problemática en aspectos de institucionalización y consolidación de la democracia, aún no se toman medidas legislativas o, al menos, acuerdos políticos explícitos contra esta práctica que, si bien no es nueva, tampoco ha acabado.

Durante el período parlamentario 2001–2006 se llegaron a presentar hasta 16 proposiciones legislativas, de distintos grupos políticos, para regular y penalizar el transfuguismo. Ninguna de ellas fue aprobada. Actualmente, en lo que va del período 2006–2011, los proyectos de ley presentados sobre la materia entre septiembre y noviembre del 2006 son cuatro⁷³ y a la fecha no han sido discutidos ni dictaminados en las comisiones a las que se los ha derivado: Justicia y Derechos Humanos, por un lado, y Constitución y Reglamento, por otro. Todas estas propuestas coinciden en penalizar el transfuguismo, aunque con distintas particularidades, como puede verse en la tabla 2.

⁷² Precisamente sobre la respuesta a esta pregunta puede verse Montesinos García: “La propiedad de los escaños obtenida electoralmente en listas cerradas” (1999).

⁷³ Dos de ellos constituyen actualizaciones de proyectos de ley presentados en el período 2001–2006.

Para concluir con estas breves reflexiones, una última pregunta respecto al último tema planteado: si la penalización, como se desprende de los resultados legislativos, no es viable, ¿cuáles son las condiciones que podrían propiciar que los partidos, alianzas y demás organizaciones políticas se pongan de acuerdo y suscriban un pacto antitransfuguismo, como el que rige desde 1998 en la sociedad española?⁷⁴

⁷⁴ Ver: Ministerio de Administraciones Públicas (2006).

Tabla 2. Propuestas legislativas presentadas en el Congreso respecto al transfuguismo (septiembre-noviembre 2006)

Proyecto	Grupo parlamentario	Sujeto activo	Conducta típica	Móvil	Pena privativa de la libertad	Pena accesoria	Agravante
204	UPP	Todo funcionario electo.	Dejar un partido político para ir a otro o fundar una agrupación política.	- Obtener beneficios.	No menor de 2 años	Inhabilitación de 4 años.	-
459	UPP	Congresista.	Separarse de su grupo.	- Obtener beneficios.	No menor de 2 ni mayor de 4 años.	-	-
476	UPP	Funcionario elegido por el voto popular, excepto el Presidente de la República.	Abandonar la organización política por la que postuló, sin renuncia previa aceptada por esta, para incorporarse a otra organización política.	- Favorecer intereses distintos a los que ofreció en su campaña. - Obtener ventajas electorales. - Cambiar mayorías de gobierno.	No menor de 1 año.	Inhabilitación de 2 a 4 años.	Cuando el motivo es corrupción la pena será no menor de 4 ni mayor de 6 años.

Continuación tabla anterior

Tabla 2. Propuestas legislativas presentadas en el Congreso respecto al transfuguismo (septiembre-noviembre 2006)

Proyecto	Grupo parlamentario	Sujeto activo	Conducta típica	Móvil	Pena privativa de la libertad	Pena accesoria	Agravante
662	AP	Funcionario elegido por el voto popular.	Abandonar la organización política por la que postuló para incorporarse a otra.	- Favorecer intereses opuestos a los que ofreció en su campaña. - Obtener cargos políticos que no le corresponden a su agrupación. - Cambiar mayorías de gobierno.	No menor de 4 años.	Inhabilitación de 5 años.	Cuando el motivo es corrupción la pena será no menor de 4 ni mayor de 6 años.

Fuente: Página web del Congreso; elaboración propia.

CALIDAD Y CONDICIONES DE DESEMPEÑO DE LA REPRESENTACIÓN, A PROPÓSITO DE CUATRO ESTUDIOS SOBRE EL CONGRESO PERUANO

*César Delgado-Guembes*⁷⁵

INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta contribución es presentar las reflexiones personales que con carácter marginal generan en mí las minuciosas y rigurosas investigaciones que desarrollan José Elice, IDEA Internacional, Jorge Valladares y el Instituto Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Mi interés es plantear mis comentarios y compartir las ideas que asocio a propósito de los estudios y aportes que esos trabajos ofrecen. No es mi intención realizar un análisis crítico a las exploraciones que nos entregan. Para hacerlo debiera yo mismo contar con mejor información y mejores elementos de juicio con los cuales cuestionar las hipótesis y el análisis ofrecido. Me circunscribiré fundamentalmente, quizá dentro de una perspectiva complementaria a la finalidad de las investigaciones principales de esta publicación, a examinar y analizar cuestiones inherentes a la problemática de la representación, valiéndome del pretexto de los temas desarrollados por dichas investigaciones.

Creo que se trata de contribuciones científicas, todas ellas idónea y seriamente sustentadas, ordenadas y claramente expuestas,

⁷⁵ Profesor de Derecho Parlamentario en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica y funcionario del Congreso de la República desde 1980.

en las que el planteamiento metodológico, el diagnóstico, los datos y la interpretación de los hallazgos se ajustan y realizan con precisión y exhaustividad más que razonables. Por ello es que aporto con los comentarios que desde la perspectiva de un estudiante y practicante del estilo de vida parlamentario puedo plantear. No me propondré verificar, criticar ni juzgar la idoneidad científica de dichas investigaciones, sino que mi propósito será comparativamente mucho más ligero y pedestre, en la medida que pretendo enlazar mis pensamientos a pie de página de las cuestiones sustantivas desarrolladas. Asumo, en este sentido, que mis reflexiones contribuyen en la misma dirección, esto es, en la explicación y comprensión de problemas de la representatividad política en el parlamento, aunque desde una perspectiva paralela a la de la temática específica de la representatividad generada a través de los grupos parlamentarios.

A la extensión de estas notas complementarias y marginales, sin embargo, les corresponderá probablemente la calificación de amplias, abundantes o excesivas, por lo que adelanto a la vez mis excusas, pero también las disculpas por carecer del talento de la concisión cuando debo comunicar reflexiones que se originan demasiado cercanamente a mis vivencias y experiencia personal. Cuando la razón, el pensamiento y la inteligencia son manchados por el afecto, la emoción y, peor aún, por la pasión, son poco menos que inevitables los desbordes en el lenguaje.

Se trata, finalmente, de comentarios sobre la cuestión de la gestión y del ejercicio de la representación en la asamblea, a propósito de las intuiciones que esos trabajos despiertan en mí, azarosa, espontánea e improvisadamente, casi según las solas reglas de la lógica de la atención flotante y de la asociación libre de ideas.

1. CONTEXTOS Y ESCENARIOS EN LOS QUE OPERA LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

El estudio introductorio de José Elice Navarro, “Los grupos parlamentarios y su impacto en el funcionamiento del Congreso de la República”, presenta los tres trabajos en los que consiste propiamente esta obra. Pero valiéndose de tal propósito cumple con analizar el papel que, desde el punto de vista institucional, es propiamente ordenador o conductor de los grupos parlamentarios, dentro de la organización del parlamento y el régimen normativo de su reconocimiento. Para José Elice “las deficiencias del parlamento se explican, en gran medida, por las de sus grupos parlamentarios, al mismo tiempo que las deficiencias de la democracia representativa se explican, también en parte —y muy importante— por las de las organizaciones que sostienen el sistema, entre ellas el propio parlamento”. El mismo autor indica que “la organización del trabajo parlamentario a partir de las actividades y decisiones de los grupos es un elemento esencial del método del parlamento”. La visión general que se presenta tiene la virtud de concebir el papel de los grupos, y también el de la junta de portavoces en la que se organizan los voceros de los grupos, como instancias centrales de coordinación de la diversidad de actividades parlamentarias en general, pero en particular de las actividades relacionadas con los procesos deliberativos y de toma de decisión en las comisiones y en el pleno del Congreso. Los grupos parlamentarios y la junta de portavoces son los sujetos elementales de formación y articulación de las voluntades colectivas en el parlamento, integrados todos ellos por los representantes que se agrupan bajo un mismo signo, identidad o interés colectivo derivado, en principio, de los planes y programas del partido político con el que encuentran afinidad.

Los aportes alcanzados por IDEA Internacional en el “Estudio sobre el Congreso peruano. Dimensiones programática,

disciplinaria y representativa del desempeño parlamentario”, el estudio de Jorge Valladares Molleda sobre la “Unidad de los grupos parlamentario en el Congreso de la República” y el trabajo del Instituto Ética y Desarrollo, “Ética parlamentaria, desempeño profesional de los congresistas y fortalecimiento de las bancadas”, se refieren todos al papel de los grupos parlamentarios como órganos en los que los partidos políticos concretan la función intermediadora que les corresponde en el sistema político, ya sea en su calidad de agentes que programan, disciplinan y representan a la colectividad, ya sea en tanto órganos que dirigen en sentidos determinados las decisiones con cierta unidad de conducción, o también en tanto operadores inmediatos de la ética de la representación.

La eficacia de una institución estatal exige una capacidad de gestión a cargo de unidades tangibles mínimas de organización, responsables por el uso de los procesos en función de metas colectivas consensualmente establecidas. Se exige de esas unidades que prioricen y articulen la diversidad de asuntos que ingresan y que penden de las decisiones corporativas del Congreso. En cuanto a la gestión del parlamento, la capacidad de sus operadores se dificulta, bloquea o anula, fundamentalmente, hasta en tres planos, uno normativo, uno instrumental y uno tercero cultural.

1.1. Dificultades normativas

En el plano propiamente normativo cabe distinguir las normas de carácter externo y las de carácter organizacional interno. La Constitución, por ejemplo, prevé que la representación se ejercita con tal nivel de autonomía que quienes reciben el mandato popular representan a la nación y, además, que lo hacen sin sujeción a mandato imperativo alguno. Prevé también un sistema electoral cuyo funcionamiento genera consecuencias incontrovertibles, alguna de las cuales —como ocurre con la opción por el distrito múltiple— tienden a incentivar el fortalecimiento del vínculo

local, en particular porque este tipo de distrito forma parte del sistema de opción por el voto preferencial, en especial en el caso de distritos de baja magnitud de población electoral.

Si la representación tiene carácter nacional cada congresista tiene igual capacidad de invocarla de modo directo e inmediato durante los procesos en los que participa, sin que le sea indispensable consulta alguna con otra instancia intermedia entre el pueblo y el Estado, como podrían serlo los partidos o los grupos parlamentarios. Si el mandato es no imperativo, parte de su definición y naturaleza tiene por efecto la inexigibilidad de alineamiento alguno con instrucciones, decisiones o convenios adoptados en asociaciones cuyo objetivo consista en canalizar las propuestas o posiciones de los miembros del Congreso de acuerdo a visiones acordadas en una entidad distinta a los órganos del Congreso, tal como pudieran serlo los grupos parlamentarios o los partidos políticos.

De otro lado, el distrito múltiple, a diferencia del distrito único o nacional, reafirma el vínculo del representante con las circunscripciones locales en las que son elegidos, antes que en instancias paralelas con una visión nacional o regional de la acción parlamentaria, e incluso, por lo mismo, antes que en una visión universal o global de los problemas políticos. De modo similar, el voto preferencial es un factor adicional normalmente asociado con la disipación del vínculo entre el representante y un partido o grupo parlamentario, porque enfatiza la priorización del carácter personal del vínculo originado en la elección entre el votante y el candidato, antes que en su carácter grupal o partidario. En el caso de los distritos de baja magnitud de población electoral, de modo parecido, debido a la mayor capacidad de identificación del representante por quienes lo eligieron, se convierte el mandato en un compromiso más estrecho, concreto y tangible entre el representante y sus representados.

1.2. Dificultades organizacionales

Pero, además, existen restricciones organizacionales de nivel interno que no estructuran el desempeño de la representación a través de filtros orgánicos que fortalezcan la articulación política. Son de este carácter las reglas que, más allá de alguna fórmula expresada en sentido inverso, continúan aplicándose según el criterio que reconoce la capacidad igualitaria de propuesta, participación, intervención y decisión en cada uno de los congresistas. El Reglamento del Congreso carece de una estructura normativa clara y taxativa dirigida a eliminar la acción individual o, cuando menos, a articular la voluntad individual de los representantes consensuándola en unidades organizacionales vinculantes, con tendencias menos dispersivas, a través de la agregación de preferencias grupales intermedias, como lo serían los grupos parlamentarios.

