

ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

En un trabajo anterior del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios sobre la autonomía del Congreso, hemos establecido que la autonomía administrativa del Parlamento tiene que ver directamente con su administración que, en el caso peruano, se denomina Servicio Parlamentario, en concordancia con el Artículo 26º del Reglamento del Congreso. Se dijo en aquella oportunidad que la “autonomía administrativa viene a ser la facultad que tiene el Parlamento para contar con sus propios aparatos burocráticos de apoyo”.

Corresponde entonces ahora adentrarnos en el desarrollo de esta temática, viendo un poco el panorama de la región latinoamericana y la realidad nacional y determinar si la carrera administrativa en el Parlamento coadyuva a que éste fortalezca o aminore, según sea el caso, la independencia que debe caracterizarlo frente a otras instituciones del Estado.

NOCIÓN

Las diversas Constituciones Políticas dotan a sus Parlamentos de la facultad de autonormar y regular su organización, funciones y procedimientos. En el caso peruano esta atribución está señalada en el artículo 94º de la Constitución Política y permite que el Congreso pueda dictar sus normas en cuanto a organización interna. Esta especificidad, genera lo que la doctrina llama “administración parlamentaria”. Es el Parlamento capaz de configurar y dirigir su aparato administrativo. De ahí que, como sostiene Piedad García Escudero, letrada de las Cortes Generales de España, “La Administración Parlamentaria es funcional y formalmente independiente de las Administraciones de los demás poderes del Estado especialmente del gobierno, quedando únicamente sometida a los órganos directivos de las propias Cámaras”¹. En mérito a ello, corresponde a los Parlamentos, en forma exclusiva, el diseño de sus órganos de dirección, la definición de su estructura organizativa, las normas de reclutamiento de personal, las normas de progresión en la carrera, la provisión de los medios materiales económicos para su funcionamiento y en, general, toda regulación necesaria para que esta administración cumpla con su misión de prestar apoyo administrativo y asesoramiento a los órganos parlamentarios. A todo esto se le denomina administración parlamentaria.

¹ Tomado del material del curso on line “Asesores Parlamentarios”, módulo 4, página 8, impartido por la Fundación CEDDET y el Congreso de los Diputados de España, año 2005.

PRINCIPIOS QUE INSPIRAN A LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

A este respecto, debe decirse que las normas que el Parlamento peruano ha expedido en relación a su administración son muy escasas y no ayudan a determinar integralmente si la administración del Congreso peruano se inspira o no en determinados principios. Por ello, recurriremos a la doctrina especializada y la legislación comparada para tratar de proponer estos principios en el marco del ordenamiento jurídico nacional.

Sobre la base de estos referentes (doctrina y legislación comparada) hemos encontrado que la administración parlamentaria se nutre de principios que pueden ser diferenciados en principios sustantivos y principios adjetivos o de organización. En los primeros, se encuentran los principios de imparcialidad, neutralidad y eficacia; y, en los segundos, se encuentran los relativos a la manera de organizar la administración, tales como los principios de jerarquía, de especialización funcional, de coordinación, de desconcentración y de delegación administrativa.

PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD

A este respecto, el Artículo 38º del Reglamento del Congreso establece que es finalidad del Servicio Parlamentario el desarrollo y ejecución imparcial de las actividades, servicios y productos institucionales. Doctrinariamente, el principio de imparcialidad implica que la actuación administrativa no debe estar influida por intereses económicos y sociales o cualquier tipo de preferencias discriminatorias. Es decir, no solo en la ejecución de los servicios de apoyo administrativo o asesoramiento, sino también las decisiones administrativas que a nivel de gestión y en el marco de su competencia puedan tener los órganos administrativos del Parlamento, principalmente los que tienen la condición de órganos de alta dirección, tales como la Oficialía Mayor, la Dirección General Parlamentaria, la Dirección General de Administración y la Oficina de Auditoría Interna.

