

PD-ABZ-224

Prepared by

**State University of New York
Center for International Development**

Monitoring and Evaluation Report

Covering the period

July 28, 2002 – July 27, 2003

With funding from

**United States Agency for International Development
USAID/Peru**

August 07, 2003

IQC No. AEP-I-807-00-00003-0

Task Order 807

Developing Skills of the Peruvian Congress

INFORME DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

28 de Julio de 2002 – 27 de Julio de 2003

Indicador 3(b)

Porcentaje de la legislación incluida en la Agenda Legislativa Anual que es aprobada durante el periodo legislativo 2002-2003.

La agenda legislativa contiene 101 temas. 40 de ellos, 40%, han sido aprobados entre el 28 de julio, 2002 y el 27 de julio 2003. 14 fueron aprobados antes del 31 de diciembre.

1. *Ley de Puertos*
2. *Ley Orgánica de Regiones*
3. *Ley Orgánica de Municipalidades (gobiernos locales)*
4. *Ley de presupuesto, equilibrio financiero y endeudamiento 2003*
5. *Modificación de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud*
6. *Ley de Asilo*
7. *Modificación a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado*
8. *Modificaciones al Reglamento del Congreso*
9. *Ley de Seguridad Ciudadana*
10. *Ley de Rondas Campesinas*
11. *Ley sobre Hostigamiento Sexual*
12. *Modificación de la ley de creación de la Comisión de Lucha Contra el Contrabando*
13. *Ley de Ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional.*
14. *Convenio sobre prevención de contaminación del mar por desechos y otros.*
15. *Ley de seguridad y prestaciones alimentarias*
16. *Ley de mercados mayoristas*
17. *Ley de Pymes (pequeña y mediana empresa)*
18. *Ley de Aguas*
19. *Ley de derechos de propiedad en zonas rurales*
20. *Ley de promoción del Turismo*
21. *Ley marco de la Amazonía*
22. *Ley del Sistema electoral*
23. *Ley de prudencia y transparencia fiscal*
24. *Ley de servicios postales*
25. *Ley del impacto ambiental*
26. *Ley de administración de justicia comunal*

27. *Ley de transparencia en la gestión de intereses (lobby).*
28. *Ley orgánica del ministerio de defensa*
29. *Modificación a la ley de Relaciones Colectivas*
30. *Reforma Tributaria*
31. *Bono de Mejoramiento Barrial*
32. *Ley de creación del Fondo de Compensación Regional*
33. *Ley del Foncomun*
34. *Modificación de la Ley de acciones de Garantía*
35. *Medidas tributarias complementarias para el financiamiento presupuestal*
36. *Regulación de Beneficios por colaboración eficaz en casos de terrorismo y traición a la patria*
37. *Modificaciones al Código Penal y al Código Procesal Penal*
38. *Ley General de Bomberos*
39. *Ley de Ciencia Tecnología e información*
40. *Ley de administración de los regimenes pensionarios*

Indicador 3.1 (a):

Porcentaje de reformas internas clave, recomendadas en el Plan Estratégico 2002-2006, que han sido adoptadas e implementadas (además del análisis del impacto que han tenido las reformas en la labor congresal.)

El Plan Estratégico contiene 139 líneas de acción. 16 de estas (11.5%) han sido adoptadas e implementadas entre el 28 de Julio del 2002 y 27 de Julio de 2005.

Estas líneas de acción incluyen:

1. *Desarrollar el proceso de formulación de la Constitución*
2. *Promover un debate nacional y concertación política para la formulación de la reforma constitucional*
3. *Concertar entre los grupos políticos los temas de prioridad legislativa*
4. *Aprobar la Agenda Legislativa sobre la base de los temas priorizados*
5. *Difundir la Agenda Legislativa Priorizada*
6. *Divulgación de la Agenda del pleno*
7. *Publicar los proyectos de ley y promover la consulta ciudadana*
8. *Realizar audiencias públicas para debatir iniciativas legislativas*
9. *Promover la participación ciudadana a través de la página web y listas de interés*
10. *Aprobar el Plan estratégico institucional*
11. *Obtener recursos para implementar el Plan Estratégico*
12. *Aprobar la nueva organización del Congreso*
13. *Desarrollar el sistema de gestión por centros de costos*
14. *Desarrollar el Centro de Investigaciones Parlamentarios*

⁷ Fuente: Plan Estratégico del Congreso

15. *Utilizar experiencias exitosas de otros parlamentos en relación con los medios de comunicación*
16. *Creación de la Comisión de Modernización del Congreso*

Analisis narrativo del impacto de las reformas en el desempeño del Congreso

“Este proceso esta haciendo una diferencia en la manera como trabaja el Congreso?”

