¿CÓMO PUEDE SER INSTITUCIONALMENTE MÁS EFICIENTE EL BICAMERALISMO?

Para un Congreso con gobernanza, transparencia y productividad corporativa

César Delgado-.Guembes

6 de Octubre de 2020

https://cdelgadoguembes.com

https://www.youtube.com/playlist?list=PLsW6W5uGK-g4UH-PhbJA60BvMvZ7yWLaX

¿Cómo conseguir una bicameralidad políticamente eficiente… sin redundancias ni reiterancias?

Congreso inteligente es el Congreso que planea, programa y prioriza sus actos,

en función de la utilidad de sus productos en la república

Las diez (10) reglas de la reforma

que se debe aprobar

Contenido de la exposición

1 – Metodología y estado de la situación representativa

Del diseño a la implantación de las reformas

Base estratégica del cambio en el régimen representativo

El qué, se asume con el riesgo de la ejecución del cambio para llevar adelante las estrategias y para alcanzar las metas de desempeño

De las intenciones enunciadas a la acción y los cambios en la operación

El bicameralismo puede ser una opción contraproducente

Riesgos de la reforma (recursos y gestión)

COSTO → inversión económica y presupuesto político

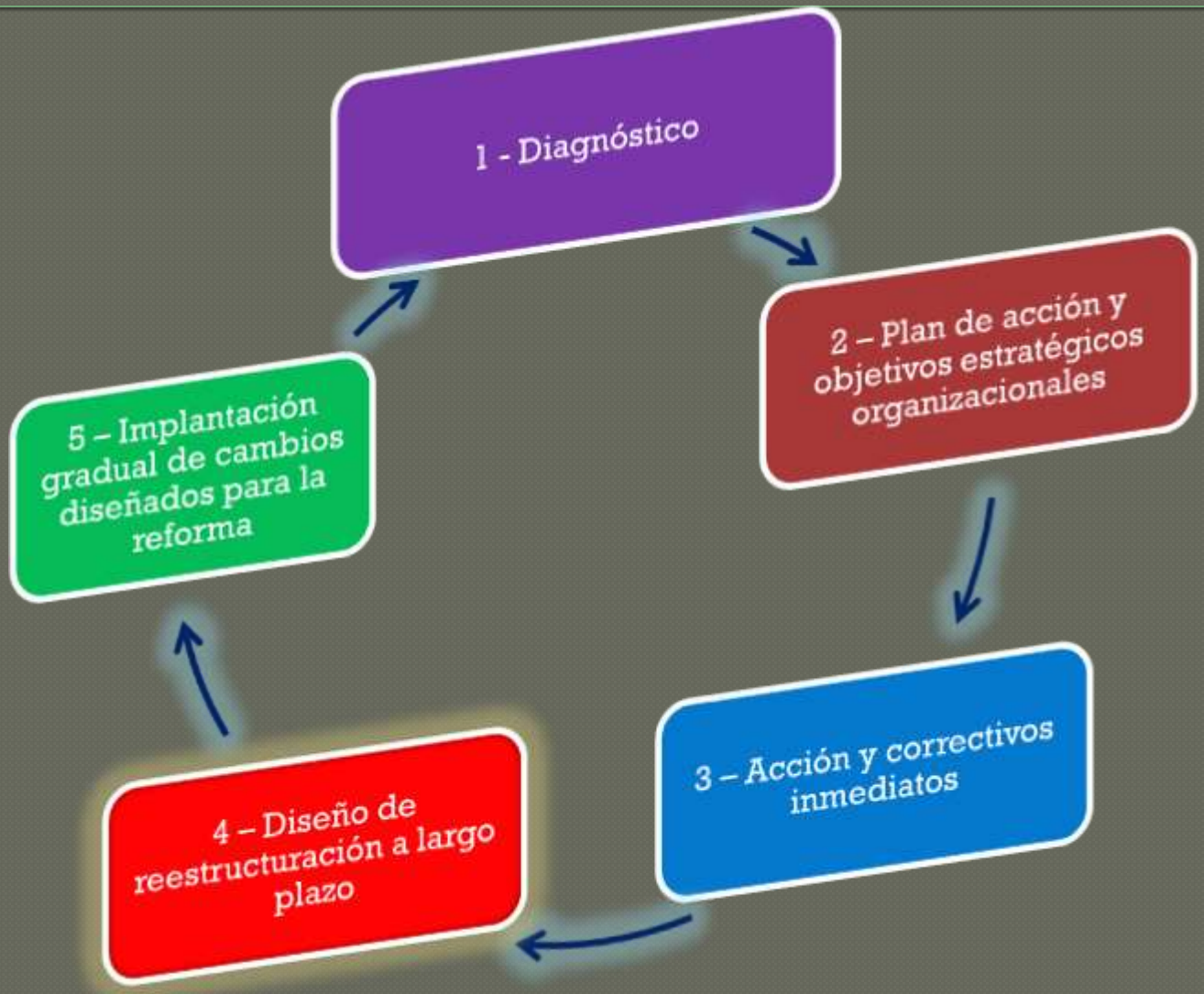
DUPLICIDAD → distribución eficiente, sin yuxtaposición de funciones e independencia de tareas