Ahora bien, no obstante que este principio es implícito e inherente a la condición de funcionario público, no todas las legislaciones nacionales la han regulado expresamente en lo que al Parlamento se refiere. En República Dominicana, la Ley Nº 02-06 de Carrera Administrativa del Congreso Nacional, contiene en su artículo 2º los principios que rigen la carrera en la función pública administrativa en el Congreso, regulando de manera expresa el principio de imparcialidad. Efectivamente, dicha norma establece que la función pública en el Congreso nacional está regida por un conjunto ordenado y sistemático de principios fundamentales que constituyen la esencia del régimen jurídico que la rige y define el principio de imparcialidad como ***“la obligación de todo agente de carrera del Congreso Nacional, actuar con absoluta imparcialidad en el ejercicio de la función pública administrativa que se le haya conferido”***.

En el Estatuto del Personal de las Cortes Generales de España, aprobado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta el 27 de marzo de 2006, se establece en el Artículo 58º, relativo a deberes de los funcionarios de las Cámaras, el deber al estricto, imparcial y diligente cumplimiento de las obligaciones propias del puesto o cargo que ocupen los funcionarios.

De igual forma, el Estatuto del Personal de la Cámara de Diputados de Chile, contempla en su Artículo 52º la obligación de los funcionarios de la Cámara de mantener en todas sus actuaciones funcionarias absoluta imparcialidad.

En la Ley Marco del Empleo Público del Perú, Ley Nº 28175, también se consagra el principio de imparcialidad para toda la Administración Pública. Se señala como uno de los principios que rigen el servicio civil, el de imparcialidad, por el cual la función pública y la prestación de servicios públicos se ejerce sin discriminar a las personas y sin realizar diferencias.

PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD

De acuerdo con este principio, la actuación administrativa de los funcionarios y servidores del Parlamento no debe estar influida por intereses económicos y sociales o cualquier tipo de preferencia discriminatoria. Sin embargo, es pertinente anotar que esta neutralidad en la gestión de la administración parlamentaria se sujeta a las disposiciones o lineamientos que establezcan los órganos directivos del Parlamento, tales como la Mesa Directiva o el Consejo Directivo, que necesariamente tienen una orientación política como resultado de su conformación.

La Ley de la Carrera Administrativa del Congreso Nacional, de República Dominicana, define, en el literal q) del Artículo 2º, relativo a los principios fundamentales de la función administrativa en el Congreso, que la neutralidad garantiza un conjunto de deberes y obligaciones inherentes a las funciones puestas a cargo del agente para que sean ejercidas con neutralidad, independencia e imparcialidad. Se trata entonces de un concepto estrechamente vinculado a la neutralidad, sobre la que ya hemos hablado líneas arriba.

En el Estatuto Funcionarial de la Asamblea Nacional de Venezuela, no se menciona expresamente este principio. Sin embargo, el Artículo 40º de esta norma legal, establece como una prohibición de los funcionarios del Parlamento el de “realizar propaganda político partidista en el complejo de edificios y demás dependencias de la Asamblea Nacional en el lugar de trabajo o durante el ejercicio de sus funciones”.

En la legislación peruana, solamente la Ley Nº 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública y el Reglamento del Congreso legislan sobre este principio. En la Ley de Ética de la Función Pública se establece como un deber del servidor público la neutralidad, entendida como el deber de actuar con absoluta imparcialidad política, económica o de cualquier otra índole en el desempeño de sus funciones demostrando independencia a sus vinculaciones con personas, partidos políticos o instituciones. En el Reglamento del Congreso se hace una referencia tangencial a este principio cuando en el Artículo 38º se establece que la finalidad del Servicio Parlamentario es “el desarrollo y ejecución imparcial y **políticamente neutral** de actividades, servicios y productos institucionales (...)”.

PRINCIPIO DE EFICACIA

Conforme a este principio, la eficacia es la exigencia de obtener un resultado que se corresponda con los objetivos que la organización ordene. Supone, a decir, de Piedad García Escudero, una relación de adecuación entre los fines que se persiguen y los medios que se utilizan.

Este principio es típico de toda la Administración Pública e implica perseguir como resultado el interés general y un óptimo aprovechamiento de los medios y recursos en la obtención de tal fin. Tiene que ver entonces con procurar a la administración parlamentaria de un personal cuyo reclutamiento se sustente en la meritocracia y su capacidad de gestión.

