

El Congreso: ¿Un fracaso más que importa?

EDUARDO BALLÓN E.¹

Las distintas encuestas del mes de junio, no podía ser de otra manera, le empezaron a pasar la factura a una gestión gubernamental marcada por sus ostensibles debilidades, el incumplimiento recurrente de sus promesas electorales y un talante autoritario que se empieza a hacer notorio. El índice de aprobación presidencial, que era uno de los más significativos, continuó su ininterrumpida caída —de 63% de aprobación en agosto de 2006 pasó a 42% en las últimas semanas—, resultando particularmente dramático en el sur y el oriente del país, donde las cifras cayeron a 24% y 14% respectivamente.² El temido cruce de tendencias de aprobación y desaprobación se ha producido ya.

Como es obvio, ninguna de las instituciones del Estado ni los principales operadores políticos del gobierno —Jorge del Castillo y Mercedes Cabanillas— se salvaron de este importante descenso en la valoración de la opinión pública, que llevó la aceptación del régimen de 47% a 34% en idéntico periodo, según la misma fuente. En este proceso, la imagen del Congreso de la República, que nunca fue muy buena, se encuentra entre las más melladas: pasó de 39% de aceptación en su mejor momento a apenas 18% en junio.

EL ESFUERZO DE MERCEDES CABANILLAS

El deterioro de la valoración del Congreso de la República tiene una larga historia que comienza prácticamente con el fujimorismo. Desde ese momento, los sucesivos cambios en su composición evidenciaron la profunda crisis de representación que vive el país y la precariedad de nuestro sistema de partidos, fracasando uno tras otro los diversos intentos por recuperar su imagen desde el inicio de la transición a la democracia.

Por su composición, el actual Congreso estaba llamado a ser un espacio de discusión intensa y de ardua construcción de acuerdos. El virtual suicidio del nacionalismo, convertido en la primera minoría de este poder del Estado —ruptura de su alianza con Unión por el Perú, incapacidad y falta de experiencia para actuar coordinadamente en el sistema político, ausencia de un proyecto claro y limitaciones ostensibles de su liderazgo—, y la muerte de Unidad Nacional —comprometida con su participación en el manejo de la economía y la producción desde el primer momento, desintegrada posteriormente como alianza política y directamente afectada por escándalos de corrupción que comprometen a varios de sus congresistas— allanaron el camino del partido de Alfonso Ugarte, facilitándole la construcción de ‘mayorías móviles’, ayudado por su ostensible relación con el fujimorismo y por su recurrente acercamiento a sectores de UPP.

En este contexto, la Presidenta del Parlamento se propuso iniciar la reforma institucional de este poder, buscando, entre otras cosas, mejorar su imagen y funcionamiento. Apoyada por una mesa directiva dócil y sin una oposición real, su gestión apuntó a elevar la calidad de la función legislativa, rescatar la representatividad del Congreso y los congresistas, mejorar las funciones de control político y fiscalización, alentar una política de austeridad, reformar la carrera administrativa parlamentaria y establecer las bases de un sistema de rendición de cuentas y de transparencia informativa.³

Aunque menor en relación con el periodo anterior, la producción legislativa fue profusa. Se aprobaron 212 normas, entre leyes y resoluciones legislativas, de las cerca de 1.500 iniciativas legislativas, mayoritariamente presentadas por los grupos parlamentarios, entre los que sobresalieron PNP-UPP (435) y el partido de gobierno (303). Destacaron las leyes de igualdad de oportunidades

entre mujeres y hombres, la de libre desafiliación de las AFP y régimen especial de jubilación anticipada, la de mancomunidad municipal, la que agiliza el proceso de adquisiciones y contrataciones del Estado y la de formalización y titulación extraordinaria de predios urbanos. Simultáneamente, manteniendo una tradición negativa, el Congreso renunció a su capacidad legislativa a favor del Ejecutivo en materias neurálgicas como la reforma tributaria, el tráfico ilícito de drogas, lavado de activos y terrorismo, a la par que fue incapaz de aprobar otras normas largamente postergadas como la reforma del Poder Judicial, la Ley General del Trabajo, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo o la Ley del Empleo Público. Y ni hablar del retorno a la Constitución de 1979 anunciado en la campaña electoral...

La mejora de la función de representación se limitó al Foro de la Agenda Legislativa, que en siete reuniones congregó a una veintena de organizaciones sociales, así como al funcionamiento de un par de módulos orientados a recoger denuncias de los ciudadanos. La fiscalización, por su parte, se expresó en las 249 visitas que tuvieron que hacer los ministros a las comisiones ordinarias y al pleno, así como la constitución de dos comisiones organizadoras, las 17 investigaciones de la Comisión de Fiscalización y la conformación de 10 grupos de trabajo, sin que se perciban mayores resultados de ese esfuerzo.