RETRASOS → implantación racional y acotamiento de plazos

REQUISITOS

- Consistencia
- Consonancia
- Ventaja
- Factibilidad

Secuencia de etapas básicas para la reestructuracióny reforma



Hitos críticos en la reforma representativa

1 – Satisfacción de electores representados por la mayoría parlamentaria

2 – Satisfacción de electores con representación en el Congreso

3 – Satisfacción del electorado por el desempeño y gestión efectiva y óptimamente representativos de la asamblea

4 – Innovación del régimen representativo para aumentar las posibilidades representativas del régimen

Reducción de la brecha entre la oferta de representación ofrecida, y la demanda de óptima representabilidad esperada por la población electoral

OBJETIVO

El resultado debe ser el alineamiento del fin representativo del parlamento a la producción de servicios pública y efectivamente valiosos para la sociedad

2 - Rasgos generales de las propuestas de reforma

Las iniciativas en su contexto

Diseño de reestructuración a largo plazo

Proyectos de reforma constitucional :

3996/2018-CR, | 4111/2018-CR, | 4227/2018-CR, | 6123/2020-CR, | 6132/2020-CR y | 6281/2020-CR,

- Los 6 proyectos proponen la bicameralidad
- Los 6 proyectos mantienen la tendencia hacia el bicameralismo perfecto, con ligeras variantes respecto de nuestro bicameralismo histórico

- En cuanto al número de parlamentarios, unos proyectos lo remiten a la ley, o refieren entre 100, 130, 134 y 150 diputados, y 30 a 50 senadores

- Salvo dos proyectos, todos mantienen alguna forma de inmunidad, y todos mantienen la irrenunciabilidad del mandato

Diseño de reestructuración a largo plazo

Proyectos de reforma constitucional :

3996/2018-CR, | 4111/2018-CR, | 4227/2018-CR, | 6123/2020-CR, | 6132/2020-CR y | 6281/2020-CR,

- En el proceso de acusación constitucional solo un proyecto reconoce autonomía al Ministerio Público y al Poder Judicial para calificar la inconducta del alto funcionario.
- Un proyecto elimina la causa de vacancia por incapacidad moral.

- Se mantiene la Comisión Permanente, asignando su composición al Reglamento, a un porcentaje fijo por cámara, o a 10 Senadores y 26 o 27 Diputados

- Tres proyectos prevén la delegación de facultades legislativas por la Cámara de Diputados, y otros tres por el Congreso

Diseño de reestructuración a largo plazo

Proyectos de reforma constitucional :

3996/2018-CR, | 4111/2018-CR, | 4227/2018-CR, | 6123/2020-CR, | 6132/2020-CR y | 6281/2020-CR,

- En dos proyectos se fija el plazo de 60 días para que el Senado se pronuncie sobre los proyectos aprobados por Diputados, y la mitad de ese plazo si son proyectos del Poder Ejecutivo

- Todos los proyectos mantienen el criterio del plazo para la remisión del presupuesto al gobierno, y no el de la aprobación.

