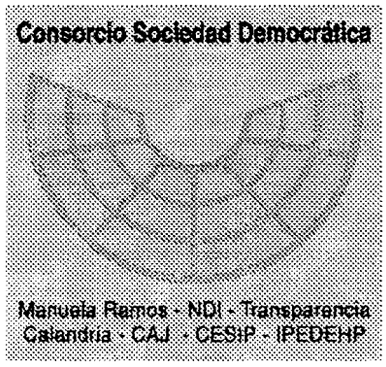
PD-ACA-822




**Proyecto**

# "Apoyo a la Sociedad Civil para Reformas Políticas Democráticas en el Perú: Congreso"

**INFORME TRIMESTRAL**

**1ro. de enero de 2003 – 31 de marzo de 2003**

## Consorcio Sociedad Democrática:

- Movimiento Manuela Ramos - MMR
- National Democratic Institue - NDI
- Comisión Andina de Juristas - CAJ
- Asociación Civil Transparencia - AT
- Instituto Peruano de Educación en DDHH y la Paz - IPEDEHP
- Centro de Estudios Sociales y Publicaciones - CESIP
- Asociación de Comunicadores Sociales Calandria – CALANDRIA

Lima, 30 de abril de 2003

# SECCIÓN 1 – NARRATIVO

## I. Breve Análisis del Contexto Político e Impacto en el Programa

El Congreso de la República es el principal escenario político que afecta directa o indirectamente en el desarrollo del proyecto, por ello el análisis de coyuntura está centrado y se estructura sobre el proceso legislativo. Por otro lado, las percepciones ciudadanas y el tratamiento informativo sobre el Congreso también son elementos tomados en consideración porque el proyecto intenta tender puentes entre estas esferas y el Congreso.

El análisis de la coyuntura política y su impacto en la implementación del proyecto, se desarrolla por ejes temáticos los que se presentan a continuación:

a. *Agenda legislativa del Congreso*
Durante la Legislatura julio – diciembre de 2002 (ampliada hasta el 31 de enero de 2003), la agenda legislativa prevista para dicho período fue cumplida en dos terceras partes. De los 67 temas incluidos en la agenda correspondiente a dicho periodo, 45 de ellos fueron tratados (67.2 %) y 22 quedaron pendientes (32.8 %).

Con relación al estado de la cuestión de las leyes pertinentes a los temas del proyecto, se resalta lo siguiente:

- Ley de acceso a la información
Modificación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley Nº 27806). Esta norma fue cuestionada desde su origen y fue objeto de una acción de inconstitucionalidad, ante el Tribunal Constitucional, por parte de la Defensoría del Pueblo. Se objetó por que permitía clasificar la información como secreto de Estado en razón de la seguridad nacional, excepción que resultaba demasiado amplia. La norma modificatoria incorporó algunas reformas como la distinción de los tipos de información en *clasificada, reservada y confidencial.* Asimismo se precisa los plazos para la implementación de los portales de información pública y obliga a las entidades privadas que brindan servicios públicos a publicar su correspondiente portal en Internet.

- Ley de participación ciudadana y control social
En debate las propuestas de modificación a la ley por el grupo de trabajo de la Comisión de Constitución.

- Proyecto de Ley de fiscalización a las ONGs
Este proyecto de Ley presentado por la Congresista Celina Palomino (PP), tiene por objetivo crear mecanismos para la fiscalización de las ONGs. Actualmente, aún se encuentra en la Comisión de Fiscalización y Contraloría. Cabe resaltar, que esta iniciativa expresa la opinión de un sector del Congreso hacia las ONGs que no las acepta como un actor de la sociedad civil para la interlocución y alimenta una actitud de "sospecha" hacia estas instituciones.

b. *Reformas internas en el Congreso*

No se ha producido ninguna modificación al Reglamento interno, durante el periodo reportado.

- Oficinas desconcentradas de Participación Ciudadana del Congreso - ODPC
  Hasta el 28 de marzo, se han instalado 14 oficinas ubicadas en: Amazonas, Cajamarca, Cerro de Pasco, Piura, Loreto, Ancash, Huánuco, Madre de Dios, Tumbes, Ucayali, Ica, Moquegua, Huancavelica y Lambayeque. Sin embargo, no todas cuentan con infraestructura y suficientes recursos para la atención de la ciudadanía.

c. *Reforma Constitucional*

En la presente legislatura ordinaria, continúan las labores para la reforma constitucional. El procedimiento seguido por el Congreso generó oposiciones y cuestionamientos por parte de determinados sectores, quienes plantearon objeciones al proceso de reforma emprendido en los términos previstos por la Ley 27600 por considerar que el Parlamento, en tanto poder constituido, no puede realizar una reforma total de la Constitución. Dichos sectores plantearon la necesidad de reunir firmas para convocar a un referéndum y elegir una Asamblea Constituyente.

Sobre el particular, el Colegio de Abogados del Cusco presentó una Acción de Inconstitucionalidad contra la Ley 27600 sosteniendo que el Congreso de la República, en virtud de la referida ley, se está arrogando atribuciones que son propias del poder constituyente originario. Finalmente, el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda y en consecuencia legitimando el proceso iniciado por el Congreso en este tema. Cabe señalar que el Magistrado Aguirre Roca emitió un voto singular en el sentido de que la reforma de la Constitución debe realizarla un órgano ad-hoc designado por el pueblo.

d. *Legislación en materia de género*

En el trimestre reportado los temas vinculados a la equidad de género han tenido el siguiente tratamiento por parte del Congreso de la República:

En cuanto a avances:

- Aprobación de la ley que sanciona el hostigamiento sexual en los ámbitos laboral, educativo, militar y policial. Ley N° 27942 publicada el 27 de febrero.
  Con la dación de esta disposición se culminó un periodo de marchas y contramarchas en la atención al tema del acoso/chantaje/hostigamiento sexual. Significando un avance en el marco normativo, se debe señalar que esta ley sólo sanciona el hostigamiento jerárquico (el que se da en relación de dependencia o autoridad) y no ha recogido el tema del hostigamiento o acoso sexual ambiental que es el que se produce en una relación de pares. Es una tarea pendiente la modificación y perfeccionamiento de esta norma legal.

  Finalmente se deba resaltar que con la aprobación de esta ley, el Perú cumple con sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos. La Convención para la eliminación de la violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará), ratificada por el Perú, considera al acoso sexual en el ámbito público como una forma de violencia contra la mujer.

- Aprobación del artículo 49-A° de la Ley de Reforma Constitucional sobre igualdad de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos partidarios y de elección popular y la adopción de acciones positivas para garantizar este derecho, en la regulación de los partidos políticos y del régimen electoral.
  Con la aprobación de este artículo el Estado se obliga a la adopción de acciones afirmativas en materia de participación política para mejorar la posición de las mujeres en los niveles de toma de decisiones y de adopción de políticas.

  *No atendidos*
- Derogación de la competencia conciliatoria en materia de violencia familiar, de las DEMUNAS y fiscalía. Pese a haber estado en la Orden del Día de la agenda del Pleno, esta ley no ha sido aún aprobada. Llama la atención que este tema no haya sido visto todavía por lo que se ha vuelto a recordar -vía cartas- a las y los congresistas en especial a la segunda vicepresidenta y a por ser una de las autoras del proyecto sobre la materia.
- Ley sobre las trabajadoras del hogar. Este sector laboral mayoritariamente conformado por mujeres sigue bregando por la dación de una ley que regule su actividad laboral y derogue las normas vigentes que son claramente discriminatorias y por tanto vulneran los derechos humanos.
  Pese a que la Comisión de Trabajo del Congreso ya dictaminó favorablemente sobre este tema, la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social aún no emite su dictamen. En el debate, algunas integrantes argumentaron en contra bajo fundamentaciones subjetivas y con claros connotaciones discriminatorias a este sector laboral.

- Ley de igualdad de oportunidades. Otro tema que no ha merecido atención de la Comisión de la Mujer. La Comisión de Derechos Humanos ha dictaminado sólo sobre dos proyectos pese a que ya habían sido presentados siete iniciativas sobre este tema.
  Últimamente el Ejecutivo ha presentado un nuevo proyecto (N° 6583) y ha retirado el proyecto 3125 -también del Ejecutivo- que había sido presentado al término de la gestión de la Ministra Blondet en la cartera del PROMUDEH (hoy MIMDES). La nueva iniciativa del Ejecutivo no reconoce en forma expresa las desigualdades entre hombres y mujeres y la necesidad de promover la igualdad de oportunidades bajo un enfoque de equidad de género.

- Ley de trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares. Este tema tampoco ha sido atendido y se espera que en el proyecto de la ley general del trabajo -próxima a debatirse- merezca un desarrollo y atención especial. Cabe señalar que el Perú ha ratificado un convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre este tema lo que le obliga a adoptar normas internas para el cumplimiento de este compromiso internacional en materia de derechos laborales.

- Ley de Reforma Constitucional:
  No ha considerado la política de población como una obligación del Estado. La no mención en la Carta Magna debilita el ejercicio del derecho de la población

a información, educación y servicios de calidad sin discriminación y respetando la libertad y autonomía de las personas.

El artículo 4° de la Ley de Reforma Constitucional ya ha sido aprobado y su texto sólo establece la obligación del Estado para promover la paternidad y maternidad responsables y programas de educación sexual.

No ha recogido las propuestas de diversos sectores sobre la consagración de un Estado laico que fortalece y perfecciona la democracia. El artículo aprobado (art. 71°) amplía el reconocimiento además de la iglesia católica, a las otras confesiones religiosas. Esto contradice el derecho a guardar reserva sobre las convicciones religiosas contenidas en el inciso 3 del artículo 2° de la ley de reforma constitucional.

e. *Procesos de incidencia política de la sociedad civil en el Congreso*

- Ley de partidos políticos
  Fruto de un proceso de concertación es el Ante Proyecto de Ley de Partidos, en el cuál han participado 12 partidos políticos, 19 fuerzas políticas y 23 organizaciones sociales, que ha sido sometido a consulta en 4 ciudades del país, promovido por la Asociación Transparencia. Está previsto que en el periodo legislativo actual se discuta esta propuesta en la Comisión de Constitución para su dictamen y posterior debate en el Pleno.

f. *Percepciones de la ciudadanía sobre la actuación del Congreso*

A partir de una mirada comparativa de diversos sondeos[1] de opinión, se observa las siguientes conclusiones:

- Tendencia de la ciudadanía al reconocimiento de la labor de fiscalización, pero desaprobación de la función legislativa del Congreso.
- Hay demanda ciudadana por participar en el debate de leyes y promulgación de las misma. Asimismo, respecto a la fiscalización del Ejecutivo.
- Desconocimiento de la existencia de las oficinas desconcentradas del Congreso por parte de la ciudadanía.
- Demanda ciudadana de un trabajo concertado entre el Congreso y los Gobiernos Regionales.

g. *Tratamiento informativo del Congreso en los noticieros televisivos de mayor audiencia*[2]

- El Congreso aparece en séptimo lugar entre los actores presentes en la agenda mediatiza
- La corrupción es el tema más abordado con relación al Congreso
- En los tratamientos informativos suele describirse la información pero no analizarse
- Una de cada tres noticias presentadas sobre el Congreso, son sobre conflictos, peleas y disputas entre congresistas o grupos parlamentarios

[1] Sondeo de opinión de Calandria (febrero 2003)
[2] Monitoreo de medios de comunicación elaborado por A.C.S Calandria

## II. Resumen de los Logros Actuales comparados con las Actividades Planificadas

En esta sección se presentarán los principales logros alcanzados en el periodo reportado, en relación a cada resultado del proyecto. Asimismo, se van a listar las aciones realizadas y reprogramadas por cada resultado.

***Resultado 1.1*** **La receptora proporciona aporte técnico con el aporte de la sociedad civil organizada sobre reformas institucionales para promover la participación ciudadana e incrementar el acceso a la información y transparencia**

- Se han concluido con la elaboración de 22 recomendaciones para la implementación de la ley de acceso a la información en el Congreso. Esta propuesta ha sido distribuida a los y las 120 congresistas, Comisión Técnica y altos funcionarios del Congreso. A pedido de la congresista Anel Towsend se está evaluando la implementación de la ley de acceso a la información en el Congreso. Por otro lado, la Congresista Gloria Helfer, que preside la Comisión de Ética Legislativa, está comprometida con el fortalecimiento de la comisión, por ello le interesa enfocar su labor en el acceso a la información tomando como referente los aportes técnicos del consorcio.
- Se han elaborado 21 recomendaciones de la Agenda de género, las cuales están en el documento "Equidad de Género: Requisito para la Democracia"[3]. Está previsto realizar seguimiento de estas propuestas a través de reuniones con parlamentarios y autoridades regionales y locales en las regiones de intervención en el siguiente trimestre.
- En total se han elaborado 43 recomendaciones que equivalen al 98% de la meta establecida para el año I proyecto.
- Está en proceso de elaboración y consulta, la Propuesta de Ley de Participación ciudadana que integrará recomendaciones para su implementación en el Congreso con enfoque de equidad.

**Actividades programadas realizadas**

| *Actividad* | *Logros* | *Dificultades* |
|---|---|---|
| Concluyó la elaboración de la Propuesta técnica sobre *Acceso a la Información* denominada "Acceso a la Información: mejorando la relación entre el Parlamento y la Ciudadanía" | • Contribución del CONSODE a la implementación de la Ley Nº 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública – al interior del Congreso de la República.<br>• Propuesta técnica fue remitida tanto a los 120 parlamentarios como a los funcionarios de alto nivel y principales asesores del Congreso de la República. | No se ha realizado seguimiento a las recomendaciones sobre implementación de la Ley de Acceso a la Información en el Congreso, debido al debilitamiento de la relación con esta institución. Se prevé reanudar relaciones con el Congreso en el siguiente trimestre. |
| Propuesta técnica preliminar sobre la Ley de Participación | • Se encuentra en proceso de elaboración. Se prevé | |

[3] Se anexa publicación

| | | |
|---|---|---|
| Ciudadana e implementación en el Congreso | realizar proceso de consultas ciudadanas, con expertos y con el Congreso en el siguiente trimestre. | |
| Propuestas con recomendaciones para incrementar la presencia de mujeres como congresistas e integrantes del personal del Congreso en posiciones de liderazgo | • Promoverá mayor visibilización de las mujeres en el Congreso | Débil voluntad política para la adopción de pollitas de promoción de la equidad de género por posiciones claramente conservadoras |

## Actividades reprogramadas

| Actividad | Motivo de la reprogramación | Fecha de reprogramación |
|---|---|---|
| Recomendaciones a la oficina de Participación Ciudadana – OPC, para la implementación de oficinas desconcentradas | Dada la competencia de la dirección de participación ciudadana y el papel político que juega el Congreso en la implementación de estas oficinas (p.e. el Congreso tomó la decisión de nombrar administradores de las OPC por un año únicamente), se ha decidido que las recomendaciones tendrán más impacto cuando se evalúe su rendimiento. Sin embargo, se seguirán realizando recomendaciones de manera informal a través de las múltiples coordinaciones que se sostienen para la implementación del proyecto en sinergia institucional con el Congreso. | Segundo año del proyecto |
| Sesiones de trabajo con personal legislativo para elaborar criterios de Análisis de Costo-Beneficio ABC de Proyectos de Ley para grupos marginados | Todavía el Congreso se encuentra en fase de implementar el Plan Estratégico, lo que incluye definir los procedimientos para el ABC. Se ha decido postergar estas sesiones hasta una mayor definición al respecto. | Próximo trimestre se coordinará con SUNNY para analizar las posibilidades de implementación del ABC |

## 2.1. Mayor conocimiento sobre el papel y funciones del Congreso dentro de la estructura estatal

- Se han implementado 7 de los 8 mecanismos[4] propuestos para la meta del año, algunos cubren el ámbito nacional, otros sólo regionales. Y se ha logrado llegar a un aproximado de 1,089 000 personas.
- Se ha implementado la primera campaña en la ciudad de Trujillo, que ha cubierto con algunos mecanismos toda la región de La Libertad. Esta actividad, que en realidad agrupa a varias bajo el lema "Conoce tu Congreso desde tu región", ha permitido articular diferentes acciones dirigidas a diferentes grupos de impacto del proyecto. Esta misma estrategia se va a replicar en las otras regiones de intervención ya que los resultados son óptimos para impactar cualitativa y cuantitativamente en los conocimientos y percepciones de la ciudadanía regional sobre el Congreso sus roles y funciones.
- Los mecanismos como campañas de información pública, programa de televisión "Barra de Mujeres" y materiales impresos, por su cobertura mediática y masiva son los mecanismos más efectivos. Sin embargo, es importante mencionar que el mecanismo de sesiones de entrenamiento y foros públicos posibilita llegar a líderes de opinión (periodistas y líderes sociales) que garantizan la llegada a un porcentaje importante de la población profundizando contenidos.
- Se creó un espacio directo entre congresistas y ciudadanía a través de los foros públicos que permitió dar a conocer la agenda de trabajo del congresista. Esta metodología se va a replicar en todas las regiones para buscar tender puentes entre los Congresistas y sus electores y electoras, porque además se constituye en un espacio interesante para la rendición de cuentas y educativo para la compresión de la labor legislativa.