Cierto es que este Congreso ha costado en el año 42 millones de soles menos que el anterior como consecuencia de los recortes en los sueldos y en la administración (el servicio parlamentario pasó de 1.011 trabajadores a 853, que fueron evaluados y capacitados); también es cierto que el concurso público para la designación de los secretarios técnicos de once comisiones ordinarias contribuye a mejorar la calidad de su trabajo y alienta la meritocracia. Sin embargo, es claro que estas medidas y otras similares no alcanzan para lograr la indispensable reingeniería que requiere el Poder Legislativo para adquirir sentido y mejorar su imagen.

El esfuerzo de la presidenta Cabanillas y su capacidad de gestión alcanzaron para permitirle un nivel significativo de aprobación hasta abril del presente año, pues había logrado separar su figura de la del Congreso de la República (su aceptación siempre fue bastante mayor que la de la institución) y mantenido hasta entonces un aura de eficiencia, cierta disposición al diálogo y capacidad concertadora. A partir de ese momento, las limitaciones y deficiencias del Parlamento y de sus integrantes, a los que no fue ajena la propia congresista, anularon sus réditos.

CUANDO LOS ESCÁNDALOS COPAN LA ESCENA...

Más allá de la pobreza mostrada por el Congreso, los meses transcurridos este año estuvieron marcados por una sucesión de pequeños escándalos. Mientras 33 congresistas acudieron al Tribunal Constitucional buscando regresar a una inmunidad parlamentaria absoluta, que había sido saludablemente modificada por el Reglamento del Congreso, cerca de 15 congresistas se vieron envueltos en acusaciones y denuncias en torno al personal que trabajaba para ellos. El ruido ocasionado por los afanes lúdicos de los congresistas Velásquez Quesquén y Torres Caro en un viaje al Brasil, se apagó ante el torrente de nuevas historias.

Elsa Canchaya, de Unidad Nacional, finalmente suspendida y reemplazada en el Congreso, y Walter Menchola, de la misma agrupación, iniciaron la procesión. La trabajadora del hogar de la primera y una amiga cercana del segundo fueron la causa. Con ellos se abrió una caja de sorpresas de la que salieron congresistas de las distintas agrupaciones presentes en el legislativo. El fujimorista Ricardo Pando y la aprista Tula Benites fueron acusados de tener trabajadores fantasmas que cobraban; el upepista Edgar Reymundo, para más señas presidente de la Comisión de Fiscalización, tenía un asesor que obtenía doble remuneración del Estado; Franco Carpio, de Unidad Nacional, fue señalado por presionar para que su conuñado sea nombrado rector de una universidad; José Vega, de UPP, fue denunciado por tener como trabajadora a la esposa de su hijo... La lista es más larga aún y las denuncias periodísticas alcanzaron a otros como José Mallqui, Rafael Yamashiro, Aldo Estrada y Susana Vilca.

La lentitud y la debilidad para atender estos casos reforzaron el sentido común que sostiene que otorongo no come otorongo, instalado desde hace buen tiempo. Más recientemente, el espectáculo patético de la designación de los nuevos integrantes del Tribunal de Garantías Constitucionales, que

comprometió a la mayoría de fuerzas parlamentarias, terminó de desnudar al Congreso. La pretensión de alcanzar un acuerdo político partidario que desconocía los resultados de un concurso poco transparente, naufragó finalmente con el destape del almuerzo de Agustín Mantilla con uno de los recién designados. Terminó también con el Oficial Mayor del Congreso, que fue ofrecido como chivo expiatorio de la gestión poco clara de la Presidenta del Legislativo en esta materia y de los manejos del congresista aprista Aurelio Pastor, responsable de todo el proceso. Más importante aún, liquidó el eventual interés de Mercedes Cabanillas por su reelección y evidenció las tensiones y diferencias entre esta y Jorge Del Castillo, dos de los principales operadores políticos del gobierno.

UN FUTURO DIFÍCIL

Con este escenario y con su imagen por debajo del nivel de flotación —una encuesta reciente lo presenta como la institución más corrupta del país—⁴, el futuro inmediato del Congreso se presenta difícil. La elección de su nuevo presidente está hoy rodeada por la incertidumbre y no es claro que el partido de gobierno, carente de figuras mínimamente consensuales, pueda continuar ejerciendo tal función, aunque a la vez parece poco probable que las otras minorías se pongan de acuerdo en una fórmula única.

Cualquiera que sea el resultado, el desafío que enfrentará la próxima gestión del Legislativo será enorme. Se trata no solo de recuperar una imagen que hoy se encuentra absolutamente deteriorada, sino de enfrentar su propia reingeniería, la que no es posible al margen de la reforma del Estado y del funcionamiento del sistema de partidos, normas electorales y de control incluidas. El futuro de la democracia y de su calidad en el país pasa por el fortalecimiento del Legislativo. Para ello se requieren ideas, voluntad política y transparencia, que hasta ahora han faltado.

1 Investigador principal de *desco*.

2 Según las encuestas de Apoyo Opinión y Mercado S. A.

3 «Discurso de la Presidenta del Congreso, Dra. Mercedes Cabanillas Bustamante, al clausurar la legislatura ordinaria». En <www.congreso.gob.pe>.

4 Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. *Estado de la opinión pública: Corrupción*, año II, Lima, junio de 2007. ■