- Un proyecto prevé que las observaciones del poder ejecutivo se remiten al Senado.
- Cuatro de los proyectos prevén que las leyes de control sobre DLeg y DU las promulga directamente el Presidente del Congreso

3 – Las deficiencias organizacionales del unicameralismo

La valla hipotética que condiciona la efectividad de la reforma

CARENCIAS DEL UNICAMERALISMO

1 – Condiciones inapropiadas para que las agrupaciones partidarias preparen y seleccionen a los militantes o invitados que postulan como candidatos favorecen la ineptitud y la incompetencia en el desempeño de la función representativa

2 - Dedicación desproporcionada a actividades populistas que no agregan valor en los productos institucionales vacía de contenido el símbolo representativo del régimen político republicano

3 - Selección de temas de debate o votación sin definición de los principios, metas ni objetivos que deben cumplirse programada e institucionalmente en una agenda a largo plazo produce resultados inorgánicos e improvisados

4 – Insuficientes filtros para seleccionar la calidad de los productos institucionales genera resultados de escaso valor público

5 - Inexistencia de seguimiento, evaluación ni control de calidad sobre la ejecución e implantación de los productos aprobados con acuerdo institucional impide el control del valor y eficacia de la ley

6 - Excesivo número de comisiones impide contracción de los representantes en temas prioritarios bajo estudio, debate y decisión

7 - Distorsiones de las suplencias en el cumplimiento de responsabilidades funcionales neutralizan el ejercicio responsable de la misión representativa

8 - Ineficiencias organizacionales por dualidad y superposición de órganos directivos, y anualidad de cuadros directivos

9 - Recalentamiento y proliferación legislativa, e insuficiencias del debate en el Pleno anulan el valor políticamente estructurante de la ley

10 - Exceso de delegación representativa al personal de confianza distorsiona el origen político del mandato

4 – Las fases para la implantación de la reforma

Reingeniería e implantación responsable

1- Períodos directivos iguales a la duración del período constitucional

4 – Reducción del número de Comisiones Ordinarias

2 - Estudio, debate y aprobación de leyes según programación estratégica y agenda legislativa consensuada

Realineamiento y reingeniería del unicameralismo

5 - Ampliación de tiempos de debate y restricción del uso del proceso abreviado

3 - Fusión de Junta de Portavoces y Consejo Directivo

6 - Servicio Parlamentario con Estatuto y línea meritocrática de carrera

1 - INICIO DE LA REINGENIERÍA :