El artículo IV del Título Preliminar de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General establece como uno de los principios del procedimiento administrativo, el de eficacia. Señala que, por este principio, los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

PRINCIPIO DE JERARQUÍA

Este principio implica la existencia de un conjunto de agentes subordinados unos a otros que prolongan el poder administrativo a lo largo de toda la Administración. Mediante este principio la organización administrativa se estructura sobre la base de una ordenación vertical entre los distintos órganos que la conforman, estableciéndose entre ellos una relación de superioridad y subordinación, según la posición que ocupan dentro de la organización. Aunque el Reglamento del Congreso no se refiere a este principio expresamente, el Artículo 28º lo mantiene implícito cuando establece que “El servicio parlamentario del Congreso cuenta con la organización que reconoce el Estatuto del Servicio Parlamentario, el mismo en el que se define los órganos, competencias y titulares de la estructura orgánica, (...)”. A la cabeza de esta estructura orgánica se encuentra la Oficialía Mayor.

PRINCIPIO DE ESPECIALIZACIÓN FUNCIONAL

Este principio supone la división de tareas entre la pluralidad de personas que componen la organización administrativa para conseguir los objetivos institucionales. No obstante, debe considerarse que un referente obligatorio para delinear esta división de tareas lo tenemos en el Artículo 26º del Reglamento del Congreso cuando establece que el ámbito de organización y trabajo relativos a la asesoría y apoyo administrativo lo constituye el servicio parlamentario, con lo cual, enmarca una primera división de tareas en la que se ubica la asesoría parlamentaria y el apoyo administrativo.

PRINCIPIO DE COORDINACIÓN

Mediante este principio las tareas de las distintas unidades administrativas se distribuyen racionalmente con la finalidad de conseguir un funcionamiento más eficaz. En las administraciones de los distintos parlamentos, independientemente de si son unicamerales o bicamerales, es claro que el trabajo de la Administración Parlamentaria se desarrolla en dos campos: el administrativo y el parlamentario, de ahí que incluso la tipología de la estructura organizativa, no obstante las variedades que puede presentar, tiene de todas maneras a esos dos campos (el administrativo y el parlamentario) como los referentes obligatorios a partir de los cuales se establece el diseño organizacional del Parlamento.

PRINCIPIO DE DESCONCENTRACIÓN

Mediante este principio, se logra en la organización administrativa el traspaso de competencias y, por consiguiente, de decisiones, desde unos órganos a otros. De esta manera se busca que el aparato administrativo sea más eficiente porque se tiende a la especialización y a la solución de los problemas sin necesidad de recurrir a la más alta instancia administrativa. El Artículo 62º de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, consagra y define este principio de la siguiente manera:

“Artículo 62.- Presunción de competencia desconcentrada

62.1. Cuando una norma atribuya a una entidad alguna competencia o facultad sin especificar qué órgano a su interior debe ejercerla, debe entenderse que corresponde al órgano de inferior jerarquía de función más similar vinculada a ella en razón de la materia y de territorio, y, en caso de existir varios órganos posibles, al superior jerárquico común”.

(...)”.

PRINCIPIO DE DELEGACIÓN ADMINISTRATIVA

La delegación administrativa permite la transferencia revocable de la facultad de ejercicio de determinada o determinadas competencias, realizada por la autoridad que tiene originariamente la competencia (delegante) a otra autoridad u órgano (delegado), pero reteniendo el delegante la titularidad de las competencias. En este sentido, cabe señalar que el Artículo 67º de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, consagra este principio y, entre otras disposiciones, establece que “los actos administrativos emitidos por delegación indican expresamente esta circunstancia y son considerados emitidos por la entidad delegante”.

