

PARLAMENTO UNICAMERAL O BICAMERAL Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Durante su vida republicana el Parlamento del Perú ha demostrado una clara tendencia hacia la instauración de Congresos Bicamerales, no obstante algunas variantes que pudieron existir. De la misma manera la estructura y organización del Estado ha sido absolutamente centralista. Podría decirse en consecuencia que el sistema Bicameral fue consustancial al centralismo estatal.

La excepción más notable es aquel sistema que imperó durante la década del 90 con un Congreso Unicameral que sirvió al poder político para convalidar los actos de corrupción. Este acontecimiento pudo confirmar la opinión que señala que una sola Cámara tiene una naturaleza monolítica, lo cual o es muy débil, o genera dictadura parlamentaria; sin embargo por haber tenido vigencia durante un Gobierno dictatorial no puede ser tomado en cuenta como aspecto negativo del sistema Unicameral.

El contexto actual se diferencia por ser el inicio del proceso de descentralización cuyo marco normativo básico está constituido por la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales. Se ha señalado como finalidad de la descentralización el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población. A partir de este marco normativo están en vigencia desde enero del año en curso, mediante elección democrática, los gobiernos regionales que en una primera etapa son equivalentes a los Departamentos del País.

Paralelamente se viene trabajando lo concerniente a la modernización del aparato estatal que tiene como objetivo lograr una estructura y organización pequeña, consistente con la limitación de recursos fiscales, pero a su vez ágil y moderna.

Frente a tales cambios irreversibles que se vienen produciendo surge la discusión de cual es el sistema de organización parlamentaria que mejor se adecua al nuevo contexto.

Puede mantenerse la regla general del sistema Bicameral de organización parlamentaria en el cual existiría una Cámara de Diputados, elegidos por distrito múltiple, que responda a los criterios de descentralización, en el cual las regiones y departamentos estén representados en el Parlamento; y una Cámara de Senadores, elegidos por distrito único, con funciones específicas y que respondan al interés de la nación en su conjunto. Esta concepción es coherente con el sistema de gobierno unitario, representativo y descentralizado, que establece el Artículo 43° de la Constitución Política del Perú.

Una variante de la organización Bicameral del Parlamento puede estar constituido por la existencia de una Cámara de Diputados, elegidos por circunscripciones en función al número de votantes; y una Cámara de Senadores, elegido también por distrito múltiple, que responda al criterio de regionalización que se dará más adelante mediante la integración o fusión de dos o más circunscripciones departamentales colindantes, tal como está contemplado en la Ley de Bases de la descentralización.

No se descarta una organización parlamentaria en el que exista una Cámara Única, acorde con los principios de racionalidad y las limitaciones de orden fiscal, pero con suficientes mecanismos de control a fin de evitar decisiones apresuradas o que podría generar dictadura parlamentaria o sumisión absoluta al gobierno de turno. Esta Cámara debiera ser elegida por distrito múltiple para ser coherente con los criterios de descentralización, de manera que se constituya en una adecuada representación de los intereses económicos y sociales de cada circunscripción.

Los mecanismos de control a que se hace referencia pueden ser el otorgamiento de un papel más relevante a las Comisiones Permanentes y a las Comisiones Dictaminadoras, los que deben constituirse en filtros para que no prosperen iniciativas legislativas sin los requisitos técnicos y legales necesarios para convertirse en Ley. A este respecto es ilustrativo mencionar que durante los primeros 5 meses del año 2002, de 1548 iniciativas presentadas sólo 197 fueron aprobadas (Informe ojo ciudadano en el Congreso – CONSODE). Tal nivel de productividad pudiera elevarse con un mayor esfuerzo sistemático y concentrado en el análisis de la viabilidad de la norma, y consecuentemente el trabajo parlamentario estaría concentrado a proyectos de normas de calidad.