**Actividades programadas realizadas**

| *Actividades* | *Logros* | *Dificultades* |
|---|---|---|
| Programa televisivo "Barra de Mujeres" | • Promueve el debate público y profundiza en los temas de reforma constitucional y los de la agenda priorizada por el Congreso. A través de la sección "Barra constitucional" se sigue en detalle el avance sobre la reforma y se presenta los diferentes planteamientos en cuanto al procedimiento y al contenido. | • Se transmite a través de canal de un canal de cable (señal cerrada) por lo que la audiencia no es nacional.<br>• Difícil cuantificar y ubicar la audiencia que recibe la señal mediante mecanismos "piratas" o informales |
| Reimpresión y distribución de carpetas (afiches, juegos y dossier de folletos) de difusión "Conociendo el Congreso de la República" | • Impresión de cuadernillos sobre Equidad de género y Acceso a la información.<br>• Distribución de materiales educativos de difusión sobre el | • La distribución a través de instituciones públicas y de la sociedad civil, aunque garantiza la llegada a los grupos de impacto, demora. |

[4] Los mecanismos implementados son: Consulta ciudadana sobre Ley de Participación ciudadana y mecanismos para su implementación en el Congreso; boletín electrónico (ver anexo); boletín semestral de balance de la legislatura; sesiones de entranamiento a periodistas y grupos de vigilancia; difusión de materiales impresos y audiovisuales; y página web. Falta implementar las caravanas ciudadanas.

| | | |
|---|---|---|
| | funcionamiento del Congreso de la República en 89 provincias del Perú.<br>• Se contó con el respaldo de organismos de la sociedad civil y de una institución estatal (Defensoría del Pueblo) las cuales aportaron desinteresadamente en la distribución en las redes de voluntarios. | • Es difícil contar oportunamente con un registro de recepción de los materiales educativos. |
| Campaña "conoce tu Congreso desde tu región"[5] en Trujillo | ▪ Implementación de un plan unificado de las acciones de CONSODE en el marco de una campaña, con actividades dirigidas a líderes, autoridades, periodistas y público en general<br>▪ Se ha generado expectativa acerca de los objetivos y actividades del CONSODE. El tema de la continuidad de las acciones, el impacto del trabajo en el Congreso de la República y las herramientas prácticas para la vigilancia ciudadana aparecen como preocupación de los actores locales.<br>▪ Estrategia de lanzamiento de campaña en conferencia de Prensa es clave para motivar el interés del periodismo sobre el tema del Congreso. Concurrieron 36 periodistas. | • El debilitamiento de las relaciones con el Congreso, han afectado las coordinaciones iniciales para la participación de la Oficina de Participación ciudadana en las diferentes actividades de las campañas regionales. Se espera recomponer la relación con el Congreso y contar con la activa participación de los funcionarios.<br>• La existencia de una opinión generalizada de crítica frente al Congreso, por parte de periodistas e instituciones, relativiza la viabilidad del cumplimiento de los objetivos de las actividades de la campaña |
| Página web del CONSODE | Se cuenta con un dominio independiente (www.consode.org.pe) | • Falta difusión<br>• Falta articularla con lincks a otras wèb |
| "Ojo en el Congreso" Boletín electrónico[5] | • Se han elaborado 2 números<br>• Base de datos de 2000 direcciones electrónicos | • Dificultades para recoger opinión de los usuarios |

[5] Se logró la cobertura periodística de las actividades de la campaña en 2 canales de televisión (Panamericana Televisión y Red Global), 7 entrevistas radiales (2 veces en RPP, 2 en Radio Libertad, 2 en Radio Diplomat y 1 en Radio Pacasmayo) emisoras radiales (7 entrevistas radiales) y 2 diarios (4 veces en "La Industria" y 2 veces en "La República") a través de entrevistas a representantes de CONSODE y notas periodísticas (se anexa lista y registro periodístico)

[6] Ver anexo los boletines

**Resultado 2.2 Los ciudadanos han mejorado su acceso a la información que les permite seguir el trabajo del Congreso y las reformas que está implementando.**

- Se han implementado 4 mecanismos (debate público, sesiones de entrenamiento, boletín electrónico y jornadas informativas) dirigidos a promover el acceso a la información sobre la labor del Poder Legislativo. Los mecanismos han permitido llegar a 1,000,000 de personas. Cabe señalar que estos mecanismos son parte de los anteriores mencionados (Resultado 2.1) pero son más específicos porque profundizan sobre el proceso legislativo.
- Uno de los mecanismos más adecuados es el debate público porque permite desarrollar temas más complejos como la reforma constitucional. Esto se ha realizado mediante la difusión del balance legislativo.
- Se logró colocar en la agenda pública al actor Congreso como sujeto de debate y vigilancia
- El debate público generado por el "Ojo Ciudadano en el Congreso[7]" (Boletín semestral del balance de la legislatura) ha permitido que la ciudadanía conozca la existencia del Portal del Congreso y la identifique como una fuente de información de acceso a todos los ciudadanos, aunque los efectos políticos han deteriorado la relación de sinergia institucional entre el Congreso y el consorcio, situación que se piensa revertir.

| Actividad | Logros | Dificultades |
|---|---|---|
| Mesa redonda entre periodistas y Congresistas | ▪ Amplia cobertura mediática [8]que colocó el tema en el debate nacional sobre la relación ciudadano-Congreso y una amplificación del debate sobre cómo la información sobre el Congreso llega al público.<br>▪ Identificación del CONSODE como un actor que busca mejorar el nivel de conocimiento sobre el rol de Congreso. | • Desconfianza total entre el Congreso y los medios;<br>• El Congreso espera que la mejora de la imagen institucional sea labor de los medios de comunicación. |
| Sesión de entrenamiento cívico de periodistas en Trujillo[9]. | ▪ Se entrenó a 45 periodistas en el uso de la página web del Congreso como fuente informativa.<br>▪ Periodistas elaboran planes de trabajo sobre tratamiento periodístico sobre el Congreso de la República.<br>▪ Según las pruebas de | ▪ Faltó articular mejor a la metodología del taller la equidad de género como criterio para el trabajo periodístico en relación al Congreso.<br>▪ Falta trabajar de mejor manera las posibilidades temáticas que ofrece el Congreso de la República para |

[7] Se anexa publicación
[8] Un total de 8 entrevistas de radio, televisión y artículos en la prensa incluyendo RPP noticias, Radio 1160, Milenio Radio, CPN Radio, la revista Gente, Canal N, TNP y El Comercio. Estimamos que estas noticias han llegado a una población estimada de un millón de personas. Ver anexos.
[9] Ver anexos

| | | |
|---|---|---|
| | entrada y salida los/as periodistas profundizaron y le dieron concreción a su rol respecto a la promoción de una relación entre Congreso y ciudadanía sustentada en una información periodística de calidad. La educación ciudadana sobre la labor del Congreso, la fiscalización del Congreso y la promoción de la participación ciudadana en el Congreso aparecen como roles fundamentales del periodismo. | el trabajo periodístico. |
| Encuesta sobre percepciones ciudadanas del Congreso de la República. | ▪ Esta encuesta se realizó en el marco de la presentación del boletín "Ojo Ciudadano" con el objetivo de un mejor posicionamiento en los medios de comunicación sobre los temas del mismo. | ▪ Esta encuesta no se difundió debido a la coyuntura del balance legislativo. |

**Actividades programas no realizadas**

| Actividad | Motivo de la reprogramación | Fecha de reprogramación |
|---|---|---|
| "Caravanas Ciudadanas" | Se ha considerado pertinente postergar esta actividad por la concentración de actividades de la Campaña "Conoce tu Congreso desde tu Región". | I semestre del segundo año de proyecto (entre agosto y setiembre) |

## 2.3. La ciudadanía exige mayor acceso a la información acerca del Poder Legislativo y sus congresistas

▪ Se han constituido 8 Grupos de Incidencia y Deliberación – GID; conformados por 92 líderes de opinión locales (maestros, académico y representantes de movimientos regionales y de gremios), los cuales serán un soporte temático para los grupos de vigilancia. En tal sentido, es importante alimentar de insumos informativos y reflexivos (textos de proyectos de ley, artículos de análisis, entre otros) para sostener la estrategia de deliberación en cada región. Uno de los objetivos con estos grupos, es que se constituyan en un referente de opinión e información sobre la labor legislativa en sus regiones para los medios de comunicación locales y regionales y los grupos de vigilancia. Una debilidad de la composición de estos grupos es la ausencia de líderes políticos y organizaciones de jóvenes, para lo cual se planifica implementar una estrategia de convocatoria diferenciada para estos sectores, buscando un acercamiento más directo para asegurar su participación y compromiso.

Actividades programadas realizadas

| Actividad | Logros | Dificultades |
|---|---|---|
| Taller sobre estrategias y técnicas para la incidencia | • Capacitación a 50 grupos<br>• Se compartieron | • No ha habido participación de actores de la sociedad civil |

| | | |
|---|---|---|
| | experiencias nacionales e internacionales de incidencia política.<br>• Se espera replicar metodología en las regiones de intervención. | de otras regiones de intervención.<br>• Dada la coyuntura de debilitamiento de la relación con el Congreso, se optó por separar el taller en dos partes: una dirigida a la sociedad civil; otra sesión a los asesores del Congreso |
| Reunión con líderes de los Comités de Vigilancia para identificar grupos interesados en promover campañas de incidencia sobre normas de acceso a la información | Identificación de grupos de la sociedad civil de la región Piura interesados en promover acciones de difusión e incidencia sobre normas de acceso a la información. | |

**Resultado 3.1 Se crean más oportunidades para la interacción entre ciudadanos y sus legisladores**

- Se generó espacio de reflexión para el desarrollo de habilidades y técnicas de incidencia política para actores de la sociedad civil incluyendo miembros del consorcio.
- También se generó espacio para asesores del congreso para sensibilizarlos y discutir maneras concretas de utilizar la experiencia de la sociedad civil y aprovecharla para la labor legislativa.
- En este primer año de implementación, se busca que los mecanismos creados para la interacción Congreso/Ciudadanía sean efectivos. Para ello, la sociedad civil tiene que contar con las herramientas para la incidencia y aprovechar los espacios de interacción para dar conocer sus propuestas, mientras que el Congreso tiene que comprometerse a valorar e incorporar los aportes de la sociedad civil. En tal sentido, un primer paso es promover el desarrollo de habilidades de la sociedad civil para la incidencia política. Y con relación al Congreso, promover que los asesores –técnicos que sostienen la mayor carga laborar del proceso legislativo- utilicen los aportes de la sociedad civil para: audiencias públicas, redacción de legislación, investigaciones legislativas.

**Actividades programadas realizadas**

| Actividad | Logros | Dificultades |
|---|---|---|
| Formación de 8 grupos de incidencia y deliberación en zonas de intervención | Constitución de Grupos de Incidencia y Deliberación en las 8 regiones del ámbito de intervención del CONSODE, con la participación de 92 lideres y liderezas. | Participación limitada de representantes de las organizaciones políticas |
| Taller sobre estrategias y técnicas para la incidencia | • Socios del consorcio compartan estrategias y técnicas de incidencia<br>• Taller oportuno dado el contexto de relación tensa con el Congreso para idear estrategias de recomposición | |

| | | |
|---|---|---|
| | de la relación. | |
| Publicación y distribución de directorio nacional de expertos e instituciones nacionales que puedan aportar al trabajo de las Comisiones del Congreso | Se ha elaborado una primera versión de los temas que trabajan las comisiones del Congreso | La diversidad de temas dificulta la identificación de expertos en cada una de las regiones. |

**Actividades complementarias realizadas (con fondos de CONSODE)**

| Actividad | Logros | Dificultades |
|---|---|---|
| Extensión del taller sobre interacción sociedad civil-Congreso con los asesores del Congreso | • 40 asesores reconocen la necesidad y el beneficio de trabajar con la sociedad civil.<br>• Se idean propuestas para la relación Congreso y Sociedad Civil | Dado al nivel variado de los asesores era difícil trabajar con ellos en grupo. |

## 3.2. Los aportes de la sociedad civil son incorporados al proceso legislativo a través de mecanismos promovidos por el Consorcio.

En este primer año proyecto, este resultado no reporta mayores avances, en la medida que está relacionado con etapas previas de elaboración de propuestas técnicas e implementación de mecanismos del Congreso y del consorcio para canalizar aportes de la sociedad civil al proceso legislativo.

Por otro lado, se ha optado por una estrategia de "perfil bajo" de relación con el Congreso, mientras se recompone la relación de sinergia institucional con el consorcio.