EFECTIVIDAD Y REALINEAMIENTO DEL UNICAMERALISMO

1- Definición de número de representantes por Cámara

2 - Elección diferenciada para puestos representativos

5 - Definición de monto presupuestal para el funcionamiento del bicameralismo

3 - Distribución asimétrica de funciones legislativas y de control político

6 - Previsión presupuestal para implantación del Senado

4 - Rol prospectivo y de monitoreo normativo del Senado

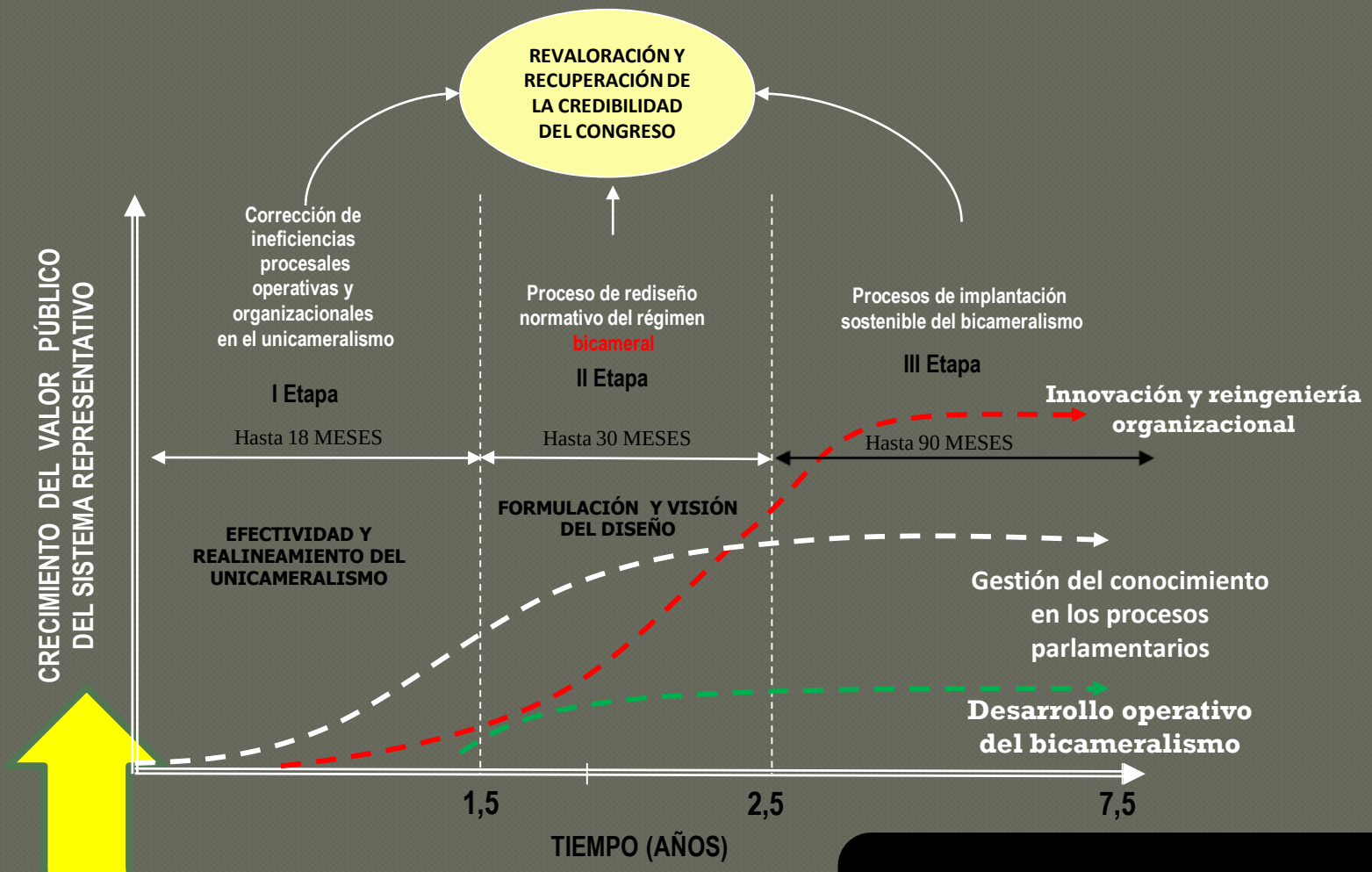
2 - REFORMA :

FORMULACIÓN Y VISIÓN DEL DISEÑO

7 - Reestructuración y reasignación bicameral del servicio parlamentario

ELECCIONES : IMPLANTACIÓN DEL BICAMERALISMO
3 - Accountability y transparencia en la dación de cuenta de la actividad representativa
2 - Difusión y reporte de logros según indicadores de metas y resultados programados
1 - Debate de leyes según plan estratégico consensuado
4 - Impacto social de la ley y seguimiento de efectividad de la ley en el Senado
5 - Seguimiento del presupuesto público por el Senado
6 - Mantenimiento y codificación del ordenamiento legislativo por el Senado
3 - IMPLANTACIÓN DE LA REFORMA :
DESARROLLO Y SOSTENIBILIDAD
DEL BICAMERALISMO

PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS EN EL CONGRESO



META : ganar la confianza de la república mediante la calidad del desempeño representativo

5 - Las diez (10) reglas para la reforma

Innovaciones en el bicameralismo
sin redundancia representacional
ni reiterancia funcional
Selección de las elites representativas
ante el Estado y
desempeño funcionalmente racional
del régimen político

Optimización del régimen cameral peruano

DIPUTADOS

Elección de Diputados:	Funciones de Diputados:
• Distritos uni y binominales • Inicialmente 90 Diputados. Número aumenta a máximo 240. Regla: cada 120 mil electores un representante. • La ley orgánica regula la progresión periódicamente	• Cámara primariamente legisladora • Legitima la formación y la gestión del gobierno (interpela y censura ministros) • Controla uso de decretos de urgencia