Por la ambigüedad y permisivismo con el que han sido redactadas y aprobadas, las reglas vigentes mantienen el paradigma de la acción parlamentaria individual, el mismo que es históricamente acentuado y reforzado tanto por la matriz cultural históricamente hegemónica que privilegia la autonomía individual antes que la estructuración del sujeto según condiciones exógenas y colectivas, como por la aparente extinción del antes llamado Estado de partidos o de sociedad política partidocrática, que en realidad nunca conoció niveles de vigencia en este hemisferio como sí se constató particularmente en el continente europeo.

Es en este plano que se configuran limitaciones efectivas en la producción de representatividad, resultantes del estado concreto del agregado de partidos integrado por agrupaciones significativamente fragmentadas, en un espectro político ideológica y organizacionalmente fracturado y caracterizado por niveles disociantes de rivalidad competitiva. En el Perú quizá siga siendo un exceso llamar sistema a la suma de organizaciones que

compiten por la preferencia electoral. Si acaso cupiese designarlo como sistema, se trataría de fuerzas antagónicas organizadas formalmente como partidos. La mayor parte de estos se crean o sobreviven como alianzas electorales con escasos y variados niveles de militancia luego de cada proceso electoral, básicamente por carencias sustantivas de liderazgo, programa u organización, las cuales tienden a cubrirse a través de candidatos invitados e insuficientemente ideologizados, convencidos o comprometidos con las líneas programáticas de los partidos con los que llegan al Congreso. Si uno de los rasgos es la integración de listas de postulantes en función de la capacidad contributiva para las campañas o de la popularidad de quien presta su nombre e imagen para ganar votos, debe deducirse de ello que al parlamento acceden quienes pueden ganar una elección, aunque con su concurrencia como miembros de la asamblea ni el país ni el Estado ganen en gestión, gobernabilidad o representatividad de la república.

El perfil común de las agrupaciones políticas, como asociaciones de interés público que compiten por la hegemonía del poder, con el objetivo de conducir el Estado y las instituciones públicas conforme a planes y programas de alcance nacional, regional y local, consiste en la organización de equipos de diverso nivel de coherencia y disciplina, capaces de honrar la confianza del electorado con un discurso y una línea de acción aptos para llevar a la práctica las ofertas electorales y el logro de resultados e impacto en beneficio de la sociedad ante la que comprometen su responsabilidad. El papel de los partidos es ofrecer las mejores posibilidades de gestión de la representatividad y de la gobernabilidad desde el Estado, y no es posible alcanzar tales metas si el equipo no es elegido para gestionar sino solo para ganar las elecciones.

Conforme a dicho perfil, un rasgo que define el vínculo histórico de los partidos con la comunidad es el considerar a ésta como

un objeto cuya apropiación aquéllos deben conseguir. La lógica de las elecciones como foro para alienar a la sociedad —de la representación que deben asegurar los partidos— es en este sentido una plaga que resulta del tipo de uso perverso del sistema político, con el fin de maximizar la posición hegemónica del partido en la asamblea. El tipo de vínculo instrumental entre el partido y el elector se aprecia y disimula, en particular a través del propósito manipulatorio que se deriva el control y medición cuantitativa de la opinión pública, tanto con estrategias de marketing como con la adopción de decisiones sustentadas en informes demoscópicos, grupos focales o entrevistas con líderes de opinión.

La maquinación política es un rasgo que define el concepto instrumental del vínculo de los partidos con la sociedad en una colectividad de consumidores, progresivamente más interesados en el goce y la satisfacción del interés privado que en la seriedad del quehacer político. Una muestra ostensible de este tipo de vínculo es la que lleva a constatar la presencia de personajes políticos como participantes de sketches en los que la farándula o actores cómicos captan y caracterizan caricaturescamente a líderes políticos ridiculizados en su identidad o personalidad. Si de lo que se trata es de seducir al consumidor del mercado político con la retórica del populismo, el resultado invariable será la instalación del consumismo en sujetos que no dan la talla de ciudadanos y el posicionamiento de partidos que vencen pero no convencen como agentes a cargo de la selección de equipos representativos ante la asamblea del Estado.

1.3. Dificultades culturales

El tercero es el plano eminentemente cultural, que nace del uso generalizado que cada representante hace de su mandato, según el cual su accionar obedece solo a su conciencia o visión

personal de la representación. Esta visión resulta en parte, pero no exclusivamente, de factores institucionales que estructuran el desempeño o la conducta parlamentaria, pero también de la debilidad de medios adecuados para constreñir y anteponer al empeño o la voluntad personal del representante, las instancias de mediación como los grupos parlamentarios o los partidos políticos.

Conseguido el objetivo de lograr un escaño, la lógica de la acción colectiva en el parlamento repite la perversa rutina del proceso electoral. Así, el grupo parlamentario es entendido como un medio para obtener cupos, posiciones o cuotas de poder en la organización parlamentaria, antes que para el desempeño de un papel estratégico en los procesos institucionales de toma de decisión colectiva.

El papel clientelista de los grupos es un factor contraproducente en el mejoramiento de la calidad de los productos colectivos, no menos que en el fortalecimiento de la institucionalidad parlamentaria. Ese mismo papel define el escenario de la actividad política compartida por varios modelos, como el de la pospolítica, caracterizado por el espacio de lo público en el que se espera que la tecnocracia reemplace a los políticos tradicionales, o el de la ultrapolítica, cuya característica central es la despolitización del conflicto a través de la militarización de la política.

Es en este contexto y escenarios que se realizan los cuatro importantes aportes materia de esta publicación. El mérito más resaltante consiste en la importante información que suministran respecto al estado actual de la cuestión en materia del papel que tienen los grupos parlamentarios en la acción colectiva del Congreso. Las investigaciones de José Elice, IDEA Internacional, Jorge Valladares y el Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya son todas indagaciones que permiten obtener valiosa información sobre aspectos

concretos de las perspectivas, el desempeño y la conducta objetiva de los representantes; y por lo mismo conocer y comprender cómo viven y conceptúan los congresistas su labor funcional en tanto miembros de agrupaciones parlamentarias, así como la efectividad que ellas tienen en las decisiones institucionales a través del alineamiento que generan en sus miembros. El carácter conceptual y empírico de estas exploraciones sobre la cuestión de las agrupaciones parlamentarias es pionero y sin precedentes en la investigación política realizada por académicos nacionales.

Con este marco y estos antecedentes es que me propongo revisar los alcances de las investigaciones que integran esta obra, de forma que sea posible precisar la medida en que los aportes dan luz al propósito de conseguir un desempeño más efectivo y funcional del Congreso.

2. LAS DIMENSIONES DE LA REPRESENTACIÓN Y LOS EFECTOS DE SUS INEFICIENCIAS

La perspectiva desde la que enfoco los importantes aportes con que contribuyen IDEA Internacional, el Instituto de Ética y Desarrollo, Jorge Valladares y José Elice pretende evaluarlos a partir de la relación entre los temas investigados y los efectos que los hallazgos registrados generan en el mejoramiento del desempeño, la gestión y la calidad de la representación en el Congreso. Esta postulación trae como consecuencia que la evaluación que realizo no se concentre en la lógica ni en la consistencia interna entre objetivos, metodología, análisis de los datos encontrados y conclusiones que formulan los autores.

Es importante dejar constancia que optar por la perspectiva en la que me sitúo no es una forma de eludir el reconocimiento y valoración del esfuerzo de investigación de los autores, sino una necesidad de situar y afirmar el carácter contextual o global de

la institucionalidad parlamentaria, en el que tiene peso específico la gravitación de la experiencia de los grupos parlamentarios. La mía es una declaración expresa de marginalidad, y por lo tanto es el reconocimiento y admisión del carácter pre-textual en que sitúo las valiosas contribuciones que me sirven de estímulo para desarrollar mis reflexiones personales.

Es mi objetivo enganchar mis reflexiones a los aportes entregados de forma que sea posible deducir de ellos una temática relacionada y paralela de investigación, despertada y estimulada precisamente a consecuencia del desarrollo de estos estudios, para darles de esta manera la condición de línea de base en el mismo sentido exploratorio que está por emprenderse. Este objetivo guarda sintonía con la finalidad deducible en las investigaciones realizadas, en la medida en que si lo que se desea es planificar tareas de apoyo al Congreso, el propósito debiera ser no solo el desarrollo de investigaciones en sí mismas importantes desde los puntos de vista teórico y de la comprensión empírica de su desempeño, sino el de aquellas que tengan la ventaja especial de diagnosticar mejor los aspectos estructurales o críticos de la gestión parlamentaria y de postular por consiguiente las reformas idóneas para mejorar los logros y el rendimiento institucionales y representativos.

En el “Estudio sobre el Congreso peruano” IDEA Internacional trabaja con cuatro esferas, la personal, la programática, la disciplinaria y la representativa. Reviso a continuación cada una de estas esferas o dimensiones, en el encuadre del enfoque y perspectiva anotados, no sin indicar de modo explícito que las cuatro esferas del estudio pueden no ser otra cosa que rasgos o aspectos en los que se concreta en último término la esfera representativa. Por esta última razón, la revisión prestará atención especial a la relación que dichas esferas tienen con el carácter representativo del mandato parlamentario.

2.1. Dimensión personal

La interrogante que me formulo alude a para qué es útil la exploración relacionada con la dimensión o esfera individual del mandato. Pareciera que esta dimensión pudiera referirse, entre otros aspectos, a los distintos niveles de compromiso con los que los congresistas se contraen al cumplimiento de las funciones que su mandato les exige desempeñar eficazmente en la institución. No es poco significativo percibir los débiles niveles de entrega o convicción con los que algunos congresistas preparan su participación y discusión en las comisiones a las que pertenecen, o incluso las intervenciones que deben realizar en el pleno. Tampoco son escasas las ocasiones en las que es posible deducir que se enteran de la agenda, o del fondo del tema en discusión, mientras se desarrolla la sesión, sin haber antes realizado un mínimo de preparación seria u obtenido información significativa sobre la materia. Menos evidencia se tiene respecto de los congresistas silenciosos que asisten a las sesiones y, sin intervenir ni contribuir en el debate, votan como si tuvieran conocimiento y conciencia respecto a la cuestión consultada.

Si bien es cierto, el pleno, sobrecalentado con urgencias injustificadas y agitado en espasmos de aceleración, cada vez ofrece menos oportunidades para la exposición adecuada y razonable del pensamiento a los oradores, llegando incluso a guillotinar la capacidad de reflexión y expresión de las ideas con la aplicación rígida de las reglas que racionalizan el uso de la palabra a mínimos tales que ridiculizan la posibilidad de articular planteamientos con un nivel básico de sustento y coherencia, si bien ello es así, no lo es menos que el espacio en las comisiones debiera ser más propicio para discutir a fondo las cuestiones que se derivan a su conocimiento, procurando así compensar las oportunidades para aclarar los sentidos de la decisión parlamentaria. Pero este espacio no suele aprovecharse lo suficiente debido, aparentemente, a dos factores.

Uno primero es de carácter organizacional y el segundo está relacionado con el compromiso y la responsabilidad personal. El primero se refiere a que los grupos parlamentarios no suelen tener como práctica regular la discusión de las posiciones que sus miembros llevarán en su nombre a las comisiones. Si bien ello sí ocurre en algunos grupos, tal práctica no es observada en todos; y en los que sí la llevan a cabo los grados de seriedad con que se procede son variados. En cuanto al segundo factor -que no existe evidencia ni indicadores eficaces que permitan dilucidar la calidad y cantidad efectiva de tiempo que dedican los congresistas a los asuntos sobre los que deben debatir en las comisiones- se encuentra que en algunos casos los representantes se toman a pecho su deber y no conciben asistir a una sesión sin conocer qué se va a discutir y cuáles son los datos y argumentos relacionados con los problemas a estudiar o acordar. En otros casos los congresistas solo se enteran del tema de la agenda en el desarrollo de la sesión, opinan sin conocer los pormenores y alcances de los problemas y votan aún cuando los asuntos no hayan sido previamente compartidos con sus grupos, ni conozcan a cabalidad las implicancias técnicas de las materias que se propondrán al pleno.