**Actividades programadas realizadas**

| Actividad | Logros | Dificultades |
|---|---|---|
| Sesiones periódicas de trabajo con el Consejo Consultivo para compartir las recomendaciones del Consorcio y buscar lineamientos y asistencia del Consejo. | • Se realizo una primera reunión en el mes de febrero con la participación de 3 miembros del Consejo Consultivo.<br>• Se sugirió: independizar la página web del Consorcio para facilitar el acceso al mismo; socializar todas las propuestas en este Consejo para recoger aportes; convocar cada dos meses. | Ausencia de algunos de los integrantes del Consejo Consultivo y Consejo Directivo. |
| Seguimiento de la agenda parlamentaria especialmente en los temas de género | • Referente de opinión técnica especializada, para las/os congresistas, en los temas vinculados a los derechos de las mujeres y la equidad de género<br>• Sociedad civil reconoce como referente para el suministro de información especializada en los temas | • Cambios en las prioridades de la agenda del Congreso (comisiones y Pleno)<br>• Información contenida en la página web del Congreso requiere ser confrontada con otras fuentes para proveer de información precisa. |

| | | |
|---|---|---|
| | legislativos vinculados al género<br>• Referente de opinión especializada para los medios de comunicación<br>• Interlocutor legitimado para el soporte técnico de las acciones de vigilancia ciudadana en materia de equidad de género | |

## 4.1. Mayor vigilancia a las actividades del Congreso por parte de la coalición de organizaciones de la sociedad civil que trabajan con el Consorcio

- Se han constituido 54 Grupos de Vigilancia, de un total de 89, los cuales se encuentran en una etapa inicial de constitución y entrenamiento para el ejercicio de la vigilancia congresal.
- Se ha realizado la primera sesión de entrenamiento en Trujillo, contando con líderes de las diferentes provincias de la región y un importante número de liderezas con amplia experiencia en la labor de promoción y educación ciudadana. Esta primera sesión ha permitido ajustar la metodología incorporando tecnología de internet para el desarrollo de habilidades e investigación y acercamiento a la web del Congreso.
- En algunas de las provincias de La Libertad, como en otras regiones del país, no es accesible el servicio de Internet por Cabinas Públicas, lo que impide ampliar información y conocimientos sobre el Congreso de la República en muchos ciudadanos y limita las posibilidades de monitoreo la gestión legislativa. Como alternativa, se reorientó la acción ciudadana hacia la difusión de información sobre roles y funciones del Congreso.

**Actividades programadas realizadas**

| *Actividades* | *Logros* | *Dificultades* |
|---|---|---|
| Publicación de un cuaderno de Vigilancia Congresal validado. | Jornada de Validación en Lima y Cusco, recogiendo aportes para el ajuste de contenidos y formas de tratamiento de los temas. | Escasa convocatoria en Quispicanchis (Cusco) |
| Sesión de Entrenamiento de Vigilancia Congresal en Trujillo | • Se consiguió una importante presencia femenina.<br>• Se generó una gran expectativa entre los lugareños.<br>• Los participantes asistieron al Foro ciudadano y entablaron diálogo con el congresista Alva Castro.<br>• Los y las líderes manifiestan expectativas para la acción, las cuales se van a traducir en las acciones de vigilancia congresal. Incluso existe un impulso hacia la vigilancia de otras autoridades que los ciudadanos quieren | • Las y los participantes de la sesión de entrenamiento expresaron un sentimiento adverso frente al Congreso de la República.<br>• Desconocimiento del uso del internet |

| | | |
|---|---|---|
| | organizar. | |

## 4.2. Los reportes de monitoreo son utilizados para informar sobre el desempeño del Congreso y el avance de las reformas

- Elaboración y difusión del boletín de balance legislativo "Ojo Ciudadano en el Congreso", el cual suscitó interés en la prensa sobretodo los temas de gasto de los congresistas y la agenda legislativa.
- Se alcanzó información a los grupos de vigilancia sobre la labor desempeñada por el Congreso durante la segunda legislatura del año 2002, los cuales son insumos para los reportes que realizarán estos grupos.
- Presentación pública del Balance de la legislatura el 28 de febrero de 2003 generó interés en los medios de comunicación, sobretodo los datos de gastos y balance de la productividad legislativa. Estos temas son muy sensibles a la opinión pública dado el clima de desconfianza hacia el desempeño de las instituciones públicas y sus autoridades y funcionarios, a lo que no escapa el Congreso. Aunque ello ha tenido efectos negativos en la relación de sinergia entre el Congreso y el consorcio, cabe señalar que ha permitido colocar al consorcio como un actor de vigilancia congresal en la esfera pública y legitimar el derecho a la vigilancia ciudadana.

### Actividades programadas realizadas

| *Actividades* | *Logros* | *Dificultades* |
|---|---|---|
| Elaboración de Manual de Indicadores para capacitación de Grupos de Vigilancia del Congreso. | Actualmente el manual se encuentra en etapa de validación. | |
| Elaboración del primer número del "Ojo Ciudadano en el Congreso", boletín Informativo de balance de la legislatura. | Suscitó gran interés de la prensa y sirvió para dar a conocer el CONSODE a la opinión pública. | Distanciamiento entre el Parlamento y el CONSODE. Tensiones surgidas a raíz de determinados pasajes del "Ojo Ciudadano". |

### Actividades complementarias realizadas (con fondos de CONSODE)

| **Actividad** | **Logros** | **Dificultades** |
|---|---|---|
| Presentación pública del primer número del "Ojo Ciudadano en el Congreso". | • Tuvo lugar el 27 de febrero en el salón Virreynal del Hotel Country Club de San Isidro<br>• Asistencia de 180 personas (asesores parlamentarios; funcionarios del Congreso; académicos; representantes de organizaciones de la sociedad civil, etc.).<br>• Gran cobertura de prensa. | |

## III. Explicación de cualquier Obstáculo encontrado durante la Implementación del Programa y las Acciones Tomadas para Abordarlos / Resumen de las Lecciones Aprendidas

➢ Inesperadamente, la presentación del primer número del boletín "Ojo Ciudadano en el Congreso" originó una reacción adversa por parte del Presidente del Parlamento, Carlos Ferrero Costa, quien en conferencia de prensa acusó al CONSODE en general y a la Comisión Andina Juristas en particular, de actuar con mala intención buscando echar sombras sobre el trabajo que realiza el Legislativo, y de no destacar los aspectos positivos del Congreso como la política de transparencia informativa y haber consensuado por primera vez una agenda legislativa entre los diversos grupos políticos en él representados. Asimismo, señaló que el boletín tenía gruesos errores de información y exigió el retiro de circulación inmediato del "Ojo Ciudadano".

Tras la verificación de la información contenida en el boletín - cuya fuente principal fue la página web del Congreso, la publicación semanal La Gaceta y entrevistas a parlamentarios y funcionarios del Congreso - se pudo comprobar que los errores aludidos por Ferrero tenían como origen las imprecisiones y omisiones existentes en la página web del Parlamento, publicación oficial supuestamente confiable, las cuales finalmente inducen a error.

Desafortunadamente, las tensiones surgidas a raíz de determinados pasajes del "Ojo Ciudadano", dieron lugar a un distanciamiento entre el Parlamento y el CONSODE, lo que necesariamente nos obliga a buscar recomponer la relación con el Congreso dentro de un marco de mayor diálogo y cooperación, pero sin sacrificar nuestro legítimo derecho como organizaciones de la sociedad civil, a opinar y a ejercer la fiscalización sobre un poder del Estado como el Congreso de la República.

*Lecciones aprendidas:*

- Esta experiencia nos ha enseñado a que no debemos confiar totalmente en la información obtenida sobre el Congreso, aún cuando está provenga de sus canales formales o sus publicaciones oficiales, por lo cual deberá ser corroborada al máximo posible.

  Del mismo modo, será necesario buscar los mecanismos adecuados a fin que los parlamentarios, sus asesores y los funcionarios del Congreso, comprendan mejor la naturaleza de la labor que desarrolla el CONSODE y disminuir sustancialmente la susceptibilidad que tradicionalmente suelen mostrar estos actores ante las críticas, especialmente si éstas provienen desde la sociedad civil.
- Involucrar a los y las congresistas y asesores y altos funcionarios en el proceso de elaboración de las recomendaciones.
- Es preciso considerar que tener una acción de apoyo al congreso, por un lado, y realizar acciones de vigilancia por el otro, pueden generar tensiones

*Acciones emprendidas:*

- reprogramación de las acciones de incidencia para el debate y adopción de recomendaciones sobre implementación de la ley de Acceso a la Información.

- Limitar el cabildeo a Congresistas menos "duros", asegurar a los demás que la intención de CONSODE siempre ha sido trabajar conjuntamente con el Congreso haciendo sinergias institucionales.

- La metodología aplicada para la elaboración de la propuesta técnica sobre acceso a la información ha sido la más adecuada, puesto que prevé consultas ciudadanas y aportes técnicos de especialistas en el tema. Falta afinar la estrategia para el seguimiento e incorporación de las recomendaciones en el Congreso.

- No se ha diseñado la estrategia para garantizar la continuidad y sostenibilidad de los mecanismos implementados. En el próximo período se definirá e implementará una estrategia para la continuidad y sostenibilidad de los mecanismos. Por otro lado, la combinación entre mecanismos de impacto masivo coyuntural -como la campaña de información pública y "Barra de mujeres"- con mecanismos de impacto sostenido, resulta estratégico para el cumplimiento de los resultados vinculados con la ciudadanía.

- Resistencia de los y las congresistas a participar en acciones publicas, en parte debido al impacto público del "Ojo Ciudadano en el Congreso". En tal sentido, es necesario establecer coordinaciones más estrechas con cada uno de los y las congresistas de cada región para sensibilizarlos y neutralizar sus resistencias a participar en accione públicas con la ciudadanía.

- La actitud institucional del Congreso es esperar que los medios de comunicación informen mejor sobre su labor y funciones; y de cierta manera responsabiliza a los medios de comunicación de la mejora de la imagen institucional. Es necesario facilitar y promover más espacios de encuentro y discusión entre periodistas, congresistas y funcionarios del Congreso para generar un clima de confianza para lograr un trabajo conjunto que coadyuve a la institucionalildad democrática.

- Las características geográficas y de desarrollo socio económico heterogéneas del país, imponen la necesidad de establecer estrategias de vigilancia ciudadana congresal diferenciadas para los grupos de vigilancia que son determinadas por sus posibilidades de comunicación, de mecanismos de acceso a la información y de sus capacidades para entender las dinámicas democráticas. Para los grupos de vigilancia de capital regional, se les va a plantear el monitoreo de la ODPC (Of. Desconcentrada de Participación Ciudadana del Congreso); Mientras que a los grupos más alejados, realizarán una labor educativa de difusión de los roles y funciones del Congreso buscando elevar los niveles de compresión de la ciudadanía local.

## IV. Indicadores de Desempeño / Resultados del Programa (incluyendo informe de los datos de desempeño comparados con los objetivos y líneas de base)

| INDICADOR/RESULTADO | PLAZO | OBJETIVO[10] | ACTUAL | ACUMULATIVO |
|---|---|---|---|---|
| 1.1.c. Número de propuestas de Reformas legislativas internas presentadas por el Consorcio | 2003 0 | 44 | 41 | |
| 2.1.a. Mecanismos establecidos para proveer información sobre el papel y función del Congreso (incluyendo campañas de información pública implementadas y material de información distribuido) | 2003 0 | 8 | 7 | |
| 2.1.b. Personas de la población objetivo a las que podrá llegar cada mecanismo | 2003 | 3 300 000 | 1 089 000 | |
| 4.1.a. Grupos de Vigilancia que conducen actividades constantes de monitoreo congresal | 2003 | 52 | 35 | |

## V. Explicación de cualquier Tema Administrativo / Financiero y Acciones Tomadas para Abordarlos

En el Informe del periodo precedente, se informó sobre aspecto de gestión del proyecto en la parte inicial del mismo. En el actual informe y los siguientes, se reportarán estos asuntos en esta sección.

### Consejo Directivo

A raíz de las reacciones del Congreso que suscitó el primer boletín semestral de balance legislativo "Ojo Ciudadano en el Congreso", los miembros directivos se han reunido en diferentes oportunidades para definir la estrategia política de recomposición de la relación con el Congreso.

Entre las primeras acciones acordadas fue solicitar una cita con el Presidente del Parlamento, Carlos Ferrero, quien derivó las coordinaciones a Eduardo Gómez de la Torre que preside la Comisión Técnica de la Mesa Directiva. A fines de marzo, el Dr. Gómez solicitó una propuesta concreta sobre la metodología de trabajo del consorcio en coordinación con el Congreso para poder llevar a cabo la reunión solicitada. Este documento está en proceso de elaboración y ajuste a cargo del Prime.

### Equipos de Gestión del proyecto

Instancia integrada por los responsables de proyecto de cada institución socia del consorcio, se reúne sostenidamente -una vez por semana- para implementar articuladamente el proyecto.

[10] Se asume que es la meta del indicador por año proyecto

En este periodo, se ha diseñado la campaña "Conoce tu Congreso desde tu región" que ha sido implementada en Trujillo y será replicada en las otras 6 regiones del país. Esta estrategia predominantemente comunicativa, combina acciones de capacitación, de información e incidencia política promoviendo la participación ciudadana y el acceso a la información; arroja en su primer ensayo, resultados altamente positivos para el impacto del proyecto.

Otra de las responsabilidades de esta instancia es la aplicación del Plan del Monitoreo. En este periodo se ha procedido a ajustar algunos indicadores -pero no resultados ni objetivos- para precisar los medios de medición y verificación del impacto.

Otra de las tareas, es la coordinación con el Congreso y en especial con la Oficina de Prensa y Participación Ciudadana. En febrero, antes de la presentación del boletín, se sostuvo una reunión con tres miembros de la Comisión Técnica para presentar las acciones en curso. Participaron en la reunión: Dr. Gómez, Dra. Milagros Campos y Sr. Cesar Ochoa. Por otro lado, la Comisión dio a conocer la propuesta del Manual de Análisis de Costo Beneficio que está elaborando; y enfatizó en buscar sinergias con el consorcio para implementar el Plan Estratégico del Congreso.

Manuela Ramos

INICIATIVA CIUDADANA

# Vigilancia Congresal

Juan Pablo Fernandini 1550, Pueblo Libre
Tlf. 423-8840, Faxes: 423 4031 - 332 1280
E-mail: vigilanciacongresal@manuela.org.pe
Http://www.manuela.org.pe
Programa de Derechos Civiles y Políticos
Edición: Julia Vicuña



## Proyectos de ley referidos a Salud Sexual y Reproductiva

**Ley que regula la detención policial en el delito de aborto. (Proyecto 5225). Presentada por** Luis González Posada del Apra, el 13/01/03

**Propuesta**: En los casos en los que se intervenga a una mujer como autora, partícipe o víctima del delito de aborto en cualquiera de sus modalidades, los miembros de la PNP, con conocimiento del Ministerio Público, la conducirán inmediatamente bajo responsabilidad, a un centro de salud estatal para su atención médica antes de proceder a su detención o citación, brindando así un trato humanitario a las mujeres que se encuentran en esta situación.

***Efectos para la vida de mujeres y hombres***

Al fundamentar su propuesta, resalta aspectos que muchas veces no son analizados cuando se aborda este problema. Por otro lado, la penalización del aborto no detiene su práctica y las más afectadas son mujeres de estratos económicos bajos que no pueden acceder a servicios en mejores condiciones, pues aunque ilegal, las condiciones en las que el aborto se realiza depende de cuánto dinero se pague por el servicio.

El Perú debería acoger las recomendaciones de la Conferencia Internacional de Población respecto a este tema ya que las mujeres merecen un trato humanitario no sólo cuando son detenidas sino también cuando peligra su vida y son derivadas a un centro de salud debido a las insalubres condiciones en que se realizó el aborto. La mayoría de mujeres que son procesadas por este delito son intervenidas en los servicios de salud.

**Ley que incorpora al Código Penal, el artículo 324°-A, referido a la esterilización forzada. (Proyecto 5058). Presentada por** Dora Núñez Dávila del Frente Independiente Moralizador, el 18/12/02

**Propuesta:** Establecer en el artículo 324-A que: *«será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de 10 años ni mayor de 15, el funcionario o servidor público que comete actos de esterilización forzada de personas como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque».*

***Efectos para la vida de mujeres y hombres***

La esterilización forzada debe incluirse como otra modalidad de delitos contra la integridad física. Sin embargo, debe diferenciarse entre la esterilización como método de planificación familiar y la esterilización forzada; pues la primera es el resultado de una libre e informada opción de los/as usuarios/as y el último es un delito que contraviene la integridad física y la libertad de la persona.

