SABERES COMPARTIDOS

Congreso y políticas públicas

MILAGROS CAMPOS

ABOGADA. PROFESORA DEL DEPARTAMENTO ACADÉMICO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO. ASESORA EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y VICEPRESIDENTA DE REFLEXIÓN DEMOCRÁTICA.

Regularmente, las referencias al Congreso son críticas, aluden a las muchas páginas dedicadas a sus problemas institucionales o de alguno de sus integrantes, índices de desconfianza y desaprobación en las encuestas. Pocos estudios se enfocan en la importancia que tiene el Congreso para sostener el sistema democrático. A nivel comparado, los parlamentos no son ni remotamente las instituciones más populares, pero se les reconoce como esenciales en la marcha democrática de un país. En el estudio de los problemas del Congreso, encontraremos que estos no son sino reflejo de los problemas del sistema político, social o cultural.

Los orígenes del parlamento están ligados a la necesidad de limitar el poder del monarca así como a la exigencia de tener representación como condición para pagar tributos. En general, a los parlamentos se les reconocen las siguientes funciones: Generar normas con rango de ley, fiscalizar la acción del gobierno, legitimar las decisiones políticas y canalizar el debate público. Pero, ¿cuál es el rol del Congreso en la elaboración de las políticas públicas? ¿Cuál es su rol en el seguimiento y control de su implementación? ¿Participan los partidos políticos en el diseño de políticas públicas o es un asunto librado al Poder Ejecutivo?

A los gobiernos se les juzga por su rendimiento, por su capacidad de resolver los principales problemas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

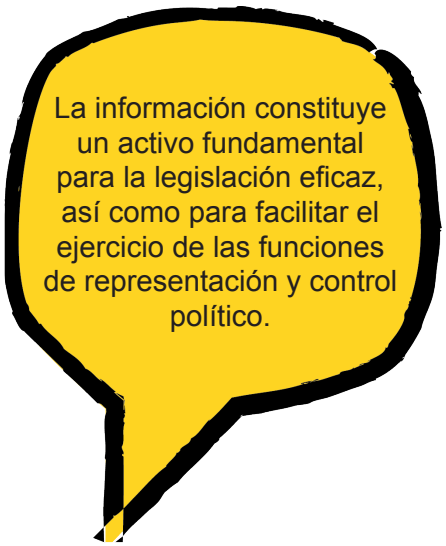
A los gobiernos se les juzga por su rendimiento, por su capacidad de resolver los principales problemas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Aún cuando la democracia no está estrictamente relacionada ni garantiza mayores niveles de bienestar y desarrollo económico, los países de la región requieren desarrollar e implementar políticas públicas eficientes. Por ello, modernamente se reconoce en los partidos políticos las funciones de elaborar políticas públicas y de formar cuadros entre sus partidarios, con capacidad para asumir responsabilidades al ganar elecciones, en cualquiera de los niveles de gobierno.

Por otro lado, las negociaciones políticas entre partidos, en torno a la implementación eficiente de políticas públicas pueden desincentivar medidas cortoplacistas y favorecer coaliciones parlamentarias en función de determinadas áreas o en el diseño y aplicación con plazos mayores a 5 años. Así el círculo vicioso puede convertirse en virtuoso. Para ello se requiere que los actores políticos sean conscientes de la necesidad de contar con resultados.

Los estudios en el Perú muestran que este modelo de negociación es relativo por la ausencia de un sistema de partidos institucionalizado, la fragmentación y ausencia de partidos programáticos, volatilidad electoral, bajas tasas de reelección parlamentaria y una gestión parlamentaria que privilegia al individuo más que al partido. Para la aprobación de políticas públicas se requieren partidos disciplinados que den lugar a grupos parlamentarios consistentes en sus votaciones. Se ha procurado reducir la fragmentación al incorporar la barrera legal de 5%. Los congresos que se formaron en 2001 y 2006 se fragmentaron, empezaron con cinco grupos parlamentarios y terminaron con ocho. Los grupos parlamentarios son una proyección de los partidos políticos en el Congreso. Es decir que la medida no logró el efecto deseado porque la interpretación que se ha venido dando al Reglamento del Congreso permitió la escisión de los grupos y la conformación de nuevos, integrados en algunos casos por quienes no participaron en elecciones en la misma lista.

Aun cuando no se limita la reelección parlamentaria, la tasa en el Perú es una de las más bajas de la región. En 2001, fue de 30% respecto de la elección del año 2000; en 2006, de 15.8%; y en 2011, de 22%. Ello, constituye un obstáculo para favorecer carreras políticas que suelen ser un gran estímulo en la gestión parlamentaria, según reportan diversos estudios comparados. No obstante lo dicho, un balance acotado de la actuación de los partidos en los últimos periodos parlamentarios muestra que, si bien los partidos tienen grandes deficiencias sobre las que existen múltiples referencias en diversos estudios, algunos de ellos se han mantenido durante los tres últimos períodos. Tal es el caso del Partido Aprista Peruano, Acción Popular, Partido Popular Cristiano, Perú Posible, Solidaridad Nacional, Unión por el Perú, así como los fujimoristas bajo la denominación de Fuerza 2011. Adicionalmente, en los últimos dos períodos, obtuvieron representación el Partido Nacionalista Gana Perú y Restauración Nacional.