Aún cuando es perceptible y existe evidencia de que sí se aborda la cuestión de la coordinación al interior de las bancadas antes de las discusiones en el pleno -y sobre ello el hallazgo de las investigaciones que se publican en este volumen advierte cierta práctica con distintos niveles de frecuencia o regularidad en los diversos grupos parlamentarios- el aspecto que queda sin resolver es si debe esperarse a contar con más información o si existen suficientes elementos de juicio como para proponer un marco regulatorio que, adscribiendo carácter de órgano del Congreso a los grupos parlamentarios, dé validez al espacio de coordinación

y discusión al interior de cada agrupación⁷⁶. Reconocer esta fase en los procesos de toma de decisión permitiría contar con una vía institucional de agregación de las opciones representativas al interior de los grupos.

En cuanto a la responsabilidad, o su carencia, en el compromiso de los congresistas de estar debidamente informados y preparados antes de cada sesión de comisión o de pleno, cabe plantear que el relajo en el mantenimiento de niveles altos de responsabilidad parece generarse, coincidentemente, con el mayor nivel de apoyo asesorial y de asistencia técnica que ha sido concedido a los representantes desde fines de la década de 1980. Antes de 1987, ni diputados ni senadores contaban con asistencia en el desempeño de su mandato. El mandato exigía que ellos mismos se preocuparan de enterarse de la temática pendiente de discusión y decisión en sus comisiones y en el pleno.

Parece haber ocurrido que desde que cuentan con asesores, asistentes y secretarías se acentúan los niveles de descuido en la responsabilidad de conocer el significado y alcances de los problemas que los congresistas deben resolver. Entones, el contar con asesores y asistentes parece incidir y afectar significativamente en la calidad de la representación, en particular si se tiene presente que las naturales insuficiencias de competencia técnica de los representantes -si no acaso los descuidos, negligencias u omisiones en su preparación para los debates en las comisiones- deben ser cubiertas por quienes no han sido elegidos ni cuentan con mandato para representar a la colectividad para decidir en su interés.

Si se da el caso de que los asesores y los asistentes no fueran supervisados por los representantes a quienes ayudan a hacer

⁷⁶ Aunque sin establecer, por cierto, un régimen vinculante o disciplinario de carácter coactivo administrable por órganos parlamentarios distintos a los de la propia agrupación.

efectiva la representación, la consecuencia será que la calidad de la representación no solamente habrá sido delegada sin que a los representantes les sea reconocida la potestad de delegar el mandato que reciben, sino que quienes recibieron un encargo espurio tampoco lo desempeñarán correctamente. En consecuencia, es fácil colegir que la falta de diligencia en la supervisión y monitoreo del personal, o acaso el descuido en las responsabilidades de ejecución personal de su mandato por el congresista que ha hecho suya la atribución de delegar lo que no debiera⁷⁷, dejan a la representación de la comunidad en una condición menos que precaria.

Las consideraciones anteriores me parecen mucho más relevantes de emprender en futuras investigaciones que quizá otras cuestiones como las preferencias de los grupos o de los congresistas por una u otra comisión. En realidad, resulta poco menos que intrascendente saber qué comisiones prefieren o a qué comisiones pertenecen, si ellos mismos, o bien no tienen las competencias profesionales o técnicas indispensables para hacerse cargo de los temas y problemas sobre los que deben decidir, o bien si son insuficientemente diligentes para concurrir informadamente a las sesiones y para estudiar, examinar y evaluar los asuntos puestos a su consideración y resolución. La calidad de la representación no está ligada con las preferencias por comisiones como con la diligencia en el estudio y debate parlamentario. El escrutinio de la sociedad debiera centrarse mucho más en observar la calidad del debate en las comisiones y en la crítica a las intervenciones improvisadas carentes de mínimos de información apropiados para aportar en la discusión de los temas agendados, trátase de comisiones ordinarias como de cualesquiera comisiones, subcomisiones o grupos de trabajo sobre materias de control político o constitucional.

⁷⁷ Con el agravante, en casos, de la pobre elección de asesores y asistentes o de deficiencias en su desempeño.

2.2. Dimensión programática

La dimensión programática en el trabajo de IDEA Internacional echó luz sobre la ubicación ideológica individual y de los partidos, así como sobre las preferencias en al menos 15 temas económicos, sociales y de reforma política. Tanto la ubicación o la distancia ideológica intra o inter grupos parlamentarios, como las preferencias temáticas en la agenda parlamentaria, descubren la esfera de eventuales motivaciones e intereses de los congresistas en el parlamento o al interior de cada una de las agrupaciones a las que pertenecen. Sin embargo, tal información es insuficientemente elocuente respecto a los resultados o logros que pueden o no alcanzarse como consecuencia de la mayor o menor distancia entre grupos o a su interior.

La actitud ideológica con la que los congresistas se hacen cargo de sus propios intereses por una temática en vez de otra, sea o no en razón de sus opciones ideológicas o las de los grupos de los que son miembros, puede no tener conexión con el saber hacer, ni con el poder hacer con que individual o grupalmente llegan a la representación. No basta con desear y querer hacer las cosas si no se sabe cómo hacerlo; tampoco si sabiéndose cómo hacerlo no se puede o si teniéndose el conocimiento no se cuenta con las habilidades o destrezas para preparar y hacer lo que los problemas requieren o exigen que se haga. Las proximidades o distancias ideológicas forman un límite menos grave en el desempeño de la representación que las competencias en la gestión del mandato que se confía a los congresistas.

En efecto, una cuestión es percibir un problema como trascendental, sea desde una perspectiva ideológica o desde otra. Otra cuestión es contar con el conocimiento de lo que está en capacidad el Congreso para hacer respecto del problema. Una tercera cuestión es tener las habilidades o las destrezas para definir las políticas públicas con las que el Congreso puede atender las

necesidades prioritarias identificadas. Sin embargo, la evaluación del conocimiento o de las competencias de los parlamentarios para tomar decisiones estatales en ejercicio de la representación parlamentaria resulta ser un tema espinoso, cuya sola enunciación despierta acrimonia, antagonismo o denuncias contra el carácter conspirativo de quien osa mencionar o proponer la revisión de la cuestión. Sea como fuese, es inseparable de la democracia que en ella el principal si no acaso el único valor, no es la inteligencia, el conocimiento, ni las competencias de los representantes o de los dirigentes de los partidos, sino la sola destreza o capacidad de ganar votos y de lograr salir electo en la competencia por la simpatía o afinidad de los electores.

El alineamiento ideológico no explica por sí solo las deficiencias de desempeño ni las inconsecuencias que se perciben en el ejercicio de la representación. Las grietas entre lo que se produce e impacta y la calidad de la representación atraviesan el debate y el antagonismo ideológico. Más allá de las ideologías, el denominador común es la mayor o menor capacidad de gestión en los puestos representativos en los cuales corresponde a los congresistas desempeñarse en honor a la confianza que la población les dispensa y deposita en ellos. Y ello no precisamente gracias a la sabiduría de los votantes sino, generalmente, a pesar de la maquinaria que simula la voluntad colectiva a través de las fórmulas electorales de agregación de votos y de transformación de sufragios en escaños parlamentarios.

Si es así que los parlamentarios parecen tener una visión flexible sobre los asuntos programáticos sobre los que fueron consultados, el pragmatismo relativo inherente a la flexibilidad en materia de principios debiera concretarse en la capacidad especial de llegar a acuerdos, y a consensuar, las eventuales diferencias programáticas o ideológicas derivadas de la pertenencia o adhesión a distintos grupos parlamentarios.

La cuestión, sin embargo, es que la disposición concertadora o negociadora como hábito o práctica de coordinación y entendimiento entre agrupaciones políticas, o entre las tendencias que compiten por un sentido de acción determinado, no suple ni remedia la idoneidad y calidad técnica con la que debe arribarse a productos políticamente acordados. Esta deficiencia es consecuencia de una decisión política y, por lo tanto, la calidad representativa de los acuerdos quedaría asegurada solo si la decisión se toma considerando que está en el interés de la nación que los representantes agreguen a sus negociaciones y compromisos el valor de la evaluación técnica y del impacto político en el mediano y largo plazo ulteriores a la decisión que adopten. La intensidad de la calidad de la concertación de los acuerdos políticos no asegura la calidad técnica de las políticas estatales adoptadas mediante el consenso de las agrupaciones.

Se expresa así, nuevamente, una deficiencia en una cuestión de gestión estatal que tendría que examinarse desde una perspectiva puntual según el tipo de función ejercitada. En el caso de la función de control, con la información relevante para decidir y la comprensión de la dimensión e intensidad de los efectos obtenibles; en el caso de la función legislativa, con la evaluación del impacto social o colectivo esperado y los indicadores que permitan mediar la pertinencia y efectividad de la norma que se apruebe.

Esta cuestión descubre el tema central de los distintos tipos de competencia exigidos para ser elegido y para gestionar el Estado desde el Congreso. Por naturaleza y definición, el modelo democrático tiene una valla muy baja para el acceso a la representación. Basta contar con 25 años, ser peruano y no estar privado de los derechos ciudadanos. Pero acceder a la representación no es lo mismo que dar la talla en el técnicamente idóneo desempeño de la gestión estatal desde el Congreso. El

sistema no prevé que solo pueda ser representante quien tenga los conocimientos para realizar adecuadamente la representación. Tal exigencia arrinconaría el modelo de democracia representativa, imponiendo requisitos que limitarían la capacidad de acceso a quienes no tuvieran experiencia en el manejo de la cosa pública y, por lo mismo, favoreciendo niveles de desigualdad o de privilegio contrarios a las premisas que definen el modelo.

Sea como fuese, es indispensable reconocer y no tomar a la ligera el hecho de que el modelo es un arreglo que limita la eficiencia, no obstante proponerse como un modelo representativo. Lo que se consigue en representatividad limita la eficiencia y la capacidad de gestión. La brecha entre el origen y el desempeño muestra niveles de impopularidad y de descontento. De ahí que corresponda a los partidos políticos la adecuada selección de sus candidatos, de forma que su capacidad de propuesta permita a la colectividad escoger entre candidatos que, sin dejar de ser representativos, cuenten todos con las competencias y destrezas que el Congreso exige de quienes lo integran, para que las decisiones que toma para afectar a la sociedad reúnan las condiciones para impactar positivamente en su bienestar y desarrollo.

2.3. Dimensión disciplinaria

La dimensión disciplinaria evalúa la relación que existe entre el representante y su partido y grupo parlamentario y la manera como se influyen mutuamente. Esta dimensión repara en la disciplina en las votaciones y en la coordinación interna y evalúa la mayor o menor intensidad de la gravitación de la posición del grupo en las decisiones que toman sus miembros.

El análisis de la relación entre el representante y el grupo con el que llega al Congreso o al que adhiere durante el desarrollo de su mandato, no puede obviar cuestiones pendientes que son materia de secular iconodulia en la doctrina constitucional. Un par de

temas de inamovilidad pétrea en la definición y comprensión del mandato parlamentario son la cuestión de la no imperatividad del mandato y, en particular, la del carácter nacional del mismo.

La disciplina partidaria roza ambos aspectos porque el mandato no se recibe sino en tanto existen partidos que se organizan para que sus miembros sean electos y porque los candidatos solo pueden ser postulados si un partido los incluye en su lista. La disciplina partidaria es una consecuencia del papel de los partidos en la organización de los contenidos de la representación. Los congresistas no representan solo por sus individualidades, sino porque los partidos de los que son miembros o que los invitan tienen una propuesta de sentido representativo. La representación, por eso, no es solo un mandato para el candidato ganador, sino también para el partido cuyo miembro gana para representar lo que aquel propuso. Y en este sentido el mandato representativo es un mandato condicionado por el concepto que de la representación se forma y se define en el partido en cuyo registro está inscrito, como militante o como invitado, el congresista electo. Se trata pues de un mandato que depende y está operativamente subordinado a las definiciones representativas de los grupos parlamentarios. Por lo tanto, lo que de no imperativo diga la Constitución que tiene el mandato de representación, debe entenderse como una prescripción contingente al vínculo inevitable que existe entre el elector y el partido, y entre el partido y los miembros que los electores eligen por intermedio del partido que los selecciona y postula desde sus filas.