El invocar experiencias pasadas sólo sataniza los métodos anticonceptivos cuya información y servicio es responsabilidad del Estado y la elección es responsabilidad de los/as usuarios/as.

Aún así consideramos que la tipificación es amplia y se debería diferenciar conductas y responsabilidades, no es lo mismo planear la política, orientarla y/o captar usuarias. Además los actos no necesariamente tienen que ser generalizados y sistemáticos.

## Proyectos de ley referidos a Violencia Sexual y Familiar

**Ley que modifica los artículos 7°, 10° y 25° de TUO de la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar. (Proyecto 5403).** Presentada por Tito Chocano Olivera del Grupo Parlamentario Democrático Independiente, el 27/01/03.

*Propuesta:* Modificar los artículos 7°, 10° y 25° del TUO de la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar, estableciendo que la detención del agresor se podrá realizar en caso de fragante delito o ante la constatación de daño físico o psicológico producido por la víctima. Establece también, la facultad del Fiscal para solicitar la detención del agresor ante el juez penal competente, quien dictará dicha medida dentro del plazo de 24 horas.

***Efectos para la vida de mujeres y hombres***

Contribuye a sumar esfuerzos para sancionar la violencia contra la mujer, ya que el principal problema es que se la considera como un 'problema privado' o 'de la pareja'. Esta visión dificulta la sanción de conductas agresivas y violentas, ya que, por ejemplo, la detención del agresor se da sólo en caso de flagrante delito.

Las medidas de protección son importantes ya que se trata de dar respuestas inmediatas y seguras mientras el sistema de justicia resuelve.

**Ley que regula la identificación del sujeto agraviado, en los delitos de violación de la libertad sexual. (Proyecto 5302).** Presentada por Eduardo Salhuana Cavides de Perú Posible, el 20/01/03

**Propuesta:** En los delitos contra la libertad sexual se incluirá en el atestado policial, para efectos de identificación de la víctima, únicamente las iniciales de sus apellidos, quedando prohibido consignarlos íntegramente.

***Efectos para la vida de mujeres y hombres***

Actualmente se encuentra vigente la Ley N° 27115, que en su artículo 3° dispone que «... la investigación preliminar, la acusación fiscal y el proceso judicial de los delitos contra la libertad sexual serán reservados, preservándose la identidad de la víctima, bajo responsabilidad del funcionario o magistrado que lleva la causa».

## Proyectos de ley referidos a Paternidad y Maternidad Responsable

**Ley que otorga licencia al trabajador por muerte de cónyuge durante el parto. (Proyecto 5353).** Presentada por Luis Gonzáles Reynoso del Grupo Parlamentario Democrático Independiente, el 22/01/03

**Propuesta**: Todo padre trabajador tendrá derecho a licencia con goce de haber por un plazo de 30 días, si durante el parto o los 3 primeros meses posteriores al nacimiento, la madre fallece. Este derecho se hará extensivo a los padres de la víctima o a la persona responsable legalmente del menor en caso que la madre fallecida no tenga cónyuge.

***Efectos para la vida de mujeres y hombres***

Protege el derecho de los niños/as de recibir atención y cuidado por parte de los progenitores, sin embargo, no debería ejercerse sólo cuando la madre fallece, ya que la responsabilidad familiar compete tanto a la madre como al padre.

La idea de otorgar al padre trabajador una licencia por el nacimiento de su hijo/a favorece la relación entre ellos y ayuda a entender que el cuidado de un hijo/a es también un derecho.

## Proyectos de ley referidos a Trabajo y Seguridad Social

**Ley que regula la actividad de las trabajadoras del hogar. (Proyecto 5224).** Presentada por Paulina Arpasi Velásquez de Perú Posible, el 13/01/03

**Propuesta:** Ley de la Trabajadora del Hogar.

***Efectos para la vida de mujeres y hombres***

La presente iniciativa se une a las propuestas de los Proyectos de Ley N° 349; 1437; 2195; 2799; 3994; 4006; 4196 y 4505 en referencia a una Ley de los trabajadores del hogar.

Sin embargo, deja algunos vacíos que se podrían complementar con las propuestas anteriores que toman en cuenta el reajuste de la remuneración; el contrato a menores de edad; las gratificaciones; el descanso; la regulación del trabajo en días feriados; vacaciones; CTS; protección contra el despido; el período de prueba; el término del contrato; un registro o constancia de pago; derechos colectivos y agresión sexual y el

# Ley que regula la investigación preliminar en los delitos de violación de la libertad sexual

***Proyecto de Ley 5303 presentado por Mercedes Cabanillas Bustamante del Apra, el 20 de enero de 2003***

**Investigación preliminar**

A cargo de la Policía Nacional del Perú, bajo la conducción del Ministerio Público. Recibida la denuncia se pondrá de inmediato en conocimiento del Fiscal competente. Ninguna autoridad policial podrá negarse a recibir denuncias sobre delitos contra la libertad sexual, bajo apercibimiento de ser denunciado por la comisión del delito previsto en el artículo 377° del Código Penal. La Policía, aplicando un criterio de razonabilidad, podrá investigar denuncias relacionadas con hechos cometidos en otra localidad de su jurisdicción, comunicando el hecho al fiscal que corresponda.

La Policía, podrá crear Unidades Especializadas encargadas de investigar delitos contra la libertad sexual integradas, preferentemente, por personal femenino.

**De los elementos probatorios de la investigación policial**

La policía, bajo la dirección del representante del Ministerio Público, estará a cargo, bajo el principio de inmediatez, de la obtención, procesamiento y custodia de elementos probatorios.

La actuación policial para la obtención de elementos probatorios, deberá tomar en consideración el estado físico y psicológico de la víctima. La policía está en la obligación de informar de todas sus actuaciones a la víctima, a efectos de que pueda hacer pleno ejercicio de su derecho de defensa y participar activamente si lo considera necesario en las diligencias dispuestas.

**De la reserva de la identidad de la víctima en la investigación preliminar**

La policía asignará un código de identificación a la víctima. La reserva de la identidad, incluye su nombre, domicilio y relaciones familiares, sociales o laborales, de los cuales formará un archivo que centralizará en la Unidad Especializada a efectos de ser proporcionada a la autoridad competente que lo requiera.

La policía sólo podrá informar de la identidad de la víctima al denunciado y a su abogado, así como al Fiscal que conduce la investigación.[1] El que incumpla con esta obligación será denunciado por la comisión del delito de violación de la intimidad personal, previsto en el artículo 154 del Código Penal.

**De la declaración ante la policía**

Deberá estar presente obligatoriamente el representante del Ministerio Público, bajo sanción de nulidad y responsabilidad funcional. Las preguntas que se formulen a la víctima, deberán circunscribirse a los hechos que motivan la investigación y no estar referidas a aspectos de su vida privada que pueda afectar su intimidad personal.

La autoridad policial no permitirá la presencia del denunciado.

**Del examen médico legal[2]**

El examen estará a cargo del médico encargado del servicio con la asistencia de un profesional auxiliar, con la participación obligatoria del representante del Ministerio Público. Sólo se permitirá la presencia de otras personas, con consentimiento de la víctima.

Los exámenes certificarán el estado de salud física y mental de la víctima. Los mismos deberán practicarse a los denunciados.

Será gratuito en todos los casos y se practicará las 24 horas por los médicos legistas y en el momento en que se presente la víctima, bajo responsabilidad.

**De la actuación de los abogados**

Los implicados en el delito de violación de la libertad sexual tienen derecho a designar un abogado defensor de su elección y a ser asesorados por este desde el inicio de la intervención policial.

El abogado de la víctima tiene derecho a participar en todas las actuaciones policiales, conforme al artículo 2.

**De la actuación del Ministerio Público[3]**

En los casos, en los que exista urgencia y peligro por la demora, antes de iniciarse la investigación preliminar, el Fiscal podrá solicitar al Juez, motivadamente y por escrito, que dicte la detención preliminar hasta por 24 horas, cuando no se da el supuesto de flagrancia.

Iniciada la investigación preliminar, exista o no flagrancia, el Fiscal podrá pedir al Juez la emisión de las medidas coercitivas establecidas en los artículos 135° y 143° del Código Procesal Penal las que deberán ser resueltas inmediatamente.

Los Fiscales tendrán las facultades previstas en la Ley 27697, para la intervención y control de comunicaciones y documentos privados en caso excepcional.

**De las medidas preventivas**

**Primera:** Los Jueces que hayan dispuesto la excarcelación de los condenados por delito de violación de la libertad sexual por cumplimiento de su pena o por algún beneficio penitenciario, deberán comunicar a la Dependencia Policial de la localidad donde domicilia el condenado, para que se notifique a los vecinos.

Se suspenderá la medida señalada en el párrafo precedente, si el Juez considera que se ha presentado una evolución positiva en el interno que permitan establecer que se ha cumplido con los fines penitenciarios.

**De las Fiscalías Especializadas**

**Segunda:** La Fiscalía de la Nación, con aprobación de la Junta de Fiscales Supremos, designará a nivel nacional las Fiscalías Provinciales Especializadas en materia de delitos de violación de la libertad sexual.

**Del área reservada en las Dependencias Policiales**

**Tercera:** Las Dependencias Policiales, deberán disponer de un área reservada para la declaración de la víctima.

**Del área reservada en el Instituto de Medicina Legal**

**Cuarta:** El Instituto de Medicina Legal, deberá contar con un área reservada para la realización de los exámenes médicos legales.

**De la implementación de un sistema de Protección a las víctimas**

**Quinta:** El Ministerio Público en coordinación con el Poder Judicial, implementarán en un plazo de 180 días calendarios, un sistema de protección a las víctimas, testigos y peritos.

**Manuales de Procedimiento Operativo de la Policía**

**Sexta:** El Ministerio del Interior, modificará los Manuales de Procedimiento - Operativos Policiales de la Policía Nacional. Para tal efecto, se constituirá una Comisión integrada por:

- un representante del Ministerio del Interior, quien la presidirá;
- un representante del Poder Judicial;
- un representante del Ministerio Público;
- un representante de la Defensoría del Pueblo;
- un representante de las organizaciones de la sociedad civil encargadas de la promoción y defensa de los derechos de la mujer.

[1] **Ley 27115,** Ley que establece la acción penal pública en los delitos contra la libertad sexual. Art. 3.1 «(...) *la investigación preliminar, la acusación fiscal y el proceso judicial de los delitos contra la libertad sexual serán reservados, preservándose la identidad de la víctima, bajo responsabilidad del funcionario o magistrado que lleva la causa.»*

[2] **Ley 27115,** art. 3.2 *«(...) será practicado , previo consentimiento de la víctima, exclusivamente por el médico encargado del servicio con la asistencia de un profesional auxiliar. Se permitirá la presencia de otras personas previo consentimiento de la víctima.»*

[3] **Ley 27115;** art. **3.3:** *«Los representantes del Ministerio Público y magistrados del Poder Judicial adoptarán las medidas necesarias para que la actuación de pruebas se practique teniendo en cuenta el estado físico y emocional de la víctima. Los órganos jurisdiccionales auxiliares adecuarán sus procedimientos a efectos de cumplir con esta*

Todos los sábados a las 8 de la noche y los domingos, a las 6 de la tarde, en Canal N
«Barra de Mujeres»
Jennie Dador, Ana Güezmes y Ana María Yáñez
USAID al frente de un programa sin igual UNFPA

21

Manuela Ramos

INICIATIVA CIUDADANA
# Vigilancia Congresal

Juan Pablo Fernandini 1550, Pueblo Libre
Tlf. 423-8840, Faxes: 423 4031 - 332 1280
E-mail: vigilanciacongresal@manuela.org.pe
Http://www.manuela.org.pe
Programa de Participación Política y Ciudadanía
Edición: Julia Vicuña

Lima, Perú 28.02.2003 — HOJA INFORMATIVA — Nº 31 Pág. 1

## Proyectos de ley referidos a Violencia Sexual y Familiar

**Ley que elimina la conciliación en materia de violencia familiar. (Proyecto 5441).** Presentada por Luis González Reinoso del Grupo Parlamentario Democrático Independiente, el 30/01/03.

**Propuesta:** Eliminar la figura de la conciliación del Texto Unico Ordenado de la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar (Ley 26260). La derogación de los artículos 13º, 14º y 15º del DS Nº 006-97-JUS Texto Unico Ordenado.

***Efectos en la vida de las mujeres y los hombres***

Corrige el error de considerar que los acuerdos conciliatorios en materia de violencia familiar resolverán el problema. Cuando se concilia, se presume una relación de equidad entre las partes, situación que el propio motivo por el cual se está en conflicto legal -violencia sexual- lo niega. Tener una vida sin violencia es un derecho humano y como tal no se negocia.

* Iniciativas similares: 1476 y 3479 (Orden del Día)

**Ley que modifica el artículo 173º del Código Penal, referido a la sanción por el delito de violación sexual en agravio de una menor de edad. (Proyecto 5535).** Presentada por Eduardo Salhuana Caviedes de Perú Posible, el 07/02/03.

**Propuesta:** Modificar las penas para el delito de violación sexual: si la víctima tiene menos de 7años, la pena será no menor de 20 ni mayor de 25 años. Si la víctima tiene de 7 a menos de 10 años: la pena será no menor de 15 ni mayor de 20 años. Si la víctima tiene de 10 a menos de 14: la pena será no menor de 10 ni mayor de 15 años.

***Efectos para la vida de mujeres y hombres***

En la fundamentación se alude a la edad de inicio sexual de determinada población, sin embargo se trata de hechos totalmente distintos, de un lado, la iniciación sexual 'libre y voluntaria' de cada persona y de otro, la violación del derecho a decidir ejercitar la sexualidad.

Si bien, es cierto, que los establecimientos penitenciarios de nuestro país están abarrotados de inculpados por diferentes delitos, no es motivo suficiente para reducir las penas. En todo caso, habría que insistir en la coherencia de la sanción sin discriminación etárea de la víctima.

**Ley que modifica el texto único ordenado de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, en relación a la violencia entre concubinos y ex concubinos. (Proyecto 5442).** Presentado por Luis Gonzáles Reyposo del Grupo Parlamentario Democrático Independiente, el 30/01/03.

**Propuesta:** Modificar los literales C y D del artículo 2º, cambiando los términos 'convivientes y ex convivientes' por el de 'concubinos y ex concubinos'.

***Efectos para la vida de mujeres y hombres***

La coherencia de las palabras en la redacción de las leyes no es menos importante que la continua revisión de los dispositivos legales creados para afrontar determinada problemática social. Así, en esta materia sería interesante legislar sin perder de vista que se debe proteger a la víctima y garantizarle el acceso a la justicia.

* Iniciativa similar Nº 4540.

**Ley que adiciona el artículo 181º -A Sobre Turismo Sexual Infantil. (Proyecto 5557).** Presentada por Antero Flores Aráoz de Unidad Nacional, el 11/02/03

**Propuesta:** El que directa o indirectamente, promueve, publicita, favorece o facilitá el turismo sexual organizado, a través de cualquier medio escrito, folleto, impreso, visual, audible, electrónico, magnético o a través de internet, con el objeto de ofrecer relaciones sexuales de carácter comercial de menores de catorce a dieciocho años de edad será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años.