El periodo comprendido entre el 28 de Julio del 2002 hasta el 27 de Julio del 2003, ha sido marcado por un intenso volumen de trabajo en el Congreso. Esto se ha visto reflejado en la cantidad de sesiones del pleno (105 sesiones, casi una por cada tres días del año), de la comisión permanente (51 sesiones), la cantidad de eventos (495 eventos sólo entre septiembre y julio del 2003), las sesiones de las comisiones ordinarias (658 sesiones), a lo que se adicionan las comisiones investigadoras, los grupos parlamentarios, la junta de portavoces, el consejo directivo, etc.

Adicionalmente, se han registrado más de 4000 proyectos (el 91% han sido presentados por congresistas); 167 leyes y 77 resoluciones y decretos legislativos³; a lo que se agrega el debate y aprobación de mas del 80% de los artículos de la reforma constitucional, proceso que contó con la contribución de expertos y los resultados de 30 audiencias públicas⁴ realizadas en todo el país.

Durante este periodo, SUNY presentó a la extinta Comisión Técnica del Congreso, un conjunto de planteamientos orientados al fortalecimiento del Congreso, los que se identifican con los objetivos centrales del plan estratégico del Congreso: 1. legislación; 2. fiscalización y control político; 3. representación y 4. fortalecimiento institucional.

En el ámbito *legislativo*, SUNY propuso una metodología para la formulación, seguimiento, control y difusión de la *Agenda Legislativa Anual*. Esta propuesta comprende un acuerdo del Consejo Directivo y un Reglamento de Agenda Legislativa Anual que regule el procedimiento desde la etapa de formulación hasta la de difusión; a fin que sirva como marco al proceso de planificación de la gestión legislativa, facilitando la concertación entre el Ejecutivo y el Legislativo, y promoviendo la transparencia en la función legislativa.

Con respecto a la *Agenda Priorizada Anual* correspondiente al periodo 2002-2003, de los 101 temas priorizados, 40 han dado lugar a 59 leyes. A lo largo del periodo se han presentado 1085 proyectos de ley referidos a 94 temas y solo 7 temas no han recibido iniciativa alguna.⁵

3. Véase Documento Resumen de la Gestión de la presidencia del Hon. Congreso Nacional, 2002-2003, Oficina de Asesoría y Relaciones del Congreso, 2003, p. 10. Véase también: Informe de Comisiones publicado el 19/08/05 en La Gaceta del Poder Judicial, 19/08/05, p. 10. Véase también: Informe de Comisiones Web del Congreso Peruano. Véase también: Informe de la Oficina de Asesoría y Relaciones del Congreso, 2002-2003, p. 10.

En la propuesta presentada por SUNY se resalta conveniencia de la reducción del número de temas en la agenda y la aprobación de un reglamento detallado de funcionamiento..

En el ámbito legislativo, a fin de fortalecer las Comisiones Ordinarias SUNY ha propuesto la creación de Secretarías Técnicas con personal de carrera. La propuesta incluye contribuir a capacitar a este personal respecto de la metodología de trabajo en comisiones, y establecer procedimientos estandarizados, contribuyendo a generar la memoria institucional de cada Comisión.

En lo referente a la función de *representación*, SUNY ha efectuado un conjunto de propuestas relacionadas con la implementación y regulación de mecanismos de consulta ciudadana como por ejemplo, las Audiencias Públicas. Teniendo en cuenta el gran volumen de eventos que se realizan en el Congreso (495 eventos entre septiembre del 2002 y julio del 2003), SUNY consideró importante reglamentar uno de los eventos que se celebran con mayor frecuencia: las Audiencias Públicas.