De otro lado, la Constitución prescribe que el mandato representativo liga al congresista con la nación. Este precepto importa e implica que el representante no lo es de una localidad, provincia, región o circunscripción electoral cualquiera. Representar a la nación no significa que el representante se deba al territorio en el que postula y gana, sino que los territorios

eligen para que quienes ganen actúen con una visión nacional de su mandato, no para que atiendan los intereses concretos de los pobladores que les dieron su voto para concederles el triunfo electoral. No existe vínculo subjetivo ni legal alguno con los votantes. Según la Constitución el vínculo es con la nación. No se representa para la localidad. Esa función la cumplen los representantes elegidos para actuar en el nivel municipal o regional. No quienes son elegidos al Congreso de la república.

El distingo entre representación de la nación y representación de la localidad o circunscripción es esencial, pero generalmente se obvia y se pasa por alto. Olvidar o negar el carácter nacional del mandato resulta de su difícil aprehensibilidad. Las exigencias de mentes concretas transforman una noción normativa en una realidad contingente pero tangible. Si se prefiriese que por la mayor comodidad en su manejo, el carácter concreto y local de la representación subsumiera la naturaleza nacional del mandato, lo correcto sería que se suprimiera la cláusula constitucional que la incluye. A menos que hubiera de optarse por declarar y preferir la caducidad del carácter nacional de la representación ante el Congreso, hasta tanto dicho carácter no sea suprimido es inevitable plantear la cuestión de la pertinencia de toda referencia a la comprensión del mandato representativo como si esta fuera correcta en la medida en que los representantes hacen lo que se dice que quieren los pueblos que los eligieron. ¿Debe, pues, o no debe ser nacional el mandato del representante, o debe duplicar los vínculos locales o circunscripcionales de representación que son propios de las asambleas municipales o regionales?

Sin embargo, así como la Constitución imputa el ejercicio y desempeño de la representatividad del mandato a la nación, es también la propia Constitución la que señala que el poder del Estado se origina en la voluntad popular. Si algún sentido tiene la legitimidad popular del poder estatal, la representación debiera

tener algún tipo de acoplamiento o enlace efectivo con quienes manifiestan su voluntad para que salgan electos unos candidatos en vez de otros. El mandato nacional y el mandato popular, en este sentido, parecieran generar orientaciones opuestas en el desempeño de la representación parlamentaria, puesto que la invocación del carácter nacional de una medida puede percibirse como una traición contra los intereses de la circunscripción que no se siente incluida en dicha invocación, a la vez que la invocación del interés del territorio o localidad en la que obtuvo la representación puede configurar un defecto constitucionalmente grave en la comprensión del carácter nacional del mandato.

Si bien es cierto que el vínculo se origina en la voluntad popular, su ejercicio se realiza para representar a la nación. La cuestión es cómo asegurar que origen y desempeño no se disocien uno de otro, ni se invoquen con carácter excluyente, sino que por el contrario el ejercicio de la representación constituya más bien una oportunidad de integrar el ámbito circunscripcional del origen en un marco nacional en el que los representantes de las demás circunscripciones encuentren la identidad de sus propias localidades. Es por la ausencia y dificultad de contar con esta visión integradora del mandato que se registra el disenso, no solo en la institución parlamentaria, sino incluso al interior de las diversas agrupaciones parlamentarias que se dividen y con ello resquebrajan la cohesión y disciplina en sus bancadas.

Puede verse así que existen tres vertientes importantes interconectadas. La disciplina partidaria, el mandato nacional en el ejercicio de la representación y el origen popular del mandato representativo ante el Estado. Si bien son los partidos los que intermedian en la postulación en mérito a la selección que se realiza en su interior, no cabe que el criterio de selección que privilegia la intermediación anule la realidad paralela del vínculo que igualmente se crea en los planos de la confianza o fidelidad que espera del rol (*Erwartungsrolle*) del representante de la población

que vota por él, ni que el propio criterio de selección anule igualmente la incuestionable realidad de que la Constitución dispone que a quienes representan los congresistas no es a los partidos ni a sus grupos sino a la nación.

No obstante las dificultades que hacen intangible e inaprehensible la realidad de la nación y el carácter operativo elemental mediante el cual es la pertenencia o lazo con un partido la que determina el origen del mandato, ni la dificultad en la determinación del carácter nacional del mandato, ni la proximidad realista a la operacionalización de la elección por la eficacia de los partidos en la postulación, bastan para negar una realidad también indisputable, como lo es que los representantes reciben el mandato de una circunscripción y lo hacen para representar a toda la nación. Ni es la nación la que los elige sino que los eligen pueblos concretos, ni es la circunscripción sino la nación en general en cuyo beneficio se ejerce el mandato recibido de los electores por medio de una circunscripción.

El vínculo concreto con el elector a través del voto recibido en una circunscripción determinada y el vínculo espiritual o histórico con la nación en cuyo nombre se ejerce el mandato son prescindibles cuando se examina la relación entre las variables grupo parlamentario y representante. Después de todo, en una investigación, una y otra variables no dejan de ser en el plano operativo otra cosa más que abstracciones de carácter ideal o artificial en el análisis.

Los propósitos de esos mismos análisis, por lo tanto, no pueden negar en la evaluación de los resultados que de ellos se derivan, el carácter integral o sistémico del fenómeno de la representación. De lo contrario la magnificación de los resultados de una investigación empírica induce a graves errores que pueden desnaturalizar dimensiones sustantivas de la institución parlamentaria en general, a la vez que distorsionar la regulación constitucional del mandato y su

carácter nacional y representativo. El vínculo con el partido y con el grupo parlamentario no es la única dimensión en la que se cumple la representación y es indispensable no perder de vista ese hecho.

Es precisamente por la incidencia de aspectos como los del vínculo circunscriptivo o los del reconocimiento (y por lo tanto por la legitimidad de la invocabilidad) del mandato nacional en cuyo nombre se ejerce la representación, que trata de explicarse la preferencia de los congresistas por un desempeño representativo antes que disciplinado del mandato. Por lo mismo, la mayor dificultad de los operadores de la conducción de los grupos en asegurar mínimos no solo de disciplina sino también de cohesión en ellos, se da en casos concretos de votación, como en los de la simple expresión de opiniones contrarias a las supuestas premisas ideológicas o programáticas de los grupos.

Lo que no se parece advertir, sin embargo, es que disciplina partidaria y representación pueden ser —aunque en más de un caso no necesariamente lo son— aspectos aislados y contradictorios uno de otro, puesto que la disciplina partidaria puede equivaler a la forma suprema de ejercitar representativamente el mandato, como, inversamente, también cabe que la rigurosidad de la disciplina partidaria sea contraria a la representatividad del mandato. En cualquier caso, de lo que no debe quedar sombra de duda es que el concepto central siempre será el del desempeño efectivo de la representación, antes que el de la dimensión disciplinaria en el vínculo con la agrupación. La disciplina partidaria es una forma operativa de medir el comportamiento del representante, pero lo esencial del mandato no es la lealtad partidaria tanto como su efectivo desempeño según criterios efectivos de representación.

Finalmente, un aspecto marginal aunque elocuente sobre el que es pertinente anotar una reflexión especial, es la percepción que resulta de la indagación de IDEA Internacional, según la cual aparece que quienes representan a Lima tienden a asumir

posiciones en las que sus preferencias por una opción personal antes que partidaria son mayores. Este tipo de hallazgo puede explicarse por la magnitud alta del distrito limeño -por oposición al resto de circunscripciones a nivel nacional- puesto que la mayor magnitud puede tener el efecto de debilitar el vínculo con la localidad a la vez que con el partido, y, además, de dar una mayor sensación de libertad para asumir la tesis de que el mandato es nacional, antes que vernacular o local⁷⁸.

2.4. Dimensión representativa

En cuanto a la última dimensión, la representativa, se quiso conocer algunos comportamientos específicos de los parlamentarios respecto de sus electores y otros grupos de la sociedad. El método empírico es eficaz para mostrar datos y conductas o posiciones externamente manifestadas o expresadas. Pero no parece estar en su naturaleza la capacidad para explicar o comprender el ámbito del imaginario interno de carácter cultural sobre los modos en los que quienes representan fantasean, pretenden o procuran una representación efectiva de la nación o de sus electores más allá de las conductas externamente verificables y registradas. La subjetividad de la conducta es tan valiosa como la conducta objetivamente registrada y tomada con instrumentos de medición contruidos con ese fin.

Suele entenderse como tendencia general en el imaginario público que el Congreso es deficitariamente representativo. Si bien es cierto es importante contar con las categorías y rasgos que permiten describir adecuadamente el desempeño concreto y efectivo de la representación, las ventajas de un enfoque empíricamente descriptivo requieren ajustarse de modo tal que pueda comprenderse la amplia gama de los alcances y

⁷⁸ O, lo que es lo mismo, asumir una posición en la que se afirma con mayor insistencia el carácter no imperativo y nacional del mandato, antes que la lealtad con el grupo político en el que se originó operativamente la representación.

posibilidades efectivos de la representación, así como los modos en los que esta logra mejores y más satisfactorios resultados.

El problema de la percepción deficitaria y de la baja calidad de la representación es que no existe modo de conocer por qué la opinión general coincide en el mismo sentido, ni es posible saber cuánto de lo que quienes opinan sobre la baja calidad en el ejercicio de la representación se basa -o no- en la conciencia o conocimiento que tienen sobre las posibilidades de la representación, ni cuánto de lo que opinan se basa en su incapacidad o en su imposibilidad de interrogar o escuchar a los representantes respecto a cómo es que ellos entienden su mandato representativo y las acciones que realizan para cumplirlo eficientemente. La percepción de déficit en el ejercicio de la representación confunde en su formulación muchas cuestiones difícilmente dilucidables por quienes expresan su disconformidad y malestar.

La primera y quizá más importante cuestión es el conocimiento sobre las posibilidades y naturaleza de la representación. ¿Es representable la sociedad? ¿Es la representación algo más que solo un mecanismo al que se imputa la capacidad de traducir la voluntad popular en una voluntad representativa estable y confiable? ¿De qué representación es posible hablar: la representación efectiva de la visión, de las expectativas, de los intereses, de la cultura y de los deseos concretos y materiales de los electores, o solo la representación que con carácter ideal, lógica o jurídicamente imputado, cabe que se produzca como consecuencia de la aplicación de las fórmulas matemáticas a las que se encomienda la propiedad mágica de transformar votos en escaños?

De otro lado, ¿es exigible de los representantes que conformen sus conductas según la voluntad de quienes el sistema imputa el carácter de representados? ¿De qué representados y de quiénes entre los representados? ¿A quiénes debe consultar el representante

sobre los mejores modos en que puede representarlos? ¿Acaso son identificables individualmente quienes eligen a un representante? ¿Cuál es el la idea o sustento en que el elector basa su voto? Si el elector no tiene evidencia de tal sustento, ni el representante modo de conocer quién confió en él, entonces, ¿qué bases seguras son aquellas sobre las que se creará contar con evidencia suficiente para luego demandar y exigir la responsabilidad por el supuesto mal ejercicio de la representación?

Por el sentido y alcance de las preguntas formuladas cabe intuir que la representación no puede ser tanto como un modo de interpretar auténtica y fidedignamente la voluntad real de los representados, porque pretenderlo sería imposible. Si no es posible entonces debe aceptarse que hablar de representación solo tiene un sentido figurado o simbólico, porque quien representa solo puede encontrar a sus representados en la mirada interior de su conciencia. La representación es fundamentalmente una realidad simbólica, a la que se adjudica características y capacidades que las fórmulas electorales son impotentes para producir. La experiencia, las fórmulas y el sistema electoral no tienen propiedades alquímicas ni mágicas.

La hipótesis de Jorge Valladares, relativa a la relación entre cohesión y articulación de agendas regionales, es una propuesta muy sugestiva, con valor relativo en sí misma, aunque no tiene la fuerza explicativa para responder a la interrogante sobre el carácter nacional que, sin embargo, debiera caracterizar al mandato, independientemente del lazo local derivado del origen del voto e independientemente además de los niveles de representación regional y municipal en los que debieran concentrarse los esfuerzos para descentralizar de modo efectivo la representación. Su propuesta se formula desde el reconocimiento de las imperfecciones de la representación, parece dar por válido el reproche de las ineficiencias representativas que resultan de la

falta de vínculo entre el representante y las circunscripciones y aspira a ver la solución para levantar dicho reproche dando por correcto y justificado el diagnóstico sobre la insatisfacción por la representación.