Si se compromete en el turismo sexual infantil a menores de catorce años de edad, la pena será no menor de cuatro ni mayor de ocho años. Si el menor tiene menos de diez años de edad la pena será no menor de seis ni mayor de quince años.

***Efectos para la vida de mujeres y hombres***

Sin duda la prostitución infantil debe ser sancionada.

Sin embargo, el llamado 'turismo sexual infantil' es un problema social que reclama un abordaje orientado no sólo a la sanción de esta actividad sino también a desarrollar acciones para desalentar esta actividad. Muchas veces la prostitución infantil es promovida por personas del entorno familiar de las niñas, niños y adolescentes, también se da porque los niños y niñas en estado de abandono no tienen como generar ingresos que le aseguren la supervivencia.

**Ley que crea el Registro Nacional de ADN. (Proyecto).** Presentada por Dora Núñez Dávila del Frente Independiente Moralizador, el 11/02/03.

**Propuesta:** Crear el registro nacional de ADN, a cargo del Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público, el cual tendrá carácter reservado y será de acceso restringido. No podrá utilizarse como fuente de discriminación, vulneración de la dignidad, intimidad u honra de la persona.

También se establece que si el inculpado tiene antecedentes penales, los resultados de ADN se integrarán al mismo.

***Efectos para la vida de mujeres y hombres***

Al igual que la iniciativa legislativa Nº 1035-2001/CR; contribuye a la resolución de controversias en la administración de justicia, por ejemplo narcotráfico, violencia sexual, paternidad, etc; y a la reducción de costos en los procesos de investigación. Sin embargo, habría que considerar el factor presupuestal para que la propuesta sea implementada.

## Proyectos de ley referidos a Salud Sexual y Reproductiva

**Ley que modifica el artículo 118º del Código Penal, respecto al aborto preintensional. (Proyecto 5439).** Presentada por Víctor Velarde Arrunátegui del Apra, el 30/01/03.

**Propuesta:** Modificar el artículo 118º del Código Penal: 'El que, con violencia, ocasiona un aborto, sin haber tenido el propósito de causarlo, **siendo notorio o constándole** el embarazo, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años o con prestación de servicio comunitario de 52 a 104 jornadas. «La mujer que, sin propósito de causarlo, ocasionare su propio aborto no será pasible de sanción. La tentativa de la mujer no es punible».

***Efectos en la vida de las mujeres y los hombres***

Uno de los principios que rige el derecho penal es *nullum crime, nulla poena, sine precia lege.* Es decir, que todo aquello que no esté descrito y sancionado en la ley penal no constituye delito. Por tanto, la mujer que por culpa causara su propio aborto, actualmente no es plausible de sanción. Sin embargo, la mención expresa a esta conducta no punible, evita hacer interpretaciones. En ese sentido es saludable.

## Proyectos de ley referidos al Trabajo y Seguridad Social

**Ley que modifica la Ley 26644 respecto al descanso postnatal. (Proyecto 5473).** Presentada por Javier Diez Canseco de Unión Parlamentaria Descentralista, el 30/01/03.

**Propuesta:** Modificar la Ley 26644, estableciendo la extensión de 60 días naturales de descanso pos natal en los casos de nacimiento de niños/as con alguna discapacidad.

***Efectos en la vida de las mujeres y los hombres***

Reconoce que el niño o la niña con discapacidad necesita cuidados especiales, sin embargo, estos cuidados no tienen que ser brindados únicamente por la madre ya que son ambos progenitores quienes tienen la responsabilidad de dar protección a los hijos/as.

Existe una iniciativa legislativa que otorga licencia por paternidad al padre trabajador, la misma que se amplía en caso de nacimientos múltiples.

El derecho a una licencia más extensa en caso del nacimiento de un niño o niña con alguna discapacidad debe comprender a ambos progenitores.

**Ley que otorga permiso a los trabajadores que tienen hijos con enfermedad grave. (Proyecto 5498).** Presentada por Luis Gonzáles Reinoso del Grupo Parlamentario Democrático Independiente, el 03/02/03.

**Propuesta:** Los padres trabajadores que tienen uno o más hijos menores de 18 años que requieren de atención personal por motivo de una enfermedad terminal en su fase final o accidente grave, tendrán derecho a un permiso para ausentarse de su trabajo por un plazo de 5 jornadas de trabajo al año, distribuidas en jornadas completas, parciales o combinación de ambas. Las horas dejadas de laborar serán consideradas, para los efectos legales como trabajadas.

***Efectos en la vida de las mujeres y los hombres***

Guarda coherencia con lo establecido en la Carta Constitucional, que reconoce que es un deber y un derecho de los padres el brindar seguridad y protección a los hijos. Sin embargo, es necesario precisar si los permisos para ausentarse del trabajo en la situación descrita, serán compensados por el trabajador o trabajadora beneficiada y en qué circunstancias, dado que la fórmula legal es abierta.

**Ley que incluye como falta de carácter disciplinario el acoso sexual, modificando el artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa. (Proyecto 5493).** Presentada por Luis Gonzáles Reinoso del Grupo Parlamentario Democrático Independiente, el 03/02/03.

**Propuesta:** Modificar el inciso c) del artículo 28° del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, incluyendo el *acoso sexual* como una falta de carácter disciplinaria y que puede ser sancionada con cese temporal o con destitución previo proceso administrativo.

***Efectos en la vida de las mujeres y los hombres***

Complementa el artículo 13° de la reciente Ley de prevención y sanción del hostigamiento sexual, aprobado por la Comisión Permanente el 31 de enero del presente año. En éste se estipula que «los funcionarios y servidores públicos sujetos al régimen laboral público, que hayan incurrido en actos de hostigamiento sexual serán sancionados, según la gravedad, conforme al artículo 28°, inciso 1) del Decreto legislativo N° 276. Sin perjuicio de la aplicación de la sanción administrativa, el/la hostigado/a tiene derecho a acudir a la vía civil en proceso sumarísimo para exigir el pago de indemnización.» Aún queda por legislar el hostigamiento sexual ambiental, el más frecuente en los ámbitos ocupacionales.

**y que establece precisiones a las relaciones laborales de los trabajadores del hogar. (Proyecto [illegible]** por Xavier Barrón Cebreros de Unidad Nacional, el 27/01/03.

**Propuesta:** El contrato será escrito y regulada por cualquiera de las modalidades del Decreto Supremo N° 003-97-TR (Ley de Productividad y Competitividad laboral); y gozarán de acceso a las prestaciones de salud establecidas por la ley y al sistema de pensiones de su elección.

***Efectos en la vida de las mujeres y los hombres***

Propone que el contrato de trabajo esté regulado por cualquiera de las modalidades establecidas en la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, debiendo constar por escrito y con las formalidades establecidas; mientras que el dictamen de la Ley de trabajadoras del hogar, establece que el contrato de trabajo puede ser de manera escrita o verbal. Coincide con el dictamen en lo que a seguridad social se refiere. Asimismo, recoge lo propuesto -lo que no hace el dictamen- en cinco de las iniciativas legislativas sobre el contrato de trabajo: se celebra en forma escrita y por triplicado. Queda pendiente legislar el trabajo doméstico de las adolescentes.

## Proyectos de ley referidos a Uniones de Hecho - Alimentos

**Ley que modifica el artículo 382° respecto a la adopción de menores en uniones de hecho. (Proyecto 5571).** Presentado por José Barba Caballero e Hildebrando Tapia Samaniego de Unidad Nacional, el 11/02/03.

**Propuesta:** Que las parejas que conforman las uniones de hecho puedan calificar como adoptantes. Si las uniones de hecho están reconocidas por nuestra Constitución Política y constituyen una forma de fundar familia, no existe razón para que se les impida la adopción de menores.

***Efectos para la vida de mujeres y hombres***

Los criterios para calificar a las/los adoptantes deben basarse en la conducta de el, la o los solicitantes y no en función de su estado civil. De acuerdo al artículo 1° de la CEDAW, sería discriminatorio para las mujeres que viven en uniones de hecho.

## Proyectos de ley referidos a Niño / Adolescente

**Ley que modifica el artículo 388° del Código Civil, el cual se refiere al reconocimiento del hijo extramatrimonial.( Proyecto 5099).** Presentada por Emma Vargas de Benavides de Unidad Nacional, el 26/12/02.

**Propuesta:** Modificar el artículo 388° del Código Civil estableciendo que «el hijo extramatrimonial puede ser reconocido por el padre y la madre en forma conjunta o por uno solo de ellos ***con solvencia moral.*** *El que habiendo tenido acceso carnal con una mujer sin su consentimiento y la embaraza, podrá solicitar el reconocimiento del hijo extramatrimonial; siempre que el menor no se encuentre dentro de un matrimonio».*

***Efectos en la vida de las mujeres y los hombres***

Existe incoherencia entre la fundamentación del proyecto que apunta a que los violadores cuyos actos dan origen a una descendencia, no deberían tener el derecho a reconocer a sus hijos; mientras que en la fórmula legal se propone lo contrario. Se debe considerar, que actualmente la legislación permite que el violador reconozca al hijo/a fruto de la violación.

Adicionalmente, consideramos que el termino «con solvencia moral» [illegible] resulta ser una categoría subjetiva.

Todos los sábados a las 8 de la noche y los domingos, a las 6 de la tarde, en Canal N
«Barra de Mujeres»
Jennie Dador, Ana Güezmes y Ana María Yáñez
al frente de un programa sin igual
UNFPA USAID

Manuela Ramos

INICIATIVA CIUDADANA

# Vigilancia Congresal

Juan Pablo Fernandini 1550, Pueblo Libre
Tlf. 423-8840, Faxes: 423 4031 - 332 1280
E-mail: vigilanciacongresal@manuela.org.pe
Http://www.manuela.org.pe
Programa de Participación Política y Ciudadanía
Edición: Julia Vicuña



## Proyectos de ley referidos a Participación Política

**Ley que propone la paridad y ubicación alterna de los candidatos de las listas para el Congreso de la República, Municipalidades y Gobiernos Regionales. (Proyecto 5862).** Presentado por Anel Townsend; Cecilia Tait; Xavier Barrón; Paulina Arpasi; Walter Alejos; Luis Guerrero; Antero Flores-Araoz; Adolfo La Torre; Mario Molina, Multipartidario; el 07/03/03

**Propuesta:** Modificar el artículo 116° de la Ley Orgánica de Elecciones (Ley 26859) estableciendo que en *«las listas de candidatos al Congreso deben incluir el 50% de mujeres y el 50% de varones... La ubicación de los candidatos debe alternarse equitativamente entre varones y mujeres a partir del candidato que ocupe el primer lugar de la lista.»* También modificar el numeral 2 del segundo párrafo del artículo 10° y el numeral 2 del segundo párrafo del artículo 12° de la Ley de Elecciones Municipales (Ley 26864); que incluyen la misma fórmula para los Gobiernos Regionales, *«la lista de candidatos al Consejo Regional debe estar conformada por un candidato de cada provincia en el orden en que el partido político o movimiento político lo decida, incluyendo un accesitario en cada caso; también por un 50% de hombres y un 50% de mujeres, y un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios... La ubicación de los candidatos debe alternarse equitativamente entre varones y mujeres a partir del candidato que ocupe el primer lugar en la lista.»*

***Efectos en la vida de las mujeres y los hombres***

Promueve el acceso equitativo de mujeres y hombres a cargos de elección en todos sus niveles de participación, para las listas al Congreso, Gobiernos Regionales y Municipales. Pretende evitar que los partidos o agrupaciones independientes coloquen a las mujeres en puestos sin posibilidad de elección. En el caso del Congreso, carece de eficacia por el voto preferencial, el lugar en la lista no determina la elección. Contribuye a desarrollar prácticas de participación política acordes y coherentes con el sistema democrático al que se aspira. Complementa los alcances de la Ley 27734 que modificó la ley de Elecciones Municipales, elevando la cuota de 25 a 30% y del proyecto de Ley 2244.

## Proyectos de ley referidos a Salud Sexual y Reproductiva

**Ley que modifica el artículo referente a la exclusión de los métodos de planificación familiar de la Ley Nacional de Población (Decreto Legislativo 346). (Proyecto 5757).** Presentado por Héctor Chávez Chuchón, del Grupo parlamentario Democrático Independiente, el 28/02/03

**Propuesta:** Modificar el artículo 4° del Título Preliminar del Decreto Legislativo 346 de la Ley Nacional de Población, modificado por la ley 26530, estableciendo que: *«La política Nacional de Población excluye el aborto, el dispositivo intrauterino (DIU) y la esterilización, como métodos de planificación familiar. La adopción de los métodos de planificación familiar se basan en primer orden en el principio de respeto al derecho a la vida del concebido, a la salud de las usuarias, al previo consentimiento informado y al libre ejercicio de la voluntad personal».*

***Efectos en la vida de las mujeres y los hombres***

La propuesta de eliminar el DIU carece de validez científica ya que no se puede considerar a los espermatozoides como concebidos. Además, propone la exclusión del aborto y la esterilización como métodos de planificación familiar. Durante el gobierno de Fujimori, se implementó un campaña de anticoncepción quirúrgica voluntaria, violando los derechos a la libertad, la salud y la vida de las usuarias. Sin embargo, su mala implementación no la convierte en un mal método; lo óptimo sería corregir los errores y mantener el método dentro de la oferta del Ministerio de Salud.

**Ley que deja sin efecto la Resolución Ministerial 399-2001-SA/DM que amplia normas de planificación familiar. (Proyecto 5756).** Presentado por Héctor Chávez Chuchón del Grupo parlamentario democrático Independiente, el 28/02/03.

**Propuesta:** Dejar sin efecto a Resolución Ministerial 399-2001-SA/DM, que incorporó la PAE.

***Efectos en la vida de las mujeres y los hombres***

La Sociedad Peruana de Obstetricia y Ginecología y el Colegio Médico del Perú, se han pronunciado públicamente, reafirmando la necesidad de implementar la Anticoncepción de Emergencia Oral (AEO) tal como lo recomienda la Organización Mundial de la Salud, la Federación Internacional de Gineco Obstetricia y la FASOG; en concordancia con las evidencias científicas recientes que han establecido que actúa impidiendo la ovulación y la fertilización. Adicionalmente es importante mencionar que la AEO cuenta con registro sanitario otorgado durante la gestión del Ministro Luis Solari, y actualmente se comercializa en las farmacias. Esto nos coloca frente a la absurda situación, un mismo método, la AEO es considerado buena para la comercialización, pero dañino cuando se trata de su distribución gratuita. En consecuencia, las mujeres de los sectores pobres sufren la discriminación al no poder acceder a estas.

**Ley que incorpora el artículo 120-A al Código Penal, referido al delito de prácticas abortivas. (Proyecto 5628).** Presentado por Emma Vargas de Benavides de Unidad Nacional, el 17/02/03

**Propuesta:** Incorporar el artículo 120-A en el Código Penal: *«el que, por cualquier medio o procedimiento, causare en un feto una lesión o enfermedad que perjudique gravemente su normal desarrollo o provoque en el mismo una grave tara física o psíquica, será castigado con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cuatro años.»*

***Efectos en la vida de las mujeres y los hombres***

Actualmente la Ley 27716, penaliza las lesiones al concebido, la diferencia radicaría en el aumento de la sanción. De otro lado, se debe considerar que el concebido es un ser dependiente del cuerpo de la madre, por tanto una acción en contra de este ocasionaría un delito contra la salud de la madre, delito que es causa de una indemnización, la cual serviría para atender al concebido.