MODELO ORGANIZACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

No está demás señalar que básicamente los Parlamentos son instituciones públicas y como tales tienen una estructura rígida en su composición, aunque debe reconocerse que el modelo de la administración del Parlamento peruano no puede atribuírsele rigidez en términos absolutos, sino que tiene un modelo organizacional sustancial, sustentado en cuatro unidades orgánicas (Oficialía Mayor, Dirección General Parlamentaria, Dirección General de Administración y Auditoría Interna) a partir de la cual, teniendo como máxima autoridad administrativa al Oficial Mayor, pueden hacerse modificaciones de acuerdo con la política administrativa que los órganos parlamentarios directivos quieren implementar al Congreso, tal como ha ocurrido desde la entrada en vigencia del Reglamento del Congreso.

Sin embargo, una pregunta que salta a la vista es: ¿Es adecuado este modelo organizacional a la realidad del Congreso peruano, teniendo en consideración que al poner al Oficial Mayor como máxima autoridad, se convierte a esta autoridad en el conducto ordinario y permanente de todos los requerimientos de la organización, tanto los de índole parlamentario como los de carácter

administrativo? El aspecto negativo del actual modelo reposa en la enorme carga laboral de la Secretaría General (denominada por tradicionalismo Oficialía Mayor) que se genera y que imposibilita que este funcionario pueda conocer de manera eficiente todos los aspectos que involucra la gestión, más aún si se tiene en cuenta la dedicación exclusiva que importa la gestión de los procesos operativos parlamentarios y el asesoramiento a la Mesa Directiva y órganos parlamentarios. Para tratar de responder a esta pregunta, se ha hecho una pequeña indagación sobre cómo funciona el modelo organizacional de la administración parlamentaria en diversos países de la región. Presentamos a continuación, el siguiente cuadro (Cuadro N° 01):

PARLAMENTO – PAÍS	SECRETARÍA GENERAL ASUME FUNCIONES ADMINISTRATIVAS Y PARLAMENTARIAS	SECRETARÍA GENERAL SOLO FUNCIONES PARLAMENTARIAS ²
<u>Chile</u> Cámara de Diputados Senado	x x	
<u>México</u> Cámara de Diputados Senado	x	x
<u>Costa Rica</u> (unicameral) Asamblea Legislativa	x	
<u>Panamá</u> (unicameral) Asamblea Nacional	x	
<u>Venezuela</u> (unicameral) Asamblea Nacional		x
<u>Colombia</u> Cámara de Representantes Senado		x x
<u>Brasil</u> Cámara de Diputados Senado	x	x
<u>Uruguay</u> Cámara de Representantes Cámara de Senadores	x x	
<u>República Dominicana</u> Cámara de Diputados Senado		x x

FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

² En este modelo organizacional, la gestión administrativa está a cargo de un Director General Administrativo o Secretario en Asuntos Administrativos que depende directamente del Presidente o Mesa Directiva o equivalente.

Las funciones de la administración de un Parlamento se estructuran fundamentalmente en dos: la parlamentaria y la administrativa. La primera es de apoyo y asesoramiento institucional a los órganos parlamentarios, función típica de las administraciones parlamentarias; y, la segunda, la función administrativa es la que despliega como cualquier organización pública (recursos humanos, logística, tecnologías de la información, auditoría, entre otros) aunque con determinadas peculiaridades que surgen de la capacidad del Parlamento de autonormar sus procesos operativos.

Es importante mencionar, que a diferencia de otras legislaciones, el Reglamento del Congreso peruano sí hace una clara definición de las funciones, en términos generales, del Servicio Parlamentario. Así, el Artículo 26º del Reglamento señala que “En la organización del Congreso se distinguirá entre el ámbito de organización y trabajo de los Congresistas que se denominará organización parlamentaria y el de los órganos de asesoría y apoyo administrativo que se denominará servicio parlamentario”.

Para algunos tratadistas, como Piedad García Escudero, la función de consulta y asesoramiento a los órganos parlamentarios es primordial porque garantiza la correcta aplicación de los procedimientos regulados por el Reglamento y otras normas internas.

FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

Cuando nos referimos al funcionamiento de la administración parlamentaria, estamos enfocándonos en una administración en sentido dinámico, en ejercicio de funciones. En este sentido, consideramos que el funcionamiento de toda administración parlamentaria y su nivel de eficiencia o, en su caso, ineficiencia, reposa en tres pilares:

1. Un marco normativo que dote al personal de la posibilidad de una carrera en la administración parlamentaria;
2. El diseño organizacional de dicha administración; y
3. La capacidad de gestión del personal.