Lo que no pone en la dimensión política que le corresponde la propuesta de Valladares, es que el mandato representativo, por cuya insuficiencia se acusa al Congreso, está mal enfocado cuando se concreta el nivel de su ejercicio y desempeño en el plano local de los pobladores que eligen a los representantes. El sistema no tiene por objetivo la representación de las localidades que eligen, aunque el mandato tenga en ellas el origen de su legitimidad. El objetivo del sistema es asegurar niveles de representación nacional en los que el representante cuente con la libertad e independencia necesarias para pensar en el bien nacional y no solo en el bien de quienes le endosaron sus votos en las urnas. La legitimidad de origen es solo el principio del mandato. Lo que define su idoneidad es la legitimidad de su desempeño como mandato nacional. Las agendas de carácter territorial desnaturalizan la función del mandato representativo en el Congreso. Territorializar el mandato de tal forma equivoca el planteamiento del problema y refuerza el error que conduce a la satanización de la representación por un inadecuado diagnóstico del problema.

El Congreso, no debe olvidarse, es el órgano de representación nacional, en tanto las asambleas subnacionales son aquellas en las que debe producirse el vínculo de las agendas representativas de alcance regional. Obviar esta distinción fundamental solo lleva a seguir confundiendo las posibilidades de representación desde la asamblea nacional y generando niveles de expectativas incumplibles a niveles tales que pueden precipitar al país hacia desastres políticos, que serían prevenibles si no se pierde de vista que el mandato representativo en el Congreso no duplica ni se yuxtapone con la representación de los intereses populares en

las instancias subnacionales respectivas. Así como los órganos regionales o municipales no pueden interferir ni usurpar funciones nacionales, del mismo modo no procede ni corresponde imponer responsabilidades regionales o municipales en el ejercicio del mandato de representación de la nación.

Los planteamientos y cuestiones anteriores apenas dejan entrever que el juicio sobre los déficits de representación constituye una crasa y basta simplificación de la compleja realidad que es la representación, reduciéndola a la percepción que recogen las encuestas de opinión o incluso a la que difunden medios de comunicación que no explicitan las premisas epistemológicas o subjetivas desde las que valoran o enjuician la representación parlamentaria, ni declaran los intereses en nombre de los cuales relevan o resaltan algunos aspectos, ocultando otros que anularían la valoración que comunican públicamente. Tales tipos o maneras de simplificación de la representación carecen de capacidad probatoria para sustentar o contar como evidencia de niveles de representación que se califican como insuficientes sin que quepa asignarles o corresponderles tal característica. Se trata de poco más que percepciones todas ellas formuladas a partir del legítimo derecho de opinión, pero el carácter de la percepción está bastante lejos de constituir un elemento de juicio idóneo para aseverar que lo percibido corresponde al ser o a la verdad de las cosas. Opinar y conocer no es lo mismo, y considerar como verdad a la opinión es una forma peligrosa de conspirar y boicotear contra los valores de la vida política.

En el estudio de IDEA Internacional se sugiere que una salida para mejorar la representatividad sería la corrección del régimen de contratación de los asesores, en vez de postular alternativas propias del marco normativo o institucional. El comentario casual sobre dicho tópico se enmarca en el enfoque mediático de la crítica a la representación, y el resaltarlo o hacerlo

propio, me parece, oscurece la naturaleza de las dimensiones problemáticas del carácter deficitario de la representación. Si bien acontecimientos como la captura de un narcotraficante con 147 kilogramos de cocaína que se desempeñó como asistente de una congresista dedicada al cultivo y producción de coca; denuncias de maltrato de una congresista conocida como “señora Ley”, defensora de la igualdad de los derechos de la mujer, formuladas precisamente por su secretaria en el Congreso; o hechos como el apuñalamiento de un congresista por su cónyuge debido, según se afirmó, a los malos tratos que él le infligía; si bien todos estos aspectos de la representación son repudiables, como lo son que la cuarta o la quinta parte de representantes haya sido denunciado por inconducta en una forma u otra, lo injustificable e inocultable de esta realidad no agota la cuestión de la efectiva representabilidad de la sociedad, o la de las condiciones para que las deficiencias estructurales de la mecánica de la representación generen menos daño en el sistema político.

Entre las tantas causas por las que la representación expresa una condición insatisfactoria cabe anotar un par de tipos de problemas. Primero, la dificultad e imposibilidad de la representación a través de reglas que no tienen la capacidad de generar identidad entre el representante y el representado⁷⁹. Segundo, los arreglos institucionales adoptados por los representantes para definir su organización, procesos y actividades como parte de su régimen interno.

Por lo complicado y complejo de la naturaleza del primer tipo de problemas, no sería apropiado plantear su discusión en este espacio. Respecto del segundo tipo, sí cabría ensayar algunos apuntes, con la salvedad de que la atención sobre tales problemas no debe distraer de la cuestión más compleja que es anterior y

⁷⁹ Ambas voluntades no pueden coincidir porque no es posible que uno y otro conozcan apropiadamente qué quieren, ni cómo deben decidir antes de la elección y, luego de la elección, durante el desempeño del encargo representativo, sin que se produzcan disensos entre ambas.

esencial en su comprensión para evaluar con mejores elementos de juicio la calidad y condición de la representación.

3. REPRESENTACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN ORGÁNICA DEL CONGRESO

Es parte del material que incluye esta obra la propuesta de modificación reglamentaria que desarrolla José Elice con el objetivo de fortalecer a los grupos parlamentarios. Coincido en el propósito de enmarcar adecuadamente la organización de los grupos parlamentarios y en este sentido esa propuesta trae consigo avances y desarrollos adecuados.

Un planteamiento clave en este respecto es el reconocimiento del espacio deliberativo de los grupos como antesala necesaria para el posicionamiento a adoptar sobre la agenda pendiente, así como sobre las pautas de negociación a que deben sujetarse los voceros. Otro es la transparencia con que deben realizar las sesiones, reconociéndoseles por cierto la facultad de sesionar también en forma reservada. Y un último se refiere al estatus orgánico que convendría adscribirseles de forma tal que existan niveles adecuados de exigibilidad pública por el desempeño de sus funciones⁸⁰.

En el mismo orden de arreglos organizacionales, no obstante y a pesar de los serios e insalvables obstáculos conceptuales inherentes a las sobredimensionadas pretensiones atribuidas al sistema electoral, cabe proponer opciones para gestionar el desempeño representativo por los grupos parlamentarios y por los congresistas en tres frentes adicionales a los señalados en el

⁸⁰ Los grupos parlamentarios no debieran comprenderse como simples asociaciones privadas en las que se discute y se toman decisiones de interés público, como si el Estado fuera un espacio apropiable por agrupaciones que se conducen en secreto y sin que el público esté en capacidad de conocer qué se trama en sus reuniones

párrafo precedente. A este efecto no debe perderse de vista que el objetivo no es fortalecer a los grupos parlamentarios como un fin en sí mismo, sino en cuanto ello sirva eficazmente para mejorar la calidad de la representación. El objetivo central es contar con medios e instrumentos que permitan optimizarla. No se trata de invertir las cosas, fortaleciendo a los grupos parlamentarios independientemente de la gravitación que ello sea capaz de generar en el mejoramiento del sistema representativo. Los grupos parlamentarios son el medio para que la representación sea políticamente efectiva; ellos no son el fin de la representación.

En este entendido es importante pensar en arreglos clave, propiamente institucionales y normativos, para que la gestión de la representación sea estatalmente más útil. Para ello es preciso desmarcarse en una medida no poco significativa del enfoque concreto y específico de los estudios que se incluyen en esta obra y detectar los diseños o procesos organizacionales que perjudican el desempeño eficiente de la representación, los mismos que sería necesario corregir de modo frontal. El primero cabe encontrarlo en el frente de los criterios de selección de los candidatos por los partidos. El segundo, en el de las reglas sobre el período de dirección en la estructura organizativa del Congreso. Y el tercero, en el número idóneo de comisiones a las que se asigna el estudio de las materias pendientes de decisión por el Congreso.

3.1. Condiciones de elegibilidad por competencias en gestión estatal

El problema de la representación empieza con las reglas para la elección de los representantes. En todo régimen democrático la valla es mínima y no se admite la fijación de barreras orientadas en el sexo, el dinero, ni el nivel educativo. Sin embargo, esa misma regla obstaculiza y niega la obligada exigencia de ciertas competencias inherentes al desempeño de funciones de nivel estatal.

Sin conocimiento o experiencia en gestión estatal los representantes reducen la calidad del mandato que reciben. Por ello es indispensable que los candidatos sean postulados no solo por la ventaja comparativa que signifiquen como motores para la obtención de votos y simpatía de los electores, sino primordialmente por la capacidad que garanticen de que pueden hacerse cargo eficientemente de las responsabilidades de gestión inherentes de la función representativa.

Si los partidos se ocupan con seriedad de postular a los candidatos más idóneos y preparados y si el sistema electoral está en condiciones de certificar o notarizar que dicha postulación está razonablemente sustentada, las posibilidades de que el elector seleccione a un representante hábil y diestro en gestión estatal deben significar que el marco de equivocación por insuficiencias competenciales se reduce visiblemente.

En el supuesto justificado de que no se admita conceptualmente las impotencias representativas de la democracia para garantizar verosímelmente la representación, prefiriendo por lo tanto sostener el mito a fuerza de pura creencia en las virtudes representativas de la democracia electoral, la segunda alternativa es minimizar los efectos de la impotencia representativa, fortaleciendo a los actores que transforman a los militantes en candidatos. Tales actores son los partidos. De ahí que los partidos podrían hacer suya la responsabilidad de disminuir los maximalismos democráticos y, con una perspectiva menos pragmática, optar por proponer candidatos para que realicen un desempeño idóneo de las funciones representativas en el Estado. En este caso, se dejaría de tener candidatos cuya virtud principal sea solo la capacidad de asegurar con los votos un número cuantitativamente significativo de escaños, los cuales son normalmente ocupados por quienes, siendo solo buenos para convencer electores y ganar votos, carecen de habilidades profesionales o personales para desempeñarse

según las exigencias de puestos estatales desde los que deben tomarse decisiones nacionales de carácter representativo.

(me parece que en la frase original, resaltada en celeste, no hay coherencia entre lo que se está proponiendo a su inicio y lo que se afirma al final; sin embargo, pediría que se revise la idoneidad de la formulación que propongo)

Si los partidos no caen en cuenta de la distinta óptica con la que deben entender la competencia electoral, gran parte de las deficiencias de la representación les es directamente exigible a ellos. Si conciben la representación solamente como una cuestión electoral, entonces el costo termina pagándolo el país que, primero, no puede escoger entre los ciudadanos más capaces de gestionar la representación desde el Estado; segundo, no puede hacerse de mejores representantes que los que son capaces de ganar una elección pero luego no saben y no pueden representar a la nación; y, tercero, termina además perdiendo la fe en el sistema político que no es conducido por líderes adecuados de los partidos.

3.2. Elección quinquenal de cargos directivos y comisiones ordinarias

Otro aspecto estructuralmente crítico para optimizar la representación lo constituyen las reglas para organizar el estudio, deliberación y acuerdos en los órganos de evaluación y decisión del Congreso. La cuestión se concreta, mínimamente, en dos ámbitos. Primero, el de las reglas de elección anual de los puestos directivos, ámbito que se expone en este punto. Segundo, el de la regla para definir el óptimo número de comisiones ordinarias, lo cual se incluye en el siguiente punto.

La elección anual de los puestos directivos y la modificación anual del cuadro de comisiones ordinarias conducen al entrapamiento

del trabajo parlamentario durante un período anual aproximado de dos a tres meses, durante los cuales quienes asumen los cargos deben aprenderlos y preocuparse de tomar las acciones que los procesos en curso demandan.