Presupuesto del Parlamento:
No excede del 0.60% del presupuesto de la república

S E N A D O R E S

Elección de Senadores:	Funciones de Senadores:
• Elección territorial en distrito único o pluriregional • Se integra a representantes orgánicos de minorías étnicas.	• Diseña, planea y programa prospectivamente los contenidos legislativos, prioridades y estándares de calidad de los contenidos legislativos • Cámara subsidiariamente legisladora • Dirige el proceso de codificación normativa vigente • Revisa legislación no aprobada con mayoría absoluta en Diputados • La revisión comprende sólo casación según priorización y estándares de contenido y calidad programados • Controla decretos legislativos y tratados ejecutivos • Evaluación del impacto social de la legislación estratégica (RIA) • Monitorea la ejecución legislativa, jurisprudencia del TC y Corte Suprema, y legislación regional y municipal. • Seguimiento de ejecución presupuestal

Diversidad de orígenes democráticos

- 1- Una Cámara tiene representación territorial, elegida en distritos uni, bi, o trinominales.
- La otra 60% en distrito nacional y 40% por los Consejos de Coordinación Regional, por cinco años

Diversidad de roles legislativos

- 2- Una Cámara actúa primariamente como legisladora, y la otra es funcional y subsidiariamente legisladora en casos extraordinarios

Papel legislativo residual del Senado

- 3 - Los proyectos de ley se presentan y debaten en primer término en Diputados, y sólo en algunos casos pasan al Senado en revisión.

La acción positivamente residual del Senado en materia legislativa

4 - El Senado sólo es Cámara revisora en casos extraordinarios:

- **-Ningún proyecto aprobado en Diputados con la mayoría absoluta de sus miembros pasa al Senado (salvo pedido de un tercio de Diputados).**
- **- Los proyectos del gobierno sólo pasan al Senado si el texto original no alcanzó mayoría absoluta en la aprobación de Diputados.**

LAS FUNCIONES ELEMENTALES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

- 5 - La especialización de la Cámara de Diputados es eminentemente legislativa, y legitimadora de la formación y gestión del gobierno.

Se eliminan, por innecesaria, la investidura y, por inútil, la estación de preguntas. Para la disolución sólo cuentan dos censuras (no dos rechazos de confianza) del gabinete.

Congreso inteligente es el Congreso que planea, programa y prioriza su acción en función de la utilidad de sus productos en la república

Seguimiento de aplicación y cumplimiento de la ley

-Las leyes se aprueban cuando se anticipa que los beneficios colectivos serán más altos que el costo

- El Congreso controla la oportunidad y fidedignidad en la aplicación y cumplimiento de las leyes aprobadas

- El Congreso hace efectiva la responsabilidad de quienes tienen el deber de aplicar y cumplir los términos de la ley

- El Congreso es responsable de verificar que las leyes aprobadas tienen impacto socialmente positivo en el país

Aprobación de las leyes priorizadas según programación

Evaluación del impacto social de la ley

Evaluación del impacto social de legislación vigente
Seguimiento de ejecución del presupuesto nacional
Tareas legislativas sin cobertura en el diseño constitucional
Revisión y homologación de legislación regional y municipal
Monitoreo de jurisprudencia del TC y de la Corte Suprema

LA DIMENSIÓN LEGISLATIVAMENTE INNOVATIVA DE LA REFORMA

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL CONGRESO BICAMERAL

- 7 - Las reformas constitucionales se aprueban en ambas Cámaras por separado, con mayoría absoluta, en dos períodos anuales, y el Congreso decide si las somete a referendum.

El Presidente de la República no puede observar las leyes de reforma constitucional ni puede convocar a su sola discreción referenda ni plebiscitos.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONTROLAN EL CENTRALISMO CON CUOTAS DE CANDIDATOS QUE REPRESENTAN AL INTERIOR DEL PAÍS

	1980-1985		*1985-1990*		*1990-1992*		*1992-1995*		*1995-2000*		*2000-2001*	
	N°	**%**	**N°**	**%**	**N°**	**%**	**N°**	**%**	**N°**	**%**	**N°**	**%**
Lima	68	24	65	27	75	31	31	38	52	44	65	54
Provincias	182	76	175	73	165	69	49	62	68	56	55	46

***Fuente y elaboración*:** Tuesta, Fernando (2002); *La circunscripción electoral*, p. 15

- 8 - Si la base del Senado es el distrito único en un 60%, la neutralización del efecto centralista (*limeñizador*) del distrito único se consigue mediante las listas que presentan los partidos, y la elección del 40% por el Consejo de Coordinación Regional