MARCO NORMATIVO Y CARRERA

Como cualquier organización, la administración del Parlamento está integrado por personas, agrupadas según el modelo organizacional, la especialidad de las tareas, su grado de complejidad y el nivel de responsabilidad en las mismas. A ello, se agregan algunas características singulares, propias del trabajo en el parlamento, y que la diferencian de la generalidad de la Administración Pública, tales como la necesidad de independencia y neutralidad con respecto al poder político que impera, por su propia razón de ser, en el Poder Legislativo. En esta parte, es oportuno, transcribir, los comentarios del profesor José Tudela Aranda, catedrático de la Facultad de

Derecho de la Universidad de Zaragoza, quien en un artículo publicado en la revista “50+1” de la Sociedad de Derecho Parlamentario de Chile³, manifiesta lo siguiente:

“El momento de cerrar la reflexión sobre la Administración parlamentaria es el adecuado para reiterar la llamada de atención sobre el valor y la necesidad de la independencia y neutralidad de la misma. Independencia y autonomía son conceptos diversos. Es cierto que, en alguna medida, la primera está ligada a la segunda. Pero son dos conceptos perfectamente separables. La autonomía es necesaria para la independencia pero en absoluto la garantiza. Y la independencia/ neutralidad de la Administración parlamentaria es el verdadero principio rector de la misma. En ningún caso deben olvidarse en este punto las diferencias entre la Administración debida a un poder ejecutivo y la parlamentaria. Las diferencias no se encuentran en una autonomía que permite mayor flexibilidad en el régimen jurídico de las respectivas funciones públicas. La diferencia se encuentra en la pluralidad del mando, permítase la expresión. La Administración en el Parlamento se debe, por igual, a todos los Grupos Parlamentarios y Diputados presentes”.

De lo expuesto, es razonable que las normas que regulen el trabajo del personal de la administración parlamentaria configuren un régimen especial y, es por ello, que la mayoría de parlamentos en el mundo, tienen aprobadas normas especiales de carrera en la administración parlamentaria, que no son las mismas que las rigen en el resto de la Administración Pública. Véase, a manera de ejemplo, el siguiente cuadro (Cuadro Nº 02):

PARLAMENTO	RÉGIMEN ESPECIAL	MARCO NORMATIVO
Ecuador	✓	Ley Orgánica de la Función Legislativa Arts. 19, 20, 28, 29, 30, 31, 158, 159, 161, 167 Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional
México	✓	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Mexicanos Arts. 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115. Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados. Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República.
Uruguay	✓	Estatuto del Funcionario de la Comisión Administradora del Poder Legislativo. Estatuto del Funcionario de la Cámara de Senadores.
		Ley 9 de 1994, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo.

³ Revista “50 + 1”, primer número año 2012, aparece publicada en el sitio web de la Sociedad de Derecho Parlamentario de Chile, en la siguiente dirección electrónica: <http://www.derechoparlamentario.cl>

Panamá	✓	Ley 12 de 1998 que crea el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo. Resolución N° 178 del 30.06.10 por el cual se aprueban modificaciones al Reglamento de Administración de Recursos Humanos y se autoriza el ordenamiento de un Texto Único.
Chile	✓	Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Arts. 2, 3, 3-A, 66, 66-A, 66-B, 68. Ley N° 19.297 introduce modificación a la Ley N° 18.918. Estatuto de Personal de la Cámara de Diputados. Reglamento del Personal del Senado.
España	✓	Art. 72.1 Constitución Política Acuerdo del 27 de marzo de 2006, adoptado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta, por el que se aprueba Estatuto del Personal de las Cortes Generales.
República Dominicana	✓	Ley N° 02 - 06 de Carrera Administrativa del Congreso Nacional
Argentina	✓	Ley N° 24.600 Estatuto y Escalafón para el personal del Congreso de la Nación y Normas Reglamentarias.
Venezuela	✓	Estatuto Funcionario de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela.