Cuando los puestos directivos, sean del Congreso o de las comisiones, se fijan según criterios de asignación de cupos o cuotas entre quienes comprometen su apoyo, el resultado esperable es que los actores consigan solo poco más que efectivamente dar y recibir cuotas de poder, sin estar a su alcance la posibilidad de concurrir y participar informada y conscientemente en el estudio y debate de las propuestas o materias derivadas para opinión de las comisiones.

Si el objetivo buscado es no dar un uso instrumental a los órganos parlamentarios, utilizándolos como puestos a ser ocupados según cuotas de poder, sino mejorar la representatividad de los congresistas así como la de los grupos parlamentarios de los que ellos son miembros, entonces debe priorizarse el uso de dichos órganos conforme a la funcionalidad por la que existen y se los reconoce en el diseño organizativo y la estructura institucional. Por lo tanto, los órganos directivos y auxiliares del Congreso deben utilizarse para asegurar que las metas y objetivos institucionales se alcancen, aumentando de este modo el valor estatal que debe asegurar el Congreso en el procesamiento de la demanda de intervención representativa que a él llega. Dentro de esta lógica no es una medida idónea la de renovar anualmente los cuadros bajo cuya dirección se deben establecer tales metas y objetivos, puesto que tal período es poco recomendable para realizar tareas asociadas a una visión propia del mediano o largo plazo.

Para que el valor del Congreso aumente es necesario que su visión institucional sea de alcance superior al coyuntural o cotidiano. Lamentablemente la comprensión del Congreso como ente responsable de la fijación de las grandes políticas públicas, en

particular las de carácter normativo o legislativo, no va de la mano con la práctica dominante según la cual los puestos directivos deben rotarse de modo que así se asegure la alternabilidad en la posesión y distribución del poder. La conducción del Congreso exige una visión menos limitada y más comprometida con la naturaleza de la función de conducción o liderazgo. Mal puede hablarse de liderazgo si quienes deben conducir la institución lo hacen más para aprovechar turnos según compromisos generados en los procesos electorales anuales.

En realidad, la gestión institucional no niega la proporcionalidad en el ejercicio del poder o en el alcance de mayores niveles de notoriedad, pero sí plantea el requerimiento de asegurar una estructura que garantice estabilidad y permanencia en las metas y objetivos a cumplir. Mesas directivas o comisiones ordinarias elegidas solo por un año de plazo son un arreglo desacertado, básicamente debido a que el exceso de renovación deja poco tiempo para definir metas y objetivos con el suficiente nivel de ambición y cobertura institucional y a que quienes asumen anualmente los puestos deben tomarse un tiempo razonable para comprender la naturaleza y alcances del puesto, tiempo que generalmente no es inferior a dos meses. Si cada mesa directiva del pleno o de las comisiones ordinarias necesita de este plazo solo para aprender la naturaleza de las responsabilidades o funciones, un período constitucional exigirá que durante no menos de diez meses los congresistas aprendan cómo desempeñar la función directiva.

Fijar en solo dos meses el tiempo para desempeñar eficientemente puestos directivos, sin embargo, puede ser un plazo corto y conservador, puesto que además del aprendizaje de la función directiva los representantes recién incorporados a dichos cargos deben familiarizarse con la diversidad de expedientes o temas que quedaron pendientes con la finalización de cada año congresal.

El aprendizaje del cargo puede equivaler a un período bastante más largo y, en esa misma medida, la falta de preparación para desempeñarlo agrega innecesariamente niveles de ineficiencia institucional, que ciertamente bien pueden evitarse. Esto se lograría si en vez de valorar la accesibilidad a los puestos directivos o representativos por los congresistas, se tuviera presente como valor superior la conducción del Congreso llevada a cabo con cuadros directivos con experiencia suficiente para darle estabilidad y continuidad a la organización, procesos y actividades propios del parlamento.

No debe olvidarse que el Congreso no es precisamente un órgano estatal integrado por cuerpos burocráticos de técnicos o profesionales expertos en el ejercicio de la gestión estatal. Como ya se planteó en el acápite anterior, es justamente una de las características de la democracia la brecha que se genera con la regla que fija vallas muy bajas para el acceso a puestos representativos ante el Estado, en tanto que el ejercicio propiamente dicho de la representación supone la familiaridad y el conocimiento sobre diversidad de disciplinas, lo cual, quien accede a un puesto representativo, no puede acreditar que tiene. El sistema representativo no se lo exige, porque de exigírselo dejaría de ser democrático, pero el sistema estatal sí lo requiere aunque el sistema representativo no sea eficaz para proveerle de representantes competentes en gestión pública. Si ello es así, parece tanto más necesario tomar precauciones básicas para minimizar el impacto que la falta de preparación, la inexperiencia y los déficits de competencias de gestión de los representantes agregan en la dirección de la institución o de los órganos auxiliares responsables del estudio y evaluación de las distintas materias sometidas a consideración y decisión del Congreso.

Es cierto que la mayor duración del mandato en cargos directivos supone el riesgo del abuso. Sin embargo, el miedo al abuso no

debe llevar al desconocimiento de un arreglo necesario para corregir los malos usos que se expresan en niveles de ineficiencia institucional. La calidad de la representación se expresa de modo explícito como el uso eficiente de la institución. Si la institución está mal gestionada, la representación falla y le es exigible la responsabilidad por no lograr mejores niveles y resultados institucionales. El cambio de perspectiva es indispensable para que el Congreso avance en su camino hacia su propia institucionalización, en vez de los niveles de improvisación recurrentes que resultan de períodos tan cortos de dirección como son los de un año. La propuesta, en consecuencia, es que los cargos directivos duren tanto cuanto dura el período por el que es elegida la asamblea.

3.3. Número máximo de comisiones según capacidad representativa de los grupos parlamentarios

Las comisiones ordinarias son en particular órganos auxiliares responsables del estudio de propuestas legislativas; además, realizan acciones de control respecto de los sectores o temática propios de su competencia orgánica. Las comisiones son órganos auxiliares del pleno y por esta razón constituyen una instancia preparatoria del debate y de las decisiones que en él se toman.

Tratándose de órganos del Congreso es obvio que su composición depende de los grupos parlamentarios a los que pertenecen los congresistas. Así como el pleno se integra en las proporciones con las que las agrupaciones llegan como resultado del proceso electoral, de igual modo las comisiones reproducen esas mismas proporciones. Así, las comisiones son órganos conformados por representantes de los grupos parlamentarios en las que la proporción entre ellos se mantiene.

De otro lado, el reglamento reconoce a los congresistas la facultad de pertenecer por lo menos a una comisión. Pero el

número máximo de comisiones a las que puede pertenecer un mismo congresista depende, no de su efectiva capacidad de desempeñarse responsablemente en cada una de ellas, sino en gran medida del total de comisiones ordinarias cuyo número de integrantes exige la representación proporcional de los grupos parlamentarios que deben integrar con sus miembros.

La cuestión es por lo tanto que hay, por ponerlo en términos económicos, una oferta de puestos por ocupar, con una capacidad o demanda limitada de grupos y de congresistas con capacidad de ocuparlos y de desempeñar las funciones que tales puestos requieren eficientemente. El equilibrio entre la oferta de puestos y la demanda que tienen los grupos y congresistas consiste regularmente en que la oferta tiende a forzar a la demanda para que los puestos sean ocupados a pesar de las dificultades materiales de los congresistas y de los grupos para desempeñarse regular o adecuadamente en las funciones que se espera que cumplan.

El costo de este tipo de arreglo es que, por ocupar los puestos disponibles, la capacidad de satisfacer las expectativas de desempeño idóneo es altamente incierta. Cuando el criterio es que el valor a alcanzar y realizar consiste en ocupar la cantidad de puestos disponibles, en vez de atender las posibilidades efectivas de desempeño con calidad por parte de los congresistas que deben ocuparlos, la consecuencia es la obvia ineficiencia del sistema y los pobres niveles de calidad en la performance de los congresistas, que están forzados a desempeñarse en más puestos de los que pueden atender responsablemente.

Por lo tanto, si como consecuencia del número de comisiones al que pertenecen los congresistas, éstos están impedidos de participar eficientemente en la elaboración de los dictámenes o proyectos sustitutorios, entonces, se concluye que ello ocurre por la insuficiente comprensión del efecto que genera el elevado número de comisiones ordinarias. Difícilmente un congresista

puede hacerse cargo de más de dos comisiones ordinarias además de la diversidad de responsabilidades que tiene en el pleno y en otros órganos parlamentarios a los que pertenece y, en general, de las tareas propiamente representativas que debe cumplir.

Es debido a que los congresistas son asignados a comisiones en razón de la proporcionalidad de escaños del grupo parlamentario al que pertenecen, que difícilmente estarán en condiciones de realizar una representación adecuada de sus grupos, habida cuenta de la tan limitada capacidad de contraerse a responsabilidades físicamente difíciles de atender por una sola persona.

Tanto el criterio de la capacidad efectiva de un congresista de cumplir con las funciones propias de una comisión ordinaria, como el de que todo congresista debe actuar en cada comisión ordinaria en calidad de vocero efectivo del grupo parlamentario del que es miembro, permiten deducir que una regla apropiada para asegurar la adecuada representatividad de los grupos en las comisiones sea producto de la capacidad de cada congresista de desempeñarse correctamente en un número máximo no superior a dos comisiones ordinarias.

En consecuencia, un mejor tipo de equilibrio consistiría en que el número máximo de comisiones en el Congreso no debiera ser superior al doble del número de grupos parlamentarios, de forma que el grupo parlamentario con el menor número de congresistas no deje de contar por lo menos con un congresista en cada comisión. De este modo, naturalmente, la representatividad efectiva de los grupos parlamentarios aumenta, sin que el menor número de comisiones impida la atención de las necesidades de estudio y evaluación que efectivamente puede lograr el parlamento.

4. APRECIACIONES CONCLUSIVAS

Si bien la problemática de la organización y el papel de los grupos parlamentarios es una materia justificadamente pertinente en el campo de los estudios sobre el parlamento, sin embargo, es especialmente valioso que las hipótesis desde las que se realizan las investigaciones encuadren la evaluación del desempeño de los grupos parlamentarios a partir de las condiciones organizativas y del contexto conceptual de su operación.

De las diversas dimensiones en las que se analiza el comportamiento de los grupos parlamentarios y la relación que respecto de ellos tienen quienes los integran, probablemente la esencial y decisiva sea la dimensión representativa. Si bien es cierto que cabe postular relaciones dicotómicas entre representación y disciplina partidaria, representación e interés personal del representante, representación y línea programática de los grupos parlamentarios, también es cierto que en cada una de tales esferas se expresan distintos modos de entender la representación o distintos rasgos que definen el concepto de representación.

En este sentido es importante no perder de vista cuáles son los límites estructurales y constitucionales de un régimen de representación cuya regla y sustento es tácticamente impotente para asegurar que la representación sea algo más que una imputación conceptual, analítica o ideal de que hay representación porque existe un mecanismo en el que se confía para producirla y en el que se sostiene la creencia de su capacidad para ello, sin que efectivamente exista mecanismo alguno con la posibilidad de asegurarla ni garantizarla.

Dentro de esta lógica, la representación es una tarea cuyo éxito depende más, en primer lugar, de la capacidad de los partidos para proponer candidatos con competencias esenciales para el adecuado cumplimiento de la gestión representativa ante un

órgano estatal; en segundo lugar, de los propios representantes, su compromiso ético y sus convicciones políticas; y en tercer lugar y, no menos, de sus competencias, habilidades y actitudes para hacer gestión y producir resultados parlamentarios de calidad. Un supuesto anterior indispensable es que la calidad de la ciudadanía mejore, de modo tal que quienes participan en los procesos políticos del país conciban dicha participación como un compromiso por el bien público y no sólo como una transacción de compra y consumo de bienes, sin intervenir ellos mismos en la calidad del proceso productivo con actitudes de cuidado y defensa del mismo bien público del que depende el bienestar general.