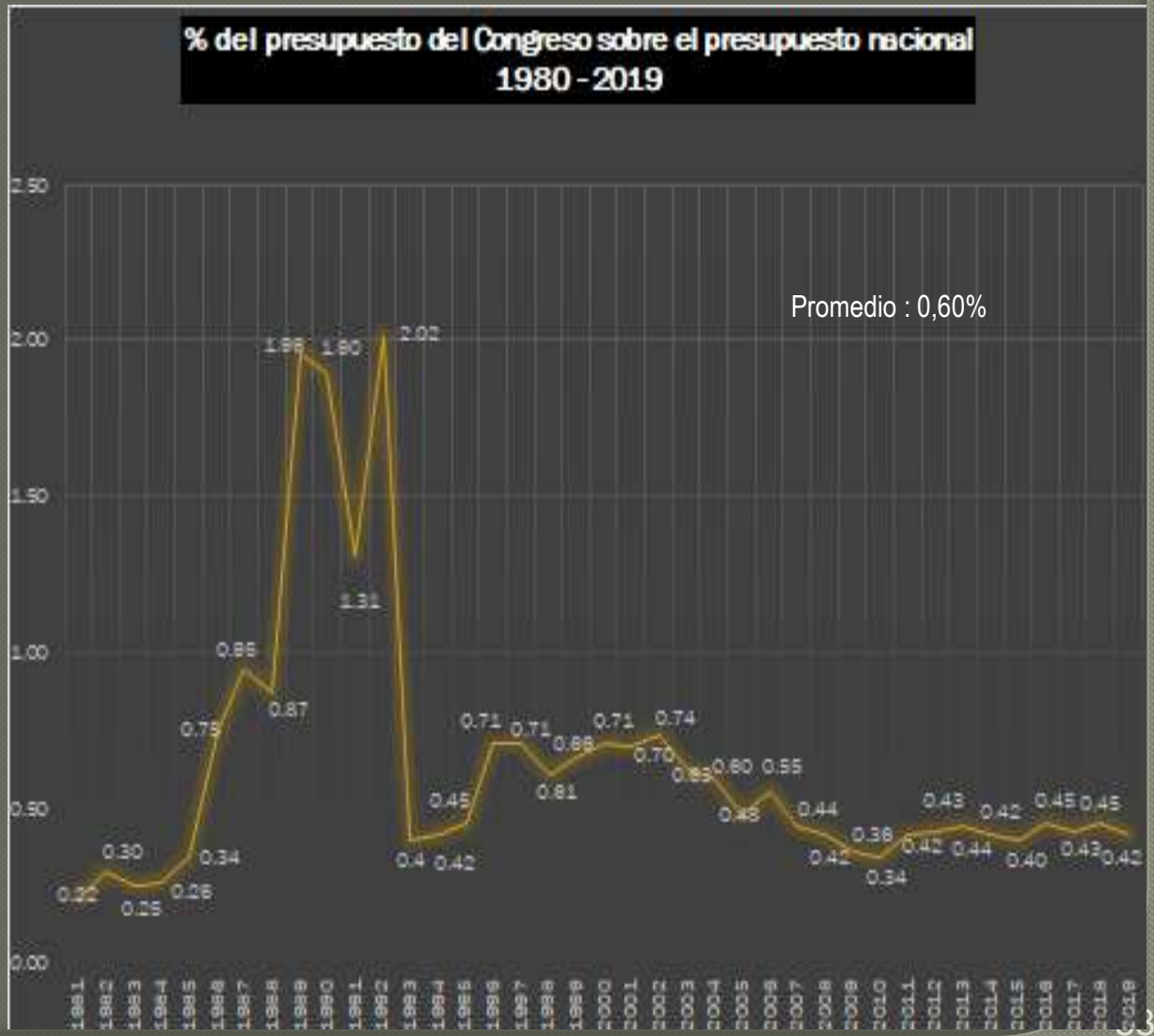
Optimización gradual y planeada de la representatividad

- 9 – Inicialmente, mantener el mismo número de representantes para ambas cámaras (100 Diputados y 30 Senadores, o 90 Diputados y 40 Senadores) : gradualmente se aumenta a 240 Diputados y 60 Senadores, hasta el año 2052,