La propuesta de Audiencias plantea hacer una distinción entre los eventos que guardan relación con los proyectos de ley y resolución legislativa que se encuentran en estudio en alguna de las Comisiones, a los que se denominaría *Audiencias Públicas Legislativas*, y todos los otros eventos. Como complemento se ha diseñado un Reglamento que contempla la organización del evento y la recopilación de la información que se genere en su desarrollo

Como referencia, se puede señalar que, en el último periodo legislativo, además de las actividades realizadas por la Oficina de Eventos, se han realizado una gran cantidad de otras actividades bajo distintas denominaciones; así, 217 coordinados por la Dirección de Protocolo, 25 por la Dirección de Cultura y 74 por las Oficinas de Participación Ciudadana en provincias.

El número de personas registrado por el congreso para estas diversas actividades es en cada caso: invitados a Comisiones 5,464 personas, visitas a las oficinas desconcentradas 52,558 personas; a lo que se añade 13,306 personas que participan en el *Parlamento Virtual Peruano* y 101,754 personas en visitas guiadas al parlamento. No se conoce el total de personas que asistieron a las diferentes audiencias públicas realizadas, ya que el Congreso no registra esta información en forma sistemática.

La regulación del procedimiento de Audiencias Públicas Legislativas, significaría un importante avance en el fortalecimiento institucional del Congreso. Contribuiría a

⁷ Fuente: Informe de la Oficina de Eventos sobre actividades realizadas en el periodo legislativo 2002-2003.

⁸ Fuente: Documento Resumen de la Gestión de la presidencia del D.T. 2002-2003.

⁹ Fuente: La promueven miles de unidades de documentos de usuarios que se encuentran en línea en las Oficinas de Participación Ciudadana porque en el documento de la propuesta se especifica que se debe registrar a los usuarios.

Mejorar y estandarizar el trabajo en Comisiones, y permitiría canalizar adecuadamente las opiniones de la ciudadanía.

En el ámbito de las relaciones del Congreso con los medios de comunicación, que también forma parte del tema de Representación, SUNY, ha elaborado varias propuestas para fortalecer la relación con los medios y contribuir a fortalecer la imagen del Congreso. Estas propuestas son: a) la creación de un Consejo editorial, responsable de la página web del Congreso a fin de orientarla dentro de las políticas estratégicas institucionales; b) el rediseño de la página web del Congreso, en función de las políticas y estrategias de imagen institucional, c) difusión de un estudio realizado por la ONG Suma Ciudadana, que revela las relaciones entre los ciudadanos y los congresistas; d) la realización de un ciclo de talleres para Congresistas, asesores, funcionarios, y cronistas parlamentarios que facilite las relaciones con los medios; y e) recomendaciones y sugerencias para enriquecer el Plan Estratégico en el ámbito de relaciones con los medios.

En el ámbito de **Control Político y Fiscalización**, y dentro del marco del plan estratégico, SUNY ha efectuado algunas propuestas de fortalecimiento mediante actividades de asistencia técnica y consultorías a nivel de Comisiones Investigadoras, de la Comisión de Ética, y de la capacitación a los funcionarios de estas áreas.

La contribución de SUNY en este aspecto podría enriquecerse aun más como resultado de los mecanismos propuestos por el Dr. James Wesberry, a fin de mejorar la planificación, los requisitos mínimos de personal a cargo de la investigación, la implantación de técnicas probadas de investigación, la estructura de los informes, sus conclusiones y recomendaciones dentro de la ley, las normas de ética y de conducta forense, equidad, claridad, e independencia política

Como acciones de Control Político, en el periodo 2002-2003: se interpeló a un Ministro, uno asistió a la estación de preguntas, ocho asistieron a presentar informes diversos, el Gabinete acudió a dos sesiones para los debates de los proyectos del presupuesto, y en otra oportunidad para informar la política general de gobierno como parte de la investidura del gabinete; adicionalmente, los ministros asistieron en 149 ocasiones invitados por las respectivas Comisiones. Así mismo, los congresistas enviaron más de 19.000⁹ cartas u oficios a los diferentes ministerios y otras entidades del aparato del Estado, para solicitar información para legislar, fiscalizar o representar (pedidos de informes).