En el caso del parlamento peruano, el Artículo 28º del Reglamento del Congreso establece que el servicio parlamentario cuenta con la organización que reconoce el Estatuto del Servicio Parlamentario, el cual debe ser aprobado por el Pleno del Congreso. Desde la entrada en vigencia del Reglamento del Congreso hasta la actualidad no se ha llegado a aprobar dicho Estatuto, constituyéndose en una tarea pendiente por desarrollar, sobre todo en la actual coyuntura en la que se aprobó la Ley del Servicio Civil con la razonada exclusión del Congreso, el cual debe aprobar una norma propia para su personal de carrera.

EL DISEÑO ORGANIZACIONAL

La administración de un parlamento se sustenta, además, en el diseño organizacional que él mismo se ha dado. No proviene de la ley ni por mandato de otro poder del Estado, sino que, por la autonomía que le es consagrada constitucionalmente, es determinada por el propio parlamento. Siendo esta característica típica en los distintos parlamentos nacionales, el diseño organizacional debe tener como parámetro la forma cómo se organizan las administraciones de otros

parlamentos para brindar los servicios y el soporte que se requiere para que puedan cumplir con sus fines constitucionales, no debiendo soslayarse además el carácter unicameral del parlamento peruano.

En el Cuadro Nº 01 que hemos elaborado para el presente trabajo, advertimos que los modelos o diseños organizacionales tienen una estructura orgánica más o menos similar, con unidades orgánicas cuyas tareas se relacionan a la actividad puramente administrativa y de control interno (dirección de administración, logística, recursos humanos, recursos tecnológicos, auditoría interna o contraloría interna, entre otros) y otras unidades orgánicas relacionadas a los procesos operativos con los cuales se desarrollan las funciones constitucionales y reglamentarias del Parlamento (dirección parlamentaria o prosecretaría parlamentaria, diario de debates, transcripciones, biblioteca, entre otros). A ellas deben agregarse las unidades orgánicas que se han creado en los últimos años para disminuir la desventaja con respecto al Ejecutivo en cuanto a la cantidad y calidad de información que se requiere para la toma de decisiones (centro de investigaciones, centros de estudios, etc.,) y para acercar el Congreso hacia la ciudadanía (centro de representación, participación ciudadana, canal y radio del parlamento, entre otros).

No obstante la similitud referida, es importante destacar que también existen grandes diferencias en cuanto a lo siguiente:

El grado de rigidez o flexibilidad de la estructura orgánica. Por ejemplo, el diseño organizacional y la estructura de la administración del Senado de República Dominicana se encuentran previstos íntegramente en el Reglamento (Artículos 69, 118, 119, 120, 121, 122, 123). En el caso peruano, no se puede decir que la organización administrativa del parlamento es rígida, aunque tampoco es del todo flexible, ya que solo prevé a las cuatro unidades orgánicas a partir de las cuales se diseña el modelo y estructura de la organización (Oficialía Mayor, Dirección General Parlamentaria, Gerencia General y Auditoría Interna) (Artículos 28, 38, 39, 40 y 41 del Reglamento)⁴.

La asignación de funciones administrativas y parlamentarias o solamente funciones de índole parlamentarios al secretario general es también otra diferencia. El Cuadro Nº 01 consigna claramente que la mayoría de parlamentos le atribuyen al secretario general (oficial mayor en el caso peruano) funciones en los ámbitos administrativo y parlamentario (Cámara de Diputados y Senado de Chile, Cámara de Representantes de México, Panamá), pero también se aprecia que no son pocos los parlamentos que solamente le otorgan funciones parlamentarias al secretario general, atribuyendo a otro funcionario las de carácter eminentemente administrativo (Senado mexicano, Asamblea Nacional de Venezuela, Senado dominicano).