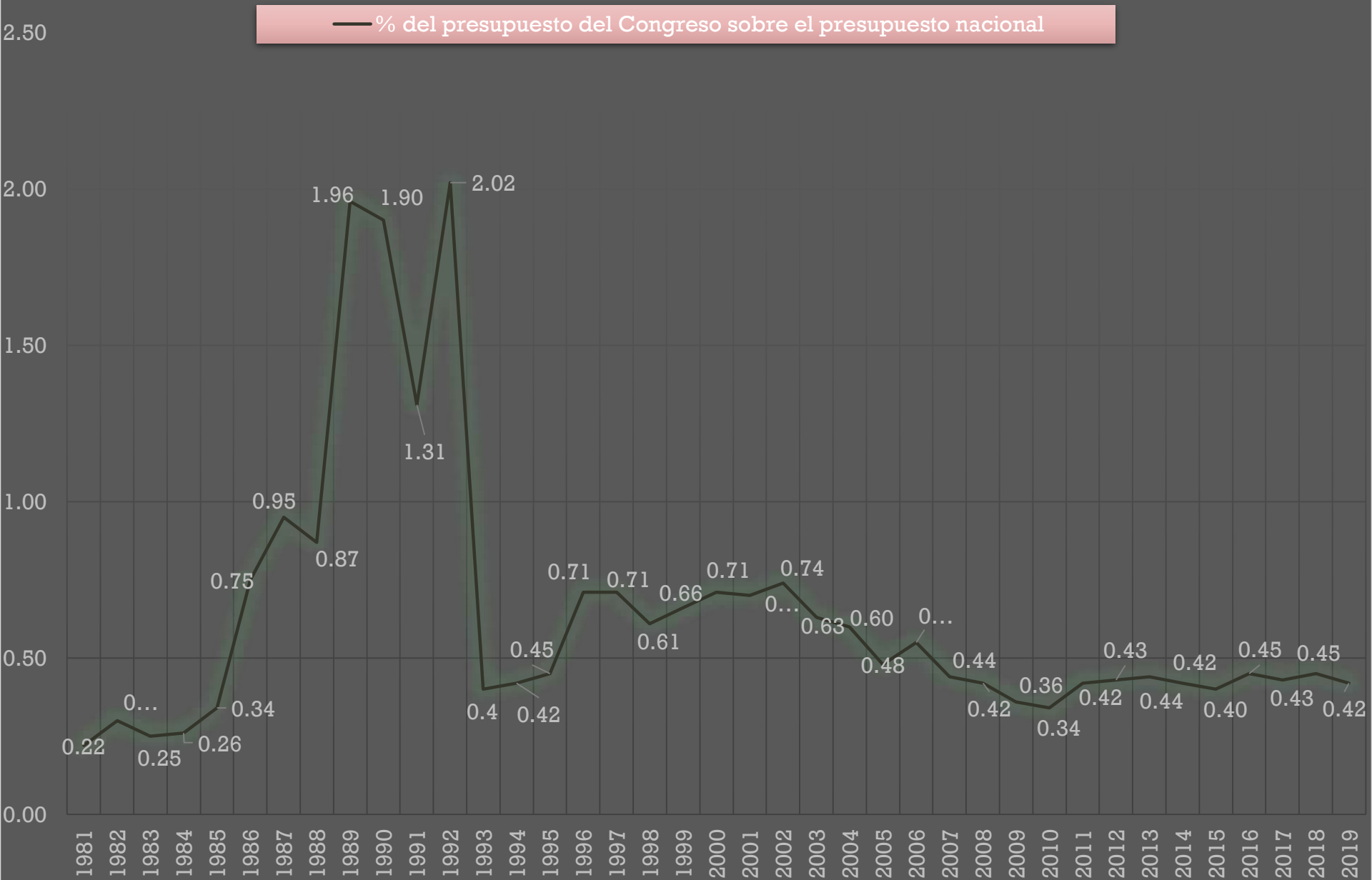
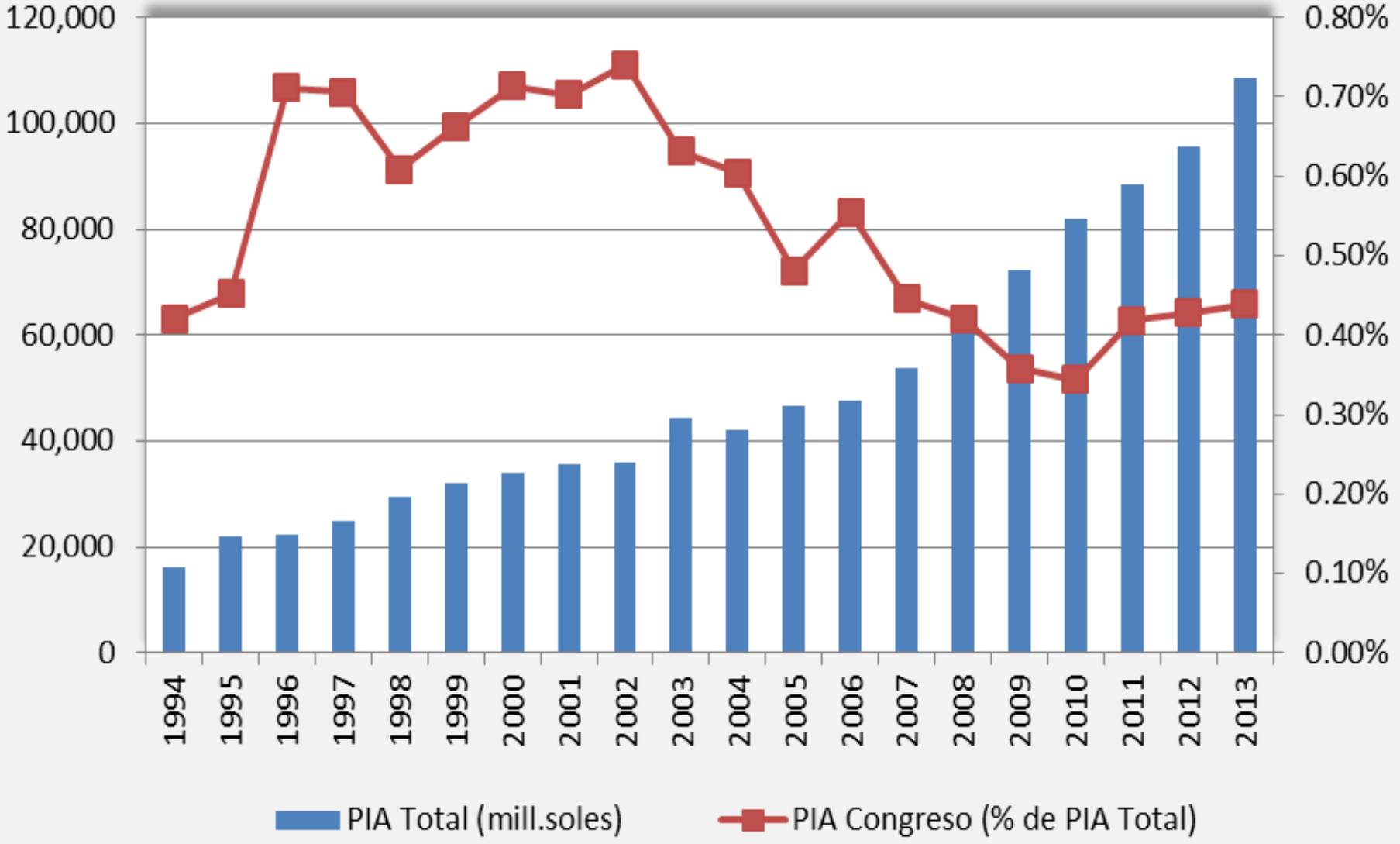
(cada 120 mil electores un representante en la Cámara de Diputados, hasta el año 2052)

RACIONALIDAD CONSTITUCIONAL DEL COSTO DE LA BICAMERALIDAD

- 10 - Establecer el 0,6% del total del presupuesto anual como límite para el presupuesto organizacional del Congreso (equivalente al promedio del Congreso desde 1980 hasta 2020)



% del presupuesto del Congreso sobre el presupuesto nacional
1980 - 2019



Indice porcentual del Presupuesto del Congreso sobre el Presupuesto de la República