## Proyectos de ley referidos a Violencia Sexual y Familiar

**Ley que propone la creación de Casas Refugio Temporales para mujeres, ancianos y menores víctimas de violencia familiar. (Proyecto 5861).** Presentado por Judith de la Matta del Apra, el 07/03/03

**Propuesta:** La creación de Hogares Refugio Temporales a nivel nacional, para mujeres, ancianos y menores víctimas de violencia familiar que se encuentre en situación de riesgo o abandono. El Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Humano asumirá su dirección y administración, así como la formulación y ejecución de proyectos que procuren su eficaz funcionamiento. Los Hogares Refugio Temporales serán implementados sobre la parte de los bienes inmuebles materia de asignación, a cargo de la Comisión de Administración de Bienes Incautados y Decomisados -COMABID- (Decreto Supremo 029-2001-JUS).

***Efectos en la vida de las mujeres y los hombres***

Responde a la necesidad de ofrecer una alternativa a quienes sufren este terrible problema al interior de la familia, sin embargo, se deben considerar además de éste, otros mecanismos de protección a la víctima de violencia familiar. Por otro lado, si bien el gasto en infraestructura es único, el Estado tendría que asignar presupuesto al MIMDES para el sostenimiento de estos hogares, en materia de alimentación, vestido, medicinas, terapia psicológica, talleres de formación entre otros, tanto para la víctima como para sus hijos/as.

Ver proyecto 639, de Julia Valenzuela Cuéllar.

24

**Ley que previene y sanciona el hostigamiento sexual. (Proyecto 5854).** Presentado por el Poder Ejecutivo, el 06/03/03.
**Propuesta:** Modificar el artículo 9° de la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual (Ley 27942), con el siguiente texto: «La víctima puede acudir al Juez en la vía civil en proceso sumarísimo para reclamar el pago de la indemnización correspondiente. El Juez, de oficio o a pedido de parte, puede disponer que el procedimiento judicial sea de carácter reservado».
Modificar el artículo 7°, inciso b) de la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, con el siguiente texto: «Adoptar las medidas necesarias para que cesen las represalias ejercidas por el hostigador».
***Efectos en la vida de las mujeres y los hombres***
Es necesario uniformizar procedimientos y mecanismos para las víctimas de acoso sexual, independientemente que correspondan al sector público o privado. En cuanto a la responsabilidad compartida entre el hostigador y el empleador, se sustenta en la necesidad de garantizar una actuación positiva y eficaz del empleador para detener este tipo de actos y dictar las medidas apropiadas.

## Proyectos de ley referidos a Niño/Adolescente

**Ley que agrava la pena en el delito de Omisión de Asistencia Alimentaria. (Proyecto 5921).** Presentada por José Taco de Perú Posible, el 11/03/03.
**Propuesta:** Aumentar las penas para quien incumpla con su obligación de asistencia alimentaria.
Artículo 149.- *«El que omite cumplir su obligación de prestar los alimentos que establece la resolución judicial será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cinco años, o con prestación de servicio comunitario de treinta a noventa jornadas, sin perjuicio de cumplir con el mandato judicial.*
*Si el agente ha simulado otra obligación de alimentos en connivencia con otra persona o renuncia o abandona maliciosamente su trabajo la pena será no menor de dos ni mayor de seis años.*
*Si como consecuencia de la omisión se produce lesión grave o muerte del alimentista y éstas pudieron ser previstas por el agente, la pena será no menor de tres ni mayor de siete años en caso de lesión grave, y no menor de cuatro ni mayor de ocho en caso de muerte».*
***Efectos en la vida de las mujeres y los hombres***
El incumplimiento de las obligaciones alimentarias es un grave y viejo problema cuya sanción penal no amerita una carcelería efectiva, pese a la gravedad de la falta. Sin embargo, se trata de una problemática que requiere de una respuesta integral que pueda garantizar el cobro de la pensión que los/as alimentistas necesitan, y no sólo respuestas punitivas.

## Proyectos de ley referidos a Paternidad y Maternidad Responsable

**Ley que otorga al padre trabajador una licencia por parto de su cónyuge. (Proyecto 5768).** Presentado por José Barba Caballero e Hildebrando Tapia de Unidad Nacional, el 03/03/03
**Propuesta:** Otorgar al padre trabajador, una licencia de 10 días anteriores y 20 días posteriores al parto con goce de haberes.
***Efectos en la vida de las mujeres y los hombres***
Propende hacia la equidad de género y la flexibilidad de los roles sexuales tradicionalmente asignados a hombres y mujeres. Recoge las iniciativas contenidas en los proyectos de ley presentados por Mercedes Cabanillas y Luz Salgado Rubianes que establecen licencia de paternidad por nacimiento y por muerte materna respectivamente. Sería necesario precisar que esta licencia es computable para todo efecto legal. El brindar protección y cuidado a los hijos es responsabilidad y derecho de ambos progenitores.

## Proyectos de ley referidos a Trabajo y Seguridad Social

**Ley que concede pensión de viudez a convivientes. (Proyecto 5746).** Presentado por José Barba Caballero e Hildebrando Tapia Samaniego de Unidad Nacional, el 03/03/03.
**Propuesta:** Modificar el artículo 53° del D.L. 19990 y los artículos 32° y 38° del D.L. 20530, a fin de establecer el derecho del o la conviviente a la pensión de viudez.
***Efectos en la vida de las mujeres y los hombres***
***Concede a hombres y mujeres que viven en unión de hecho,*** el mismo tratamiento que a los/as cónyuges para gozar de la pensión de viudez., ya que el concubinato genera derechos en cuanto a los bienes que se adquieren durante la unión. En el sistema privado de pensiones y en la seguridad social sólo para las prestaciones de salud, la o el conviviente supérsitte tienen derecho. Iniciativas similares: Proyecto de Ley 816.

## Aprueban artículo 71 de la Constitución Política
## Perú: ¿Estado Laico?

El Congreso aprobó, el jueves 13 de marzo, por 70 votos a favor, 10 en contra y 12 abstenciones, el artículo 71 del texto de Reforma Constitución que otorga un reconocimiento especial a la iglesia Católica y admite la colaboración con los otros credos.

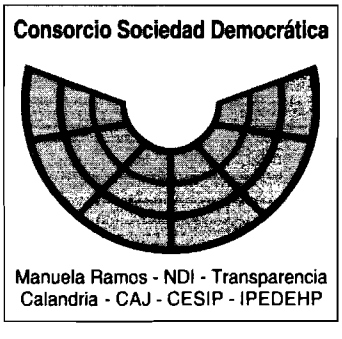
> *«Dentro de un régimen de independencia autonomía, el Estado reconoce a la Iglesia católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú y le presta su colaboración.*
>
> *El Estado reconoce y respeta a todas las confesiones religiosas y establece acuerdos de colaboración con ellas, a través de sus órganos representativos, con criterio de equidad».* (Artículo 71 aprobado).

Sorprende que el Congreso aprobara este artículo en la fecha que lo hizo ya que de acuerdo a su agenda de trabajo, el jueves correspondía el debate de los proyectos de ley ordinarios; a la reforma constitucional la tarde del martes, y las acusaciones constitucionales el miércoles por la mañana.
¿Se justifica que un Estado no confesional, como se dice el peruano, haga algún tipo de reconocimiento especial a la Iglesia Católica, en su texto Constitucional?
Las mujeres peruanas a través de diferentes organizaciones han manifestado su deseo de tener un Estado democrático con ciudadanos/as que puedan ejercer sus derechos, capaces de deliberar en la esfera pública.
Su apuesta es por la construcción de un pacto laico donde el respeto, el entendimiento y la tolerancia sean reglas de convivencia entre diferentes.
Un Estado laico garantizaría a las mujeres el planteamiento y la ejecución de políticas públicas respetuosas de los derechos sexuales y reproductivos y de la vida de las mujeres; cuestiones que hasta ahora son el mismo demonio para la iglesia católica y los diseñadores de políticas públicas.
En un **Estado laico** los puntos de vista de la Iglesia, cualquiera que ésta sea, no se antepone en la formulación de las leyes, nacionales e internacionales, en la elaboración de políticas relacionadas a la cooperación para el desarrollo, ni en la resolución de conflictos sociales; lo cual supone madurez democrática y altos niveles de eficacia y eficiencia en su administración.

*Todos los sábados a las 8 de la noche y los domingos, a las 6 de la tarde, en Canal N*
***«Barra de Mujeres»***
*Jennie Dador, Ana Güezmes y Ana María Yáñez*
*al frente de un programa sin igual*

# OJO CIUDADANO en el Congreso

Boletín Informativo del CONSODE / Año 1, Nº 1, febrero 2003




26

© Comisión Andina de Juristas
Los Sauces 285, Lima 27
Teléfonos: (51-1) 440-7907 / 442-8094
Fax: (51-1) 442-6468
Internet: www.cajpe.org.pe
Email: postmast@cajpe.org.pe

Primera edición: Lima, Perú, febrero del 2003 (revisada en marzo del 2003)
1000 ejemplares
Hecho el Depósito Legal Nº 2003-0786

Diseño y diagramación: Gisella Scheuch

El Consorcio Sociedad Democrática (CONSODE) es una agrupación de instituciones que, bajo el financiamiento de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID) busca colaborar con el restablecimiento de la confianza pública en la política y en el sistema democrático en el Perú. Se pretende propiciar el encuentro de voluntades políticas y sociales para una gestión legislativa más eficiente y transparente. Este programa busca tender puentes entre el Parlamento y la sociedad civil.

El CONSODE está integrado por la Asociación Civil Transparencia, la Asociación de Comunicadores Sociales (CALANDRIA), el Centro de Estudios Sociales y Publicaciones (CESIP), la Comisión Andina de Juristas (CAJ), el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (IPEDEHP), el Movimiento Manuela Ramos (MMR) y el National Democratic Institute (NDI).

Esta publicación es auspiciada por USAID bajo los términos del Convenio Nº 527-A-00-02-00167-00. Las opiniones expresadas en la presente publicación son las de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de USAID.

# ÍNDICE

Presentación ..... 13

Introducción ..... 15

UNA MIRADA AL PARLAMENTO PERUANO ..... 17

1. LA CALIDAD DE LA LEY ..... 19
   1.1. El proceso de elaboración de la ley ..... 19
   1.2. La calidad legislativa ..... 20
   1.3. Un buen análisis de costos y beneficios para mejorar la calidad de la ley ..... 21
   1.4. Pedidos de información de los congresistas para mejorar su trabajo legislativo ..... 25

2. LAS PRIORIDADES Y PROBLEMAS DE LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA ..... 27
   2.1. Prioridades legislativas ..... 27
   2.2. Los proyectos que se demoran en comisión ..... 32

3. LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA ..... 35
   3.1. Ubicación de la producción legislativa de julio del 2002 a enero del 2003 ..... 35
   3.2. Una aproximación a la producción de la legislatura de julio del 2002 a enero del 2003 ..... 36
   3.3. La producción legislativa por comisiones ..... 37

4. LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA DE LOS REPRESENTANTES ..... 39
   4.1. La efectividad legislativa por representante ..... 39
   4.2. La producción desde la perspectiva de la participación del representante en el Congreso ..... 43

5. LOS CIUDADANOS Y EL TRABAJO LEGISLATIVO DEL PARLAMENTO ..... 47
   5.1. Sujetos que presentan iniciativa legislativa (información a diciembre del 2002) ..... 49
   5.2. Pedidos de los ciudadanos al Congreso ..... 50
      5.2.1. Medio empleado por los ciudadanos para hacer llegar sus pedidos ..... 50
      5.2.2. Estado actual de los pedidos de los ciudadanos ..... 51
      5.2.3. Los pedidos ciudadanos según su contenido ..... 52
      5.2.4. Atención de los pedidos de acuerdo al órgano que se deriva ..... 53

6. LOS GASTOS DE LOS PARLAMENTARIOS EN EL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN ..... 54

7. OBSERVACIONES FINALES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO
Y SOBRE LA LEGISLATURA DE JULIO DEL 2002 A ENERO DEL 2003 ..... 56

Anexo 1
RESUMEN EJECUTIVO DE LA PROPUESTA TÉCNICA DEL CONSODE
SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN ..... 59

Anexo 2
ACTIVIDADES DEL CONSODE ..... 73

# PRESENTACIÓN

l Parlamento peruano ha sufrido a lo largo de la historia republicana sucesivas crisis que ejercieron una influencia negativa en el funcionamiento del régimen democrático. La frágil institucionalidad democrática fue afectada por la incapacidad de la clase política para lograr consensos y reformar las instituciones. El resquebrajamiento del escenario político en la década del 90 y el proceso autoritario significaron el repliegue de los viejos actores y el surgimiento de un gobierno autoritario que se apropió del Estado. El Congreso Unicameral, creado a propósito de una supuesta disfuncionalidad del sistema bicameral, no liquidó los viejos vicios. Por el contrario, el Parlamento se convirtió en una caja de resonancia del Poder Ejecutivo y ahondó muchos de sus problemas.

Cuando un Parlamento tiene dificultades en su funcionamiento como las mencionadas, las relaciones con el gobierno dejan de ser fluidas, la ciudadanía pierde la confianza en sus representantes e incluso, la legitimidad de su poder es cuestionada. Es en este contexto donde pretende incidir el Consorcio Sociedad Democrática (CONSODE), buscando proporcionar aportes técnicos que contribuyan al proceso de modernización del Congreso, dando visibilidad al funcionamiento del Parlamento para que los ciudadanos conozcan el trabajo efectivo de sus representantes, las prioridades asumidas por la institución, el manejo y disposición de recursos económicos y, fundamentalmente, cuánto le cuesta al Estado (es decir, a los contribuyentes) cada proyecto de ley; y finalmente, ayudar a desarrollar nuevos mecanismos de interacción de la ciudadanía con el Congreso para un mejor trabajo legislativo.

En base a estos objetivos, el CONSODE ha elaborado este primer informe evaluativo de la legislatura ordinaria (julio del 2002 a enero del 2003). Este informe es una aproximación que permite constatar la eficiencia de la labor desplegada por el Congreso en uno de sus aspectos: la legislación.

Se espera que las conclusiones de este informe sean útiles al Congreso y a los congresistas para evaluar su trabajo y eficiencia, con miras a mejorar su labor en la próxima legislatura. Pero al mismo tiempo, se espera que los resultados demuestren al ciudadano la importancia de realizar un seguimiento exhaustivo y coherente del trabajo congresal. De este modo, se podrá tener un Congreso eficiente, que responda a las necesidades de la ciudadanía y que se legitima a través de su trabajo.

La elaboración del presente informe ha estado a cargo de la Comisión Andina de Juristas (CAJ), en su calidad de institución miembro del CONSODE, bajo el financiamiento de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID). La co-

ordinación general de esta investigación estuvo a cargo de Renzo Chiri Márquez, Secretario General de la CAJ. La elaboración de este boletín estuvo bajo la responsabilidad de Raúl Mendoza Cánepa, con la participación de Kantuta Vallenas, Rodolfo Albán y Luis Enrique Aguilar. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Cecilia Heraud.