Con las referencias previas sobre la naturaleza, alcances y restricciones fácticos y conceptuales de la representación, una dimensión adicional en la que cabe examinar el sistema representativo es la interacción de los grupos parlamentarios que se desarrolla como consecuencia de los arreglos de carácter organizacional, la cual genera buenas o malas prácticas y resultados de gestión representativa e institucional. Si bien el problema de la regulación explícita del marco orgánico de los grupos parlamentarios permite el posicionamiento formal según estándares uniformes y mínimos para todas las agrupaciones, no deja de ser altamente relevante el examen del diseño de la organización conforme a la visión representativa de un parlamento que se concibe como útil y bueno en cuanto es administrativamente eficiente y políticamente efectivo. El marco normativo de los grupos parlamentarios, que los convierte en agentes eficaces de la acción parlamentaria, exige la revisión de instrumentos esenciales de gestión pública, como lo son las reglas elementales de postulación de candidatos con competencias apropiadas para la gestión estatal (y no solo el dinero o la capacidad de marketear al partido para ganar votos), el número de años de los cargos en órganos directivos o auxiliares y el número de comisiones en las

que se procesan y preparan la mayoría de temas que se deben discutir y votar en el pleno.

En esta perspectiva, por último, no puede pasarse por alto la cuestión deontológica. La representación es de carácter político y se realiza en el marco de la Constitución. Pero política y derecho son dos lados en un triángulo cuya base es la actitud ética de quienes interactúan en ambas esferas. Si el derecho es el espacio de la racionalidad y la política es el ámbito de la decisión, la acción parlamentaria es más que la mera y mecánica aplicación de normas por actores cuya voluntad tiene un imperativo político esencial, como también es más que el solo uso de la discrecionalidad política para dirigir la voluntad representativa y adoptar decisiones estatales por cuenta e interés de la república. La acción parlamentaria supone el poder de decisión en un marco de valores comunitarios y no solo según el criterio y arbitrio de quien es electo como representante. No se trata de normas vacías de designio o significación política, ni de decisiones libres de sujeción al universo ético y valorativo. Solo la conformidad con el espíritu colectivo de la comunidad, cuyo bien es procurado por los representantes, es la medida de la virtud que ellos tienen para honrar responsablemente la confianza que la colectividad les entrega.

ANEXO

PROYECTO DE REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

José Elice Navarro
IDEA Internacional

FINALIDAD DEL PROYECTO

El proyecto que se presenta tiene por finalidad proponer un conjunto de reformas al Reglamento del Congreso de la República (RCR), al Código de Ética Parlamentaria (CEP) y al Reglamento de la Comisión de Ética Parlamentaria con la finalidad de prevenir actos irregulares en la disposición de los recursos asignados a los congresistas y en la contratación de personal de confianza en el ámbito de la organización parlamentaria.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. Recursos asignados a los congresistas

1. Los congresistas disponen por los menos de tres tipos de recursos administrativos para facilitar o garantizar el ejercicio de sus funciones: humanos, económicos y físicos. Los primeros están representados por el personal a su cargo y servicio, que es contratado a su propuesta y dentro de los límites (en cuanto a número y niveles) que establecen los acuerdos y las reglas parlamentarias. Los segundos están representados por la remuneración que reciben como contraprestación de su trabajo y otras asignaciones complementarias de disponibilidad relativa (su uso es limitado por reglas y controlado por la administración

del Congreso). Y los terceros consisten en oficinas, mobiliario y equipos de oficina y comunicación.

2. Se espera que todos esos recursos sean utilizados estrictamente para el cumplimiento de la función parlamentaria, conforme a las disposiciones vigentes y las normas éticas que deberían servir como referente de conducta a quienes asumen cargos públicos, en especial a quienes lo hacen en representación del pueblo. Sin embargo, la historia reciente ha registrado algunos casos de uso irregular, por parte de los congresistas, de los recursos que les son asignados por el Congreso para facilitar el ejercicio de sus funciones.

3. Se ha evidenciado, por otro lado, que el control administrativo no ha resultado suficiente y que el control y eventual sanción de tales conductas por los órganos parlamentarios han sido posteriores al conocimiento del hecho y no siempre a través de medios congresales sino como consecuencia de denuncias particulares y mediáticas.

B. Personal contratado al servicio de los congresistas

4. La estructura del Congreso de la República se divide en dos partes: la organización parlamentaria y el servicio parlamentario (ver el artículo 26 del RCR). En la organización parlamentaria se encuentran los órganos integrados por los congresistas y su personal de confianza (ver el artículo 27 del RCR), mientras que en el servicio parlamentario se ubican los trabajadores del Congreso que prestan servicios en las áreas de asesoría y administración, que son encabezadas por la Oficialía Mayor (ver los artículos 28 y 38 del RCR).

5. El personal de la organización parlamentaria al servicio de los congresistas y de los órganos que ellos integran trabaja —al igual que quienes lo hacen en el servicio parlamentario— bajo el régimen laboral de la actividad privada pero en la modalidad

de contrato a plazo fijo, con algunos destakes excepcionales de personal del servicio parlamentario que trabaja bajo la modalidad de contrato a plazo indeterminado.

Un primer efecto del régimen al que están sujetos los trabajadores de la organización parlamentaria es que el plazo de extensión de su vínculo laboral depende casi exclusivamente de la voluntad y las necesidades de apoyo de los congresistas, quienes pueden disponer libremente —aunque con limitaciones en cuanto al número de personas que pueden solicitar que sean contratadas a su servicio— sobre la oportunidad de su contratación como sobre la de su cese, así como acerca de las condiciones en que deben desarrollar el servicio (por ejemplo, con o sin control de ingreso y salida, respecto a la calidad del trabajo realizado, etc.).

6. Por acuerdo del Consejo Directivo, hace algunos años se fijó el número máximo de trabajadores cuya contratación pueden solicitar los congresistas para el apoyo al trabajo parlamentario en los despachos congresales, así como las funciones y los niveles remunerativos correspondientes, los requisitos que deben cumplir para ser ubicados en un nivel determinado y la autorización para desdoblar algunas de las plazas asignadas.

7. La libertad de los congresistas para decidir a qué personas debe contratar el Congreso para que presten servicios en sus oficinas —y en algunos otros órganos parlamentarios a los que pertenecen—, así como, entre otras, la autorización para desdoblar algunas plazas, sumada a la ausencia de control institucional sobre horarios y cumplimiento de funciones, ha ocasionado más de un problema administrativo y ético.

8. En modo alguno se puede generalizar —como tampoco se puede hacer en los casos de mal uso de los recursos económicos y materiales asignados a los congresistas—, sin embargo, se han conocido varios casos de trabajadores contratados en los

despachos congresales que no prestan servicio en las instalaciones del Congreso y aparentemente no cumplen una función visible en apoyo de los congresistas. Peor aún, se han denunciado casos de apropiación de parte de la remuneración de los trabajadores por los propios congresistas a cuyo servicio son contratados por el Congreso, previo acuerdo entre ambos o por imposición de los congresistas desde su posición de poder y ventaja. También se han evidenciado situaciones de nepotismo, como casos en que las credenciales académicas o profesionales de los contratados no corresponden a los requisitos mínimos exigidos para determinados niveles remunerativos.

9. Del mismo modo, como ocurre sobre todo con el uso de los recursos económicos asignados a los congresistas, el control administrativo sobre el cumplimiento de las normas de contratación y desempeño de funciones por los trabajadores contratados a su servicio ha demostrado ser insuficiente y las sanciones y correcciones han ocurrido después de los hechos consumados, una vez descubiertos por denuncias particulares y mediáticas.

C. El rol de los grupos parlamentarios en el control de la conducta de los congresistas

10. Los parlamentos contemporáneos basan el mejor resultado de su organización y funcionamiento en la estabilidad y fortaleza de los grupos parlamentarios. Estos han sido históricamente quizás la mejor respuesta frente al individualismo parlamentario, siempre nocivo y proclive a abrir espacios para el abuso del poder, y a la necesidad de un trabajo parlamentario bien estructurado y orientado por una agenda mínima.

11. Pero aun cuando se comprenda con claridad la importancia y el rol que deben tener los grupos parlamentarios en la vida del parlamento, no siempre se les permite tener ingerencia en temas tales como la disposición de recursos asignados y la gestión del

personal al servicio de sus miembros. No obstante, es previsible que otorgar mayor participación a los grupos parlamentarios en el control disciplinario mínimo y en la promoción de conductas alineadas con referentes éticos compartidos puede producir efectos muy favorables en el balance de la recuperación ética del Congreso de la República, tanto en su interior como en la mente de los ciudadanos que suelen generalizar las malas conductas individuales atribuyéndolas al parlamento y a la mayoría de sus miembros, si no a todos ellos.

D. Una reforma necesaria

12. En consecuencia con esa línea de pensamiento, se propone reformar el Reglamento del Congreso de la República (RCR), el Código de Ética Parlamentaria (CEP) y, asimismo, el Reglamento de la Comisión de Ética Parlamentaria, con la finalidad de que por acción de los grupos parlamentarios —investidos de mayores competencias— se logre contribuir a la prevención de actos irregulares en lo que se refiere a la disposición de recursos asignados a los congresistas y a la contratación de su personal de confianza en el ámbito de la organización parlamentaria.

13. Es necesario reformar los incisos f) y j) del artículo 22 y el artículo 37 del RCR con el objeto de que la contratación de los servicios de personal, asesoría y apoyo logístico al servicio de los congresistas —y a propuesta o solicitud de ellos— se realice con previo conocimiento y autorización de los grupos parlamentarios a los que pertenecen, previendo que estos grupos tengan la posibilidad de, inclusive, aprobar y aplicar sus propias normas internas al respecto, así como de evaluar, previa y concurrentemente, al personal contratado al servicio de los parlamentarios miembros del grupo.

Del mismo modo, los grupos deberían tener ingerencia y promover la oportuna presentación de las declaraciones juradas

de bienes y rentas de los congresistas y los informes sobre viajes y visitas por cuenta del Congreso, para lo cual es conveniente modificar también el artículo 23 del RCR.

14. Los grupos parlamentarios deben, en cierta medida, hacerse responsables ante el parlamento de la conducta de sus miembros; para ello sus portavoces deberían, entre otras posibilidades, ser citados para recibir información sobre eventuales denuncias contra los miembros del grupo o para exponer la posición del grupo parlamentario, de la misma manera que está previsto en el artículo 5 del CEP que reciban los informes de gestión de sus miembros. Tal citación debería ocurrir al inicio del proceso. Para ello se propone reformar los artículos 24 y 37 del RCR y los artículos 5, 8 y 11 del CEP.

Estudio de costo – beneficio

La aprobación de la reforma que se propone no implica un incremento de gastos para el Congreso de la República. Por el contrario, persigue alcanzar dos objetivos que deben contribuir a mejorar la organización y el funcionamiento del Congreso, así como a reconstruir su imagen pública: 1) el fortalecimiento de los grupos parlamentarios; y 2) la promoción de la ética parlamentaria y la previsión de conductas irregulares que dañen la imagen del parlamento nacional y de la democracia.

Impacto de la reforma propuesta sobre la normatividad vigente

Se propone reformar varios artículos del Reglamento del Congreso de la República y del Código de Ética Parlamentaria, estableciendo un plazo para que la Comisión de Ética Parlamentaria proceda a la adecuación de su propio reglamento, según lo establecido por el artículo 13 del CEP.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA

El Congreso de la República ha dado la siguiente resolución legislativa:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA

DE REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y DEL CÓDIGO DE ÉTICA PARLAMENTARIA CON LA FINALIDAD DE PREVENIR ACTOS IRREGULARES EN LA DISPOSICIÓN DE RECURSOS ASIGNADOS A LOS CONGRESISTAS Y EN LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL DE CONFIANZA DE LA ORGANIZACIÓN PARLAMENTARIA

Artículo 1. Modificación del Reglamento del Congreso de la República

Modifícanse los incisos f) y j) del artículo 22, los incisos d) y h) del artículo 23, el artículo 24, el artículo 37 y el inciso b) del artículo 61 del Reglamento del Congreso de la República, en los siguientes términos:

Derechos funcionales

Artículo 22.- Los congresistas tienen derecho:

f) A contar con los servicios de personal, asesoría y apoyo logístico para el desempeño de sus funciones, los que se hacen efectivos en la forma que establece la mesa directiva y con previo conocimiento y autorización del grupo parlamentario al que pertenecen.

j) A recibir las mismas facilidades materiales, económicas y de personal que requieran para el mejor desarrollo de sus funciones, según las reglas de asignación de recursos que aprueba la mesa directiva y las directivas internas del grupo parlamentario al que pertenecen.