Ahora bien, ¿con qué recursos cuentan los parlamentarios para participar de las políticas públicas? ¿Tienen un rol proactivo o reactivo en este tema? Sin contar con mecanismos informales que les permiten influir, básicamente existen dos niveles de participación: el de elaboración, debate y aprobación de una ley; y, el control durante su implementación, midiendo resultados. Esta tarea no es solo de la oposición. En ese marco, algunos institutos o centros de investigación se han desarrollado con una clara vinculación a partidos políticos, brindando asesoría técnico-política a sus representantes. Estos think tanks juegan un rol importante durante las campañas, gestión del gobierno y en la asesoría parlamentaria partidarizada.



Complementariamente, se ha desarrollado una asesoría institucional que brinda servicios de información e investigación parlamentaria. En esa línea, el modelo de los servicios de información y seguimiento presupuestal del Congreso de Estados Unidos permite a los parlamentarios contar con información de expertos de los más diversos temas. La información constituye un activo fundamental para la legislación eficaz, así como para facilitar el ejercicio de las funciones de representación y control político. A diferencia de la académica, la investigación parlamentaria se focaliza en la toma de decisiones. Su objetivo es brindar información relevante, útil, verificada, oportuna y objetiva a los congresistas. Asimismo, proveer de data relevante, directorio de expertos y conocimiento de las investigaciones académicas en las diversas materias que conocen las comisiones y otros órganos parlamentarios.

En un estudio realizado por alumnos del curso de Ciencia Política de la Universidad del Pacífico, concluyó que solo 25% de los proyectos de ley correspondían a políticas públicas. Sin embargo, los planes de gobierno, que debieran plasmarse en proyectos de ley, contienen una amplia oferta de políticas públicas en diversos sectores.

SABERES COMPARTIDOS

50 AÑOS TRANSCURRIDOS Y 50 SABERES PARA COMPARTIR

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO 50 AÑOS 1962 - 2012

LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO ES UNA ORGANIZACIÓN LÍDER, ESPECIALIZADA Y RECONOCIDA INTERNACIONALMENTE, QUE DA RESPUESTA A LAS NECESIDADES Y DEMANDAS DE LA SOCIEDAD.

DIRECCIÓN: AV. SALAVERRY 2020, JESÚS MARÍA, LIMA, PERÚ

TEL. +51 1 2190100

WWW.UP.EDU.PE

Es conocido que el sistema de gobierno en el diseño constitucional es el de un presidencialismo parlamentarizado[1]. Se ha debatido si este modelo debilita o fortalece al Presidente de la República, pues si bien contempla mayores controles parlamentarios, también prevé mayores facultades en legislativas para el Poder Ejecutivo, facultándolo a presentar proyectos de ley, dictar decretos de urgencia en materia económica y financiera; e inclusive, para legislar previa delegación de facultades del Congreso normas con rango de ley.

Como consecuencia de ello, el protagonismo del Poder Ejecutivo en la legislación aprobada es alto, aún mayor es su tasa de éxito legislativo[2]. En el gobierno de Fernando Belaúnde (1980-1985) 70% de leyes aprobadas fueron propuestas por el Ejecutivo, y el 30% por el Congreso. Durante los primeros cuatro años del mandato de Alan García (1985-1990) el 75% de las leyes impulsadas por el Ejecutivo fueron finalmente aprobadas. En el caso de Alejandro Toledo (2001-2006), 78% de las normas que presentó fueron aprobadas y 64% de las leyes aprobadas tuvieron su origen en una iniciativa del Ejecutivo. En el caso de García, 61% de sus proyectos se convirtieron en ley; mientras que el 40% de las leyes aprobadas se originaron en iniciativas del Ejecutivo. En la primera legislatura del período 2011-2012 la tasa de éxito legislativo del Poder Ejecutivo es de 42%.

El rol del Congreso en la elaboración y seguimiento de políticas públicas resulta esencial, no sólo porque al ser un órgano colegiado permite el debate público entre las distintas fuerzas políticas, sino porque es el escenario para construir consensos en los que se reflejen las sanas relaciones de colaboración y control entre poderes del Estado.

1 El Perú tiene un sistema de gobierno presidencialista con mecanismos de control propios del sistema parlamentario, incorporados desde las constituciones del siglo XIX. Por este motivo, algunas clasificaciones lo han descrito como presidencialismo parlamentarizado. A diferencia del presidencialismo clásico del modelo norteamericano, el sistema de gobierno peruano contempla el voto de investidura, la interpelación, censura ministerial, estación de preguntas y la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, instituciones propias del sistema parlamentario.
2Por éxito legislativo entendemos el porcentaje de proyectos de ley aprobados, debidamente publicados.