Febrero del 2003

Enrique Bernales Ballesteros
Director Ejecutivo - Comisión Andina de Juristas

# INTRODUCCIÓN

*jo ciudadano en el Congreso* es una publicación del Consorcio Sociedad Democrática que tiene como objetivo brindar información y análisis a los ciudadanos respecto a la labor desarrollada por los representantes durante la legislatura inmediata anterior a la edición. En este primer número se ha optado por presentar el panorama general del trabajo parlamentario así como el de la legislatura de julio del 2002 a enero del 2003 desde el punto de vista de la elaboración de leyes y de la relación entre parlamentarios y ciudadanos.

El criterio que guía la edición es mostrar y analizar la información relativa a la producción legislativa, a la relación entre el Parlamento y los ciudadanos en la perspectiva de un mejor trabajo legislativo. También se incluye una referencia al gasto del Despacho parlamentario como indicador aproximado y no absoluto del costo de los proyectos de ley, habida cuenta que en posteriores números de este Boletín se habrá de incluir aspectos relativos a las tareas de fiscalización y representación de congresistas.

Una democracia se sustenta en la división de poderes, el control ciudadano a los representantes, la elección periódica de autoridades y la soberanía popular. El Parlamento es la institución que expresa con mayor claridad estos tres supuestos. Esto significa que un Parlamento funcional controla y representa. Sin embargo, una de sus funciones más estrictas es la de legislar.

Una vigilancia ciudadana no apunta a entrometerse en el trabajo parlamentario sino a ser el ojo avizor de cada ciudadano a fin de que tenga referentes básicos para evaluar la labor de sus representantes y tomar en cuenta esa información para cada elección. Es impulsar la participación de los ciudadanos en el funcionamiento del Congreso para acercar esta institución a aquellos a los que representa y enriquecer las propuestas que incidan en una mejor legislación y control político.

Esta investigación es el punto de partida. Es objetiva y pretende contribuir al análisis del funcionamiento del Parlamento a fin de dilucidar los espacios en los que la institución debe maniobrar para el logro de mejoras y ofrecer una visión rápida de los avances institucionales registrados en los últimos años.

Para esos efectos, este primer número contempla una mirada a algunos temas clave. Los aspectos cualitativos de la producción legislativa son tratados en este informe tomando como referencia el análisis de costos y beneficios de la ley y los apoyos productivos para una eficaz labor legislativa.

De otro lado, se evalúa la producción legislativa y el cumplimiento de la agenda para la legislatura de julio del 2002 a enero del 2003. La primera aproximación es general, en ella se examina la producción legislativa des-

BEST AVAILABLE

de que el Congreso inició su labor (julio del 2001). El objetivo de esta aproximación es presentar la producción general por representante y por comisiones. Un tema relevante para el análisis es la constatación del número de proyectos que se convierten en ley. Un legislador que produce muchos proyectos no es necesariamente productivo. Un indicador meramente cuantitativo no va al fondo del asunto. Lo que debe interesar es la calidad de las propuestas y su justificación en razones de necesidad e interés social, que son los requisitos básicos para que un proyecto se convierta en ley.

De otro lado, se examina la relación del Parlamento con los ciudadanos desde la perspectiva de los canales de participación popular. Esa relación debiera contribuir a mejorar y viabilizar socialmente la legislación.

Finalmente, este trabajo de investigación presenta información sistematizada sobre gastos por Despacho parlamentario. Esta será sólo referencial en la medida que las aproximaciones hechas a las fuentes de información aconsejan tener un panorama más completo de fuentes.

Este informe se compone así de tres temas eje, que articulados entre sí aproximan al ciudadano a un Parlamento que, por lo general, ha sido criticado por su desvinculación con los ciudadanos, sus supuestos excesos en el gasto y por la «cuestionada» calidad de sus proyectos legislativos. *Ojo ciudadano en el Congreso* es una aproximación sistemática que busca contribuir a un mejor diagnóstico del funcionamiento del Parlamento y consecuentemente a una más fluida y armónica relación de esta institución con los ciudadanos.

Este informe es complementado con la presentación del resumen ejecutivo de la propuesta técnica del CONSODE sobre acceso a la información pública y de las actividades institucionales.

# UNA MIRADA AL PARLAMENTO PERUANO

# 1. LA CALIDAD DE LA LEY

## 1.1. El proceso de elaboración de la ley

El camino de la iniciativa legislativa se inicia con una proposición que se presentará ante la Oficialía Mayor del Congreso en día hábil para su registro. Recibida y registrada la proposición de ley o resolución legislativa, el Oficial Mayor la envía a una Comisión para su estudio y dictamen, previa consulta con un miembro de la Mesa Directiva. Cualquier otra Comisión podrá solicitar estudiar el tema. En todo caso, se debe tender a enviar las proposiciones similares a una sola Comisión y por excepción a dos; sin embargo, se procederá según lo que acuerde el Consejo Directivo.

Según el artículo 77 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, las Comisiones tienen un máximo de treinta días útiles para expedir el dictamen respectivo. En primer término verificará que se cumpla con los requisitos señalados en el párrafo precedente y luego calificará el fondo de la proposición, estando facultada para rechazarla de plano y archivarla.

El proyecto dictaminado es debatido en el Pleno de acuerdo a la agenda, salvo que exista dispensa de dictamen. Si el Pleno no dispone la formación de una comisión de redacción del proyecto y si no se aprueba una cuestión previa de vuelta a comisiones, la Oficialía Mayor redactará la autógrafa, la misma que será firmada de inmediato por el Presidente y uno de los Vicepresidentes.

La autógrafa de la proposición de ley aprobada será enviada al Presidente de la República para su promulgación dentro del plazo de quince días útiles. Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la proposición aprobada, las presenta al Congreso en el mencionado término de quince días útiles.

El proyecto observado por el Presidente de la República vuelve a la comisión dictaminadora. La comisión puede emitir un dictamen de instancia o aceptar en todo o en parte las observaciones del Poder Ejecutivo. Si el Pleno aprueba el dictamen de insistencia, éste es promulgado directamente por el Presidente del Congreso. En este caso el proyecto insistido por el Congreso no vuelve al Poder Ejecutivo. Sólo es devuelto al Poder Ejecutivo cuando el Congreso (Pleno) acepta las observaciones. Si el proyecto no tiene observaciones, el Presidente de la República promulga la ley, ordenando su publicación.

El proceso que antecede es el que atañe a un trámite fluido. Es importante que el proyecto no se quede estancado en comisión.

En los hechos, en lo que respecta a un proceso de estudio calificado y a un eficaz procesamiento de la propuesta es útil afirmar que muchas veces los proyectos se suceden masivamente, pero no se constata la existencia de una técnica legislativa. Un mal proyecto duplica el esfuerzo y los costos. Un proyecto debiera, en teoría, emerger impecable desde el despacho del parlamentario.

Sin embargo, es ineludible el proceso de modificaciones. Se expedirían más rápidamente las leyes si los proyectos de ley fueran mejor preparados, entonces estarían listos para dictaminar. La reelaboración constituye un costo adicional.

La duplicidad de trabajo, el retardo o la falta de meticulosidad de los proyectos legislativos obedecen a la falta de una técnica y el seguimiento de una metodología. Lo más preocupante es que por el solo hecho de presentar un proyecto de ley, el congresista aparece como el autor de la ley, cuando en el proceso de elaboración el contenido fue sustancialmente modificado por otros aportes. Por ejemplo (observada la práctica parlamentaria) es posible que un parlamentario presente una iniciativa legislativa, la misma que en comisión recibe las propuestas modificatorias de otros congresistas. Finalmente una de las posiciones se impone, pero el proyecto será aprobado bajo la autoría de quien presentó la iniciativa. En sustancia el autor es quien más aportes ofreció en la vía hacia la aprobación del proyecto.

Hay algunas situaciones que, según diversos comentarios dentro del Congreso, se suelen dar en la práctica legislativa pero que no hemos podido comprobar. En los siguientes números se investigará algunas de esas situaciones, que atañen a la labor legislativa. Se refiere, por ejemplo, la práctica del llamado «buceo», por la cual los asesores y asistentes del parlamentario rastrean antiguos proyectos de ley en el archivo y lo reactualizan para presentarlos y reiniciar un proceso ya agotado en alguna legislatura anterior. Esta posiblemente sea una práctica que acelera el proceso de elaboración de una ley, pero resta en tiempo y calidad, puesto que ignora viejos dictámenes de comisión. Por cierto, esta actitud no es generalizable.

## 1.2. La calidad legislativa

El nivel de la calidad legislativa tiene relación con la falta de especialización y profesionalización del servicio parlamentario. No existe una planta de asesores de comisiones ni una carrera de asesor parlamentario. Esta precariedad conduce a que la asesoría se improvise. La página web del Congreso de la República ofrece capítulos de transparencia económica y política, pero no presenta la trayectoria de los operadores de la legislación. No existe transparencia profesional. Los ciudadanos tienen derecho a conocer la capacidad y habilidad de aquellos que, desde los Despachos parlamentarios, trazan los contenidos y las precisiones técnicas de la ley.

Existen diversos temas que requieren no sólo conocimientos básicos sino una alta especialización. El nivel académico de los asesores y sus fuentes de información determinan que una ley sea plena en cuanto a su contenido técnico y constitucional. El parlamentario es un representante y no se le exige una calificación, pues su cargo deviene de una elección popular. En el caso de los asesores la exigencia natural es la calificación profesional. Una opción es contar independientemente con un cuerpo de asesores de planta en materia constitucional y que informe a todas las comisiones.

Ciertamente, no existe un cuerpo institucional especializado para el asesoramiento de las comisiones ordinarias, de investigación y a las subcomisiones investigadoras de la Comisión Permanente. Por esa razón no hay garantía de eficacia legislativa en relación al procedimiento parlamentario y al seguimiento de la política de Gobierno.

De otro lado, no existe una dependencia especializada que provea de información o análisis. Un intento reciente es la creación del Centro de Investigaciones Legislativas del Parlamento, órgano que requiere recursos, infraestructura y una planta de investigadores especializados en información y análisis en materias básicas que competen a la legislación en cada comisión. La necesidad de un órgano de investigación en temas parlamentarios, es manifiesta en algunas experiencias importantes como el Centro de Asesoría del

Senado de Colombia[1]. A falta de una Base de Datos Económica y Social que se constituya en una herramienta esencial para procesar los análisis técnicos que requiere la labor de las comisiones sería útil, por ejemplo, establecer redes de información por Internet. Una coordinación interinstitucional podría coadyuvar a un mejor sistema informativo.

Otra de las deficiencias estructurales es la falta de una instancia de consulta de los parlamentarios para que los oriente respecto de los antecedentes legales, constitucionalidad y requerimientos reglamentarios para la presentación de sus iniciativas legislativas. Tampoco se constata una plantilla o fórmula que logre que los análisis de costos y beneficios tengan un fundamento económico y social técnicamente válido.

Es cierto que los congresistas y su personal de apoyo tienen un importante y cada vez más moderno apoyo administrativo del Congreso. Asimismo, disponen de una infraestructura básica que contribuye con su trabajo, pero en lo que se refiere al soporte técnico del quehacer legislativo, hay algunas carencias que pueden subsanarse.

Una incorporación importante al trabajo legislativo ha sido el requisito de demandar de todo proyecto de ley un análisis de costo y beneficio, tal como lo señala el artículo 75° del Reglamento. Este requisito debería obligar al legislador y a sus asesores a realizar un análisis técnico minucioso de los costos de implementar las disposiciones de la ley y cuáles serán los beneficios a obtenerse. Sin ese sustento la ley no se sostiene como un instrumento eficiente. Una plantilla de formulación de análisis costo-beneficio podría facilitar el trabajo en consonancia con la asesoría de una oficina de investigación.

### 1.3. Un buen análisis de costos y beneficios para mejorar la calidad de la ley

Como se ha referido anteriormente, un aspecto importante del trabajo es el análisis de costos y beneficios de la ley. Se pudo observar a través de la revisión de diversos proyectos de ley que no hay un esfuerzo sistemático y concentrado para el análisis de la viabilidad de la norma.

De acuerdo al artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República «Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales» (...).

El esquema de la propuesta legislativa debe contener una exposición de motivos en los que se exprese el objetivo del proyecto, la base legal, los fundamentos, el efecto de la norma sobre la legislación nacional y el análisis de costos y beneficios.

El análisis de costo-beneficio es una parte de la propuesta legislativa en la que se evalúa su posible impacto en los diversos ámbitos de la vida nacional. Permite la incorporación de una metodología para la identificación y cuantificación de los costos y beneficios. La aplicación de este instrumento es obligatoria, de lo contrario el proyecto de ley no puede ser introducido para discusión en la comisión respectiva.

[1] Información detallada puede ser consultada en la página web del Senado de Colombia. (www.senado.gov.co)

Es una medida de prevención para evitar que se aprueben normas que sean dañinas en ámbitos no contemplados. En muchos casos una norma que beneficia a un sector puede producir perjuicios en otro. Por ejemplo, una norma que favorece la industrialización de determinados productos en los márgenes de los ríos podría ser contraproducente para el ecosistema. Este tipo de análisis debe servir para que la norma tenga un impacto favorable y antes que ello, para evaluar la conveniencia de aprobar un proyecto de ley. Se trata de un factor que introduce un criterio de racionalidad en la elaboración de las leyes, reforzando al mismo tiempo la importancia de la moderación legislativa del Parlamento.

Un análisis costo-beneficio debe pretender[2]:

- Obtener información y aplicarla al análisis.
- Identificar a los beneficiarios de la norma y, en general, a quienes afecta directamente.
- Definir el costo económico directo para el Estado si la norma tuviera vigencia: «cuánto cuesta la norma» y si es posible calcular en proyección para el largo plazo.
- Cuantificar los beneficios y los costos cuando ello fuera posible. Es el caso de determinadas medidas económicas o normas de fomento encaminadas a destinar recursos públicos a un sector. Se busca un monto aproximado para asumir el cálculo de la ventaja económica.
- Definir la magnitud de los beneficios o costos no cuantificables. Es el caso de la estimación de los costos asociados a los niveles de contaminación generados por una norma que favorece una determinada industria y los beneficios de salud que podrían derivarse de una reducción de las concentraciones de sustancias contaminantes en el ambiente. No hay forma de cuantificar los costos, pues en este caso el daño es difuso.
- Evaluar quiénes ganan y quiénes pierden con una norma y la manera como las pérdidas son trasladadas a la población.
- Calcular la contribución de la propuesta a los objetivos generales de la política, asumida desde la perspectiva del bien común.

En el Perú, pese a la relevancia de este tipo de análisis, se constata en muchos casos una parquedad que inutiliza la figura. El legislador no sigue una pauta homogénea ni una metodología para dilucidar los costos y beneficios de sus proyectos de ley. Lo que hacen finalmente es justificar sucintamente sus proyectos de ley, pero no analizar sus costos y beneficios.

A modo de ejemplo se presenta la siguiente selección de análisis costo-beneficio:

a. Proyecto de Ley Nº 4484
   Presentado el 5/11/2002
   Estado actual: En comisión

Tema de proyecto de ley
Propone establecer nuevo plazo para acceder a los alcances de la Ley de Reestructuración Empresarial de las Empresas Agrarias e incorpora en el Programa a los deudores del Ex-FONDEAGRO.

---

Análisis de costos y beneficios
La iniciativa legal propuesta no generará gasto al Estado peruano, puesto que no anula la deuda, sino que establece plazos y facilidades a los productores deudores. Contrariamente beneficiará a miles de productores agrarios de todo el Perú.