Deberes funcionales

Artículo 23.- Los congresistas tienen el deber:

d) De presentar ante el órgano competente del Congreso declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión y al término de su mandato, así como en forma anual en la oportunidad y dentro del plazo que establece la ley. La falta de presentación de la declaración jurada en la oportunidad y dentro del plazo que establece la ley determina la retención de la entrega de la cuenta de gastos operativos hasta que se cumpla con la obligación. La subsanación de la omisión no genera ninguna compensación adicional. Los grupos parlamentarios tienen la obligación de promover y asegurar la presentación oportuna de las declaraciones juradas de bienes y rentas de los congresistas miembros del grupo.

h) De presentar, luego de realizado un viaje oficial o una visita por cuenta del Congreso, un informe a la mesa directiva y a su respectivo grupo parlamentario sobre todo aquello que pueda ser de utilidad al Congreso o al país. De considerarlo conveniente, el Consejo Directivo puede acordar la reproducción del informe y disponer su envío a las comisiones, a todos los congresistas o a los órganos del Estado que pudieran tener interés en la información que contenga. Los grupos parlamentarios difunden entre sus integrantes los informes sobre viajes o visitas que presentan los congresistas miembros del grupo.

Sistema de sanciones disciplinarias

Artículo 24.- Por actos de indisciplina, los congresistas pueden ser sancionados:

Con amonestación escrita y reservada.

Con amonestación pública mediante resolución del Congreso, la cual será publicada en el diario oficial El Peruano.

Con suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de sus haberes desde tres hasta ciento veinte días de legislatura.

En la determinación precisa de la sanción, quienes deban proponerla actuarán con criterio de conciencia, constituyendo precedente para ser aplicable en casos similares.

En los casos de procesos disciplinarios y ante la Comisión de Ética Parlamentaria por infracción de las disposiciones sobre derechos y deberes funcionales y éticos en general, al iniciar el proceso se debe citar, informar y escuchar al portavoz del grupo parlamentario al que pertenece el Congresista denunciado. Si el denunciado es el portavoz, debe ser citado el alterno, si lo hubiere, o en su defecto el grupo debe nombrar de inmediato un portavoz especial.

Los grupos parlamentarios. Definición, constitución, registro y responsabilidades

Artículo 37.- Los grupos parlamentarios son conjuntos de congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman de acuerdo a las siguientes reglas:

1. Los partidos o alianzas de partidos que logran representación al Congreso de la República constituyen grupo parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de seis congresistas. Son registrados en la Oficialía Mayor y designan entre sus miembros a un portavoz. Tienen derecho a contar con personal, recursos y ambientes para el desarrollo de sus funciones, en proporción al número de sus miembros.
2. Si no logran llegar al número de representantes al que se refiere el inciso anterior, son considerados como grupo parlamentario especial y son registrados de oficio por la Oficialía Mayor solo para efectos de presentación de proyectos de ley, salvo que se junten dos o más agrupaciones representadas en el Congreso para constituir un grupo parlamentario.

3. En ningún caso pueden constituir grupo parlamentario separado los congresistas que pertenezcan a un mismo partido político.
4. Cada grupo parlamentario aprueba su reglamento interno, el cual obliga a todos sus integrantes. Sus normas deben sujetarse a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que regulan la materia.
5. Los grupos parlamentarios son responsables ante el pleno, la mesa directiva, la junta de portavoces, las comisiones y la Comisión de Ética Parlamentaria de cuidar que sus miembros gocen plenamente de sus derechos como congresistas y cumplan con sus deberes funcionales y éticos. Tienen el derecho a realizar el examen previo de las competencias profesionales o técnicas y los antecedentes personales de las personas que son propuestas para ser contratadas por el Congreso al servicio colectivo e individual de los congresistas del grupo, así como a desarrollar su evaluación permanente, según sus reglas internas y de acuerdo con las disposiciones reglamentarias vigentes.
6. Cada grupo parlamentario elige a sus representantes, titulares y suplentes ante los órganos directivos que establece el Reglamento del Congreso, dando cuenta por escrito de tales decisiones a la Oficialía Mayor. También propone a sus candidatos a los cargos de la mesa directiva y para conformar las comisiones; canaliza la presentación de propuestas legislativas de acuerdo a lo que señala el artículo 76° del presente reglamento. Los documentos mediante los que se dé cuenta de la elección de los referidos representantes deben estar firmados por no menos de la mitad más uno del número de miembros que conforman el grupo parlamentario.

Disciplina parlamentaria

Artículo 61.- El presidente tiene a su cargo la dirección de los debates y la prerrogativa de exigir a los congresistas que se

conduzcan con respeto y buenas maneras durante las sesiones. Está facultado para:

b) Imponer el orden en las sesiones. Si cualquier congresista impide con su conducta el normal desarrollo de la sesión y no acata el llamado de atención y las decisiones del presidente en materia de orden, este lo reconviene. Si el congresista persiste en su actitud, el presidente ordena su salida de la sala. Si no obedece, el presidente suspende la sesión por quince minutos y exhorta al portavoz del respectivo grupo parlamentario a que llame al orden al congresista reconvenido. Reabierta la sesión, el presidente reitera su pedido. Si el congresista se allana, el presidente da por concluido el incidente; de lo contrario, la mesa directiva propone al pleno, según la gravedad de la falta, la sanción de suspensión a que se refiere el inciso c) del artículo 24° del presente Reglamento.”

Artículo 2. Modificación del Código de Ética Parlamentaria

Modifícase el artículo 2, el artículo 5, el artículo 8 y el artículo 11 del Código de Ética Parlamentaria, en los siguientes términos:

Artículo 2.- El congresista realiza su labor conforme a los principios de independencia, transparencia, honradez, veracidad, respeto, tolerancia, responsabilidad, democracia, bien común, integridad, objetividad y justicia. El principio de la independencia debe entenderse dentro de la lealtad al grupo parlamentario y al partido político al que pertenece.

Artículo 5.- El congresista, en virtud del principio de transparencia, presenta al final de cada período anual de sesiones, un informe público ante la mesa directiva y el grupo parlamentario al que pertenece. La mesa directiva dispondrá su publicación en el portal del Congreso, incluyendo la siguiente información:

- a) Las iniciativas legislativas y demás iniciativas parlamentarias de las que es autor.

Los procedimientos de control político que hubiere promovido.

Una síntesis del trabajo efectuado en comisiones y, de ser el caso, en otros organismos parlamentarios o gubernamentales.

La participación en viajes al exterior realizados en representación del Congreso, de una comisión ordinaria o en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, conforme al Reglamento del Congreso.

Cualquier otra información que considere relevante.

Artículo 8.- En el Congreso de la República funciona una Comisión de Ética Parlamentaria encargada de promover la ética parlamentaria, prevenir actos contrarios a la misma, absolver las consultas que se sometan a su consideración y resolver en primera instancia las denuncias que se formulen de acuerdo con el presente código. En el procesamiento de los casos que conoce y de las actividades que promueve y desarrolla recibe el apoyo permanente de los grupos parlamentarios.

Artículo 11.- El procedimiento de investigación ante la Comisión de Ética Parlamentaria se inicia de oficio o a pedido de parte. Las denuncias deben cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento de la Comisión de Ética Parlamentaria.

Las denuncias de parte pueden ser presentadas por:

- a) Uno o varios congresistas.

Cualquier persona natural o jurídica afectada por la conducta del congresista con la documentación probatoria correspondiente.

Al inicio del procedimiento la Comisión de Ética Parlamentaria debe citar, informar y escuchar al portavoz del grupo parlamentario

al que pertenece el congresista investigado con la finalidad de que conozca la denuncia y exprese la posición del grupo con relación al caso. El portavoz citado tiene la obligación de asistir. Si el investigado es el portavoz, debe ser citado el alterno, si lo hubiere, o en su defecto el grupo debe nombrar de inmediato a un portavoz especial.

La parte denunciante puede aportar nuevas pruebas durante la investigación y participar en el procedimiento de acuerdo con el Reglamento de la Comisión de Ética Parlamentaria.

La Comisión de Ética Parlamentaria actúa de oficio, por acuerdo de la mayoría simple de sus miembros, al tener conocimiento de actos contrarios al Código de Ética Parlamentaria.”

Artículo 3. Modificación del Reglamento de la Comisión de Ética Parlamentaria

La Comisión de Ética Parlamentaria debe modificar su reglamento dentro del plazo de treinta días naturales posteriores al de entrada en vigencia de la presente resolución legislativa, según el marco establecido por el artículo 13 del Código de Ética Parlamentaria.

BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA, Manuel y otros

2008 “Perú (2006-2011)”, Elites. 27. Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas, Salamanca, España: Instituto Iberoamericanos de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.

BARDÁLEZ, Elsa

2007 “Gestión por bancadas en el parlamento”. Ponencia presentada en el foro Ética y Representación. Transparencia / Comisión de Ética Parlamentaria. 7 de noviembre.

BERNALES, Enrique

2001 *Parlamento y ciudadanía. problemas y alternativas*. Lima: Comisión Andina Juristas.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

2006 Resolución Legislativa N° 025-2005-CR. Reglamento modificado del Congreso. Lima, 21 de julio.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO

2007 Informe de prensa. *Latinobarómetro 2007*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, noviembre.

CRABTREE, John

2006 “Partidos políticos e intermediación en el Perú”. En CRABTREE, John (ed.). *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: Universidad del Pacífico.

DELGADO GUEMBES, César

2005 “Reglamento y funcionamiento del Congreso”. En *La Constitución comentada*. Tomo II. Lima: Gaceta Jurídica.

DUVERGER, Maurice

1980 [1951] *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

EL COMERCIO

2008 Diario *El Comercio*. Lima, 20 de abril, p. A10; 21 de septiembre, p. A8.

ELICE NAVARRO, José

1995 “El desarrollo de las instituciones parlamentarias en el nuevo Reglamento del Congreso de la República”. En *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. Tomo III. Lima: Comisión Andina de Juristas / Konrad Adenauer Stiftung.

FARREL y otros

2006 “A Survey of MEPs in the 2004-2009 European Parliament”. Ponencia presentada en la Conferencia Anual de la Asociación de Ciencia Política de Estados Unidos de América. Philadelphia, 31 de agosto – 3 de setiembre.

GUERRERO, Enrique

2008 Foro internacional “Fortaleciendo los Grupos Parlamentarios en el Congreso de la República”. Lima, 2 de junio.

GUERRERO SALOM, Enrique

2004 *El parlamento. Qué es, cómo funciona, qué hace*. Madrid: Síntesis.

INTER-PARLIAMENTARY UNION

1986 *Parliaments of the World. A comparative reference compendium*. Volumen I. Gower Publishing Company Limited, UK.

O'DONNELL, Guillermo

- 1994 "Delegative Democracy". En *Journal of Democracy*. 5(1). Washington, EUA: The Johns Hopkins University Press.

PLANAS, Pedro

- 1997 *Derecho parlamentario*. Lima: Ediciones Forenses.
- 2000 *La democracia volátil. Movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- 2001 *Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina*. Tomo I. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

RONCAGLIOLO, Rafael y Carlos MELÉNDEZ (editores)

- 2007 *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Lima: IDEA Internacional / Transparencia-Ágora Democrática.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando

- 1983 *Derecho parlamentario español*. Madrid: Editora Nacional.

SAIZ ARNAIZ, Alejandro

- 1989 *Los grupos parlamentarios*. Serie IV: Monografías.16. Madrid: Ed. Congreso de los Diputados.

SCHREINER, Hermann J. y Susanne LINN

- 2006 *Así trabaja el Bundestag (16 períodos de sesiones)*. Berlín: NDV.

TANAKA, Martín

- 1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: IEP.

2005 *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005.* Lima:
Instituto de Estudios Peruanos.

TORRES MURO, Ignacio

1987 *Los órganos de gobierno de las Cámaras. Monografías.*
Madrid: Congreso de los Diputados.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

1995 *Sistema de partidos políticos en el Perú 1978-1995.*
Lima: Fundación Friedrich Ebert.