El modelo peruano en estos términos es atípico, por cuanto si bien se asemeja a aquellos modelos organizacionales en los que el secretario general tiene funciones administrativas y parlamentarias,

⁴ Consideramos que el criterio adoptado por el Reglamento del Congreso del Perú es el apropiado en la medida que le otorga a los órganos parlamentarios de dirección administrativa (Consejo Directivo, Mesa Directiva) la posibilidad de adecuar el diseño organizacional a las prioridades y lineamientos que ellos acuerden.

contiene un elemento diferenciador: dependen de él otras unidades orgánicas tales como Participación Ciudadana, Fondo Editorial, la Oficina de Defensa de las Leyes. En los modelos típicos la secretaria general solo tiene bajo su dependencia a la secretaria general adjunta en asuntos parlamentarios o prosecretaría y la secretaría general adjunta en asuntos administrativos o dirección general de administración, no teniendo ninguna otra unidad orgánica bajo su cargo. En otras palabras, sobre estas dos últimas unidades orgánicas reposa toda la administración del parlamento. No ocurre lo mismo en el caso peruano.

No puede decirse con certeza si las administraciones de los parlamentos que asignan funciones administrativas y parlamentarias al secretario general son más eficientes o no que aquellas administraciones en los que solo el secretario general tiene competencia en asuntos parlamentarios. Sin embargo, creemos objetivamente que, en el caso peruano, en el que la Oficialía Mayor tiene además de las funciones administrativas y parlamentarias, las que corresponden a otras unidades orgánicas que dependen directamente de él, como Protocolo, Fondo Editorial, Participación Ciudadana, Prevención y Seguridad, su capacidad de dirección y gestión se pueden afectar por la excesiva carga laboral y no ser eficiente.

LA CAPACIDAD DE GESTIÓN

La gestión de la administración parlamentaria depende de la existencia de una norma de carrera en el servicio, del diseño organizacional y también de la capacidad de su funcionariado para cumplir con sus objetivos y metas, siempre con la misión de prestar apoyo administrativo y asesoramiento a la organización parlamentaria.

Nos hemos referido a los dos primeros (norma especial y diseño organizacional) y toca ahora tratar de desarrollar lo referente a la capacidad de gestión de su personal, lo cual tiene que ver con su preparación (fortalecimiento de conocimientos) y con su experiencia de trabajo.

Respecto de lo primero, es claro que los parlamentos a nivel general han experimentado una complejidad en sus actividades, que los lleva a la necesidad de buscar funcionarios con conocimientos especiales sobre determinada materia (por ejemplo, en materia de finanzas, planeamiento estratégico, entre otros), escapando lógicamente al tradicional perfil jurídico de los asesores y letrados. En esta parte, es conveniente transcribir la opinión del profesor José Tudela Aranda, catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza y letrado de las Cortes de Aragón⁵, quien sostiene lo siguiente:

“Son diversos los que han sido denunciados por la doctrina en las contadas ocasiones en las que se ha prestado una atención singular a este tema. Alguno de ellos parecen recurrentes. Así, entre otros, se ha resaltado como frecuente la carencia de gestores especializados, más allá de los necesarios conocimientos jurídicos. Los parlamentos contemporáneos son estructuras administrativas complejas con un número de trabajadores elevado y con presupuestos significativos. La gestión de las mismas exige enfoques de gestión pública especializada. Ello es

⁵ Op.Cit. página 104.

compatible con la subordinación de esa gestión a los objetivos fundamentales de la Administración parlamentaria, pero la existencia de personal con conocimientos específicos de gestión parece hoy una necesidad indiscutible”.

Es preciso entonces que los niveles de especialización y tecnificación se acrecienten, de forma tal que la administración parlamentaria coadyuve a los órganos parlamentarios en la consecución de los fines políticos y constitucionales que les corresponde y que la gestión administrativa recaiga en los trabajadores de carrera con la debida y permanente capacitación.

Por otro lado, resulta también importante destacar, para elevar las capacidades del personal, lo enriquecedor del intercambio de experiencias. Un servidor del Congreso que, además de la debida y permanente capacitación, tuviera la posibilidad de conocer cómo funcionan otros parlamentos, ganaría mucho en su experiencia laboral y tendría la capacidad de proponer eventualmente mejoras a su propio trabajo. El parlamento peruano tiene suscrito varios convenios de colaboración con otros parlamentos de la región, por lo que sería pertinente considerar en el presupuesto institucional recursos para generar la posibilidad de que el personal pueda desarrollar dichos intercambios.