Con relación al ámbito del **Fortalecimiento Institucional**, se coordinó con la extinta Comisión Técnica el apoyo en el área de capacitación la cual es frecuentemente afectada por recortes presupuestales en todos los programas de austeridad. SUNY considera la capacitación como una inversión en los recursos humanos con lo que cuenta el Congreso.

⁹ Fuente: Informe del departamento de Despacho Parlamentario de julio de 2003

los que son el factor clave del éxito de una institución. Bajo lo señalado en el Plan Estratégico, se ha identificado los mecanismos, metodología y operatividad del Plan de Capacitación Institucional, a fin de ajustarlo a los requerimientos de inducción, formación y perfeccionamiento, en base a un enfoque de gestión por competencias, mientras paralelamente se definen los perfiles de los cargos funcionales, tanto de la organización como del servicio parlamentario.

Las recomendaciones de SUNY, permitirán al Congreso identificar mejor la estrategia de desarrollo de sus recursos humanos, y la implantación de líneas de carrera.

Otros aspectos del fortalecimiento institucional apoyados por SUNY, son: asistencia técnica a la Dirección de Participación Ciudadana, al Centro de Investigación Parlamentaria, a la Biblioteca del Congreso, a las Comisiones de Fiscalización, de Ética, Gerencia de Recursos Humanos, Dirección de Comisiones, Cooperación Internacional, entre otras.

Resulta relevante hacer una breve explicación de lo que implicará la creación de la Unidad de Estadística del Congreso. El objetivo más importante es facilitar la reorganización y la actualización de la información estadística institucional bajo estándares y procedimientos que den el marco de rigurosidad y garantía que sólo analistas estadísticos profesionales pueden proporcionar. Es importante señalar que para elaborar este informe se ha requerido de una serie de datos estadísticos que han sido muy difíciles de conseguir justamente por la falta de una unidad de estadística que centralice, organice y actualice esta información. Por ello, en algunos casos se ha tenido, incluso, que contrastar datos publicados en un medio con los que aparecen en la web o en informes internos del Congreso y muchas veces estos datos no han coincidido por la manera distinta en que cada área registra la información.

Indicador 3.2 (a):

Porcentaje de leyes de la Agenda Legislativa Anual -aprobadas durante Enero del 2003 y Julio del 2003- que han incluido la celebración de Audiencias Públicas en su etapa de estudio y análisis.

El número total de temas comprendidos en la Agenda Legislativa Anual es 101. De esos, 40 han sido aprobados. De esos 40, solo 14 han organizado de manera formal Audiencias Públicas. Estos fueron:

1. *Ley Orgánica de Regiones*
2. *Ley Orgánica de Municipalidades (gobiernos locales)*
3. *Ley de Seguridad Ciudadana*
4. *Ley sobre Hostigamiento Sexual*
5. *Ley de seguridad y prestaciones alimentarias*
6. *de Pymes (pequeña y mediana empresa)*

7. *Ley marco de la Amazonía*
8. *Ley del Sistema electoral*
9. *Ley del impacto ambiental*
10. *Ley de transparencia en la gestión de intereses (lobby).*
11. *Ley orgánica del ministerio de defensa*
12. *Modificación a la ley de Relaciones Colectivas*
13. *Ley del Foncomun*
14. *Modificación de la Ley de acciones de Garantía*

Indicador 3.2 (b):

Porcentaje de regiones (departamentos) que cuenta con Oficinas Desconcentradas del Congreso operativas.

Se ha planeado la implementación de treinta y dos Oficinas Desconcentradas del Congreso. 17 oficinas ya fueron abiertas entre el 28 de Julio de 2002 y el 27 de Julio del 2003. Esto se traduce en un resultado de 74% del total de oficinas planeadas.

Las Oficinas abiertas se encuentran en:

1. Ancash
2. Amazonas
3. Cajamarca
4. Huancavelica
5. Huanuco
6. Ica
7. Lambayeque
8. Loreto
9. Madre de Dios
10. Moquegua
11. San Martín
12. Pasco
13. Piura
14. Tumbes
15. Ucayali
16. Ayacucho
17. La Libertad

Indicador 3.3 (a):

Porcentaje de la legislación que ha sido aprobada (o considerada) durante el periodo legislativo comprendido entre el 28 de Julio del 2002 y el 15 de Julio del