---

Observaciones
Se afirma que no se generará gastos al Estado peruano. Hay un cálculo de costo inmediato que ignora el costo ulterior de una reestructuración empresarial. No existe una sumatoria de todos los conceptos en lo que se refiere a lo que el Estado deja de percibir en el corto plazo ni del impacto sobre el gasto estatal y el costo de oportunidad que genera, tomando en cuenta que la ausencia de un ingreso para el Estado significa la postergación de determinadas obras. No obstante, es necesario reconocer también que con la medida se incrementa la capacidad de pago

[2] BERNALES, Enrique. Manual Parlamentario. Comisión Andina de Juristas, Lima, diciembre del 2002.

de las empresas agrarias en el mediano plazo y se condiciona una mayor recaudación tributaria. Existen muchas variables no tomadas en cuenta y que, inclusive, pueden cuantificarse. El legislador ha optado por justificar su proyecto en una síntesis que no constituye un ejercicio de análisis.

b. Proyecto Nº 2636
Presentado el 22/04/2002
Estado actual: En comisión

Tema de proyecto de ley
Propone otorgar en concesión al capital privado la construcción de puertos en la Amazonía.

Análisis de costos y beneficios
La presente iniciativa legal, no irrogará gasto alguno al erario nacional, por el contrario busca promover la inversión del capital privado interno y externo en obras portuarias que abran serias posibilidades de desarrollo para la Amazonía.

Observaciones
El «análisis» refiere que no se irrogarán gastos al Estado sino que por el contrario se busca promover la inversión. Sin embargo, no se considera el impacto ambiental ni se considera si los beneficios de una concesión tienen, en contrapartida, costos a largo plazo. No se conocen los términos de la concesión hipotética ni existe cuantificación alguna de los beneficios posibles a largo plazo si el Estado dispone recursos para construir, él mismo, puertos en la Amazonía. Los proyectos suelen ignorar, entre otras cosas, los costos de oportunidad así como los beneficios y costos de largo plazo.

c. Proyecto Nº 3126
Presentado el 10/06/2002
Estado actual: Publicado en El Peruano el 13/08/02, Ley Nº 27812

Tema de proyecto de ley
Propone determinar las fuentes de financiamiento internas y externas de las que debe disponer el Seguro Integral de Salud, para su sostenibilidad en el tiempo y el cumplimiento de la misión para la cual ha sido creado.

Análisis de costos y beneficios
El presente proyecto de ley no va a ocasionar costos adicionales al erario nacional que puedan afectar el tesoro público, puesto que lo que se busca es la reasignación de recursos ya presupuestados y los provenientes de cooperación externa o de recaudación de certificado médico. El beneficio que se obtendría es la gradual ampliación de la cobertura del Seguro Integral de Salud beneficiando a la población en pobreza y extrema pobreza, lo que es una necesidad prioritaria para el desarrollo del país y uno de los principales objetivos del llamado Acuerdo Nacional.

Observaciones
Si bien el proyecto es socialmente positivo en cuanto apunta a permitir el acceso a la salud a sectores generalmente excluidos, presenta un análisis de costos y beneficios que podría haber logrado algunas precisiones mayores.

d. Proyecto Nº 3068
Presentado el 31/05/2002
Estado actual: Publicado en El Peruano el 13/10/02, Ley Nº 27843

Tema de proyecto de ley
Propuesta de Ley de Participación de los colegios profesionales en los órganos consultivos de las entidades del Estado.

Análisis de los costos y beneficios
Los beneficios son, entre otros, los siguientes:
- Incorporar permanentemente la opinión especializada y autorizada de los colegios profesionales, en el análisis y determinación de las decisiones de Gobierno; y,
- Propiciar un mayor desarrollo en la formación de la opinión pública respecto a la importancia de dichos colegios, ampliando así sus responsabilidades.

Observaciones
Se promueve la participación de los colegios profesionales en los órganos consultivos de las entidades del Estado. El beneficio difícilmente se puede medir económicamente en este caso, pero el proceso de consulta supone un costo acumulado para el Estado. Es un paso a favor de la corporativización del Estado, tomando en

cuenta posiciones gremiales que no constituyen, precisamente, las más imparciales para una eficiente toma de decisiones. Los expertos pueden dar soluciones más eficaces y técnicas. Este argumento puede ser válido o no, pero no se ha tomado en cuenta. El proyecto se propone fortalecer los gremios profesionales, pero no considera los costos de ese proceso en el sentido de la vulneración de ciertos derechos individuales como la libertad de asociación.

e. Proyecto Nº 2668
Presentado el 24/04/2002
Estado actual: Publicado en El Peruano el 12/10/02, Ley Nº 27840

Tema de proyecto de ley
Ley de asilo

Análisis de costos y beneficios
Los costos en que incurriría el Gobierno Central serían mínimos y se encuentran en directa relación con lo establecido en el espíritu que predomina en los Tratados Internacionales sobre el Derecho de Asilo.
Los beneficios de esta iniciativa constituyen un aspecto trascendental, pues coloca al derecho positivo peruano a la vanguardia de la normativa internacional sobre la materia, y lo incardina con la evolución y desarrollo del derecho humanitario en el mundo entero. Por otro lado, se normaría en ley especial esta importante institución que actualmente, de manera deficiente, está regulada en el Decreto Legislativo Nº 703 (Art. del 44 al 54) del 5 de noviembre de 1991 y por el Decreto Supremo 001-85-RE.

Observaciones
En este caso no es posible precisar costos económicos. Sin embargo, es posible que existan implicancias indirectas a partir de la vigencia de esa ley. ¿Cuáles serían las consecuencias? ¿Cómo se benefician los ciudadanos y el Estado peruano? ¿Cuáles son los beneficios desde la perspectiva del Perú como país respetuoso de los derechos humanos? El análisis puede desagregarse y contemplar más específicamente las posibilidades y problemas que puede presentar la vigencia de una ley como la que se plantea.

f. Proyecto Nº 2458
Presentado el 5/04/2002
Estado actual: Publicado en El Peruano el 22/10/02, Ley Nº 27851

Tema de proyecto de ley
Propone modificar artículos de la Ley General del Sistema Financiero y Seguros y la Ley del Programa de Rescate Financiero Agrario, referido a las garantías que respaldan las obligaciones frente a la empresa

Análisis de costos y beneficios
La aprobación de la modificación que se propone a la Ley General del Sistema Financiero y Seguros no irrogará costo alguno al erario nacional, toda vez que esta norma legal cuyo impacto económico y social, es una norma de carácter dispositivo, que trae como corolario una mejor orientación de la voluntad de las partes en sus relaciones financieras hacia un sector que no sólo es potencial en cuanto a generar recursos y puestos de trabajo como son los sectores financiero y agrario, sino que sus efectos se dejarán sentir positivamente en el sector financiero del país.
Esta propuesta trae como corolario una mejor orientación y sus efectos se dejarán sentir positivamente en el sector financiero del país.

Observaciones
El análisis no especifica cómo se puede sentir positivamente los efectos de esta norma sobre el sector financiero del país. Lo general del análisis no permite ver los problemas mediatos que pueden generarse en el sector privado. Como en los otros casos faltan precisiones.

En los demás proyectos presentados, también se pone énfasis en los beneficios obtenidos por el proyecto. Cada análisis de costos y beneficios para ser válido debe ser técnico, desprovisto de toda tendencia e interés. En el caso de la legislación peruana y luego de estudiarse más de 100 proyectos de ley se concluye que el acápite correspondiente al análisis costo-beneficio no es más que argumentos de defensa del proyecto, por lo que contradicen la esencia y puridad de este proceso.

Una opción es la asesoría especializada por cada proyecto de ley en lo que respecta al tema o una mejor calificación por cada comisión del Congreso de la República.

### 1.4. Pedidos de información de los congresistas para mejorar su trabajo legislativo

Los representantes tienen el derecho de solicitar información a las instituciones públicas los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. El congresista puede pedir información, por ejemplo, a los ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, a los gobiernos regionales y locales, entre otros organismos estatales.

La información que solicita el congresista debe servir para ejercer su función de control sobre la Administración Pública, pero también para reunir datos convenientes para una mejor labor legislativa.

El pedido se hace por escrito fundamentado y preciso. El plazo para dar una respuesta más una reiteración es de 22 días. Si vencido este plazo el funcionario no responde se prevé la posibilidad de que sea requerido para responder personalmente la solicitud realizada por el congresista[3].

También se contempla la publicación mensual de la relación de los ministros o las entidades de la administración que hayan incumplido con responder. Entendemos que ésta es una forma de sancionar públicamente la irresponsabilidad de los funcionarios y/o entidades públicas, sin embargo, debería precisarse cómo y ante quién se hace pública esa información para medir su eventual impacto. Además debemos señalar que hasta el momento no se ha llevado a cabo dicha publicación.

Se estima que si el Congreso forzara a los parlamentarios a dedicar más tiempo y concentración al análisis de costos y beneficios de sus proyectos, se requeriría también de una relación más fluida del Parlamento con otros organismos del Estado. Por ejemplo, para calcular los costos y beneficios de incrementar el sueldo de los maestros se necesitaría información del Ministerio de Economía y, a su vez, del Ministerio de Educación. En otro caso, para dilucidar cuán costoso puede ser flexibilizar la política laboral, se requeriría conocer información del Ministerio de Trabajo e incluso del Poder Judicial y Tribunal Constitucional, de cara a saber el tiempo que dedicaría el Estado a procesos legales que podría acarrear la medida.

Para graficar las exigencias de un buen trabajo legislativo (tomando en cuenta un prolijo análisis de costos y beneficios) es necesario considerar los siguientes datos: entre julio

---

[3] Artículo 87.-
Cualquier Congresista puede pedir a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes.
El pedido se hace por escrito fundamentado y preciso. El Congresista obligatoriamente debe dirigir copia del oficio conteniendo el pedido a la Mesa Directiva. Si dentro de los quince días posteriores el Ministro no responde, la Mesa Directiva procede a la reiteración del pedido. Transcrurridos siete días después de la reiteración, el Ministro o funcionario requerido está obligado a responder personalmente, según corresponda y lo determine el Consejo Directivo, ante el Pleno o ante la Comisión Ordinaria, vinculada con el asunto motivo del pedido. Mensulamente, se publica la relación de los Ministerios o entidades de la administración que hubieren incumplido con responder.
(Párrafo modificado. Resolución Legislativa del Congreso Nº 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre del 2001).
Los Vicepresidentes del Congreso no firmarán los oficios que contengan pedidos de información que no se refieran a asuntos de interés público y de utilidad para el ejercicio de la función de Congresistas. Tampoco procederán los que contengan ruegos o peticiones de privilegios o favores.
La Mesa Directiva del Congreso publica los pedidos de los Congresistas y las respuestas de los Ministros o funcionarios requeridos en un boletín trimestral especial, que también difunde las preguntas, respuestas y repreguntas producidas en las estaciones de preguntas y respuestas del último trimestre.
(Párrafo adicionado. Resolución Legislativa del Congreso Nº 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre del 2001).

| Situación de los pedidos de información | Marzo-julio | | Agosto-diciembre | |
|---|---|---|---|---|
| | Número | Porcentaje | Número | Porcentaje |
| Pedidos atendidos por completo | 1,718 | 35.50 | 1,075 | 30.06 |
| Pedidos atendidos parcialmente | 74 | 1.50 | 33 | 0.92 |
| Pedidos no atendidos | 3,040 | 63.00 | 2,469 | 69.00 |
| Total de pedidos | 4,832 | 100.00 | 3,577 | 100.00 |

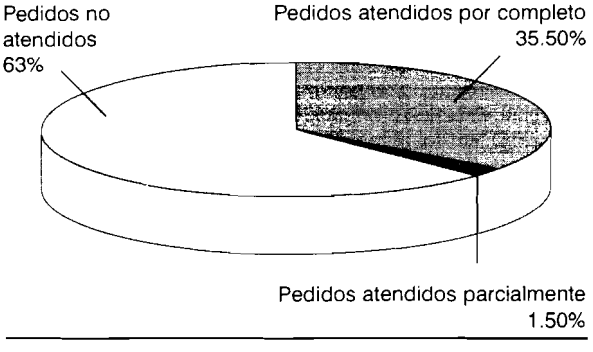
Fuente: www.congreso.gob.pe
Elaboración: CAJ (información al 31 de diciembre del 2002).

del 2002 y enero del 2003, los congresistas hicieron alrededor de 3,577 solicitudes de información, pero solamente recibieron respuesta 1792, es decir, el 31% del total de pedidos. El 69% restante, son pedidos de información que no recibieron respuesta por parte de las autoridades a las que fueron dirigidas. Se ignora si hubo responsabilidades o llamadas de atención a las autoridades omisas. El proceso legislativo no es tarea exclusiva del Parlamento, se debe usar la experiencia e información de otros organismos además de expertos en cada materia.

Cabe señalar que el número de pedidos de información presentados durante esta legislatura es considerablemente menor al que se registró en el período de marzo-julio. Sin embargo, si se comparan las cifras presentadas en el cuadro siguiente se puede observar que el porcentaje de pedidos con respuesta en esta última es mayor (35%) en cuatro puntos porcentuales al período julio del 2002 –enero del 2003 (30% y 0.9% de pedidos atendidos completa y parcialmente respectivamente).

Destaca también como información que el grupo parlamentario que más pedidos de información realizó, en general, fue Unidad Nacional, seguido por la Célula Parlamentaria Aprista, ambas fuerzas políticas de oposición. Esta situación es comprensible debido a que en toda democracia son los grupos de oposición o los grupos minoritarios los que mayormente emplean los mecanismos de control político. Así, es natural que Perú Posible, grupo político del gobierno y con mayoría en el Congreso, no solicite información como los grupos que le siguen en cantidad de escaños.

**Situación de los pedidos de información (marzo - julio 2002)**




Fuente: www.congreso.gob.pe
Elaboración: CAJ (información al 31 de diciembre del 2002).

| Grupo parlamentario que hace el pedido | Número de pedidos |
|---|---|
| Acción Popular-Unión por el Perú | 0 |
| Célula Parlamentaria Aprista | 1,065 |
| Unidad Nacional | 1,068 |
| Perú Posible | 616 |
| Unión Parlamentaria Descentralista | 531 |
| Frente Independiente Moralizador | 85 |
| No agrupados | 88 |
| Grupo Parlamentario Democrático Independiente | 78 |
| Grupo Parlamentario No Agrupados | 71 |
| Perú 2000 | 2 |
| Total | 3,604 |

Fuente: www.congreso.gob.pe
Elaboración: CAJ (información al 31 de diciembre del 2002).

# 2. LAS PRIORIDADES Y PROBLEMAS DE LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

## 2.1. Prioridades legislativas

El Congreso de la República establece una agenda general que comprende la primera y segunda legislatura (2002–2003). Programa como objetivo legislar determinados temas, entendidos como prioritarios en la política del Estado. Se ha tomado como referencia para este estudio las normas acordadas como prioritarias para la primera legislatura del 2002 (julio del 2002 a enero del 2003). Debe anotarse que trabajar con agenda legislativa es algo positivo.

De lo que se trata es de evaluar el cumplimiento de la agenda y determinar el índice de oportunidad en el trabajo legislativo. El artículo 36 del Reglamento del Congreso (RC) establece que el Plan de Trabajo de la Comisión debe tomar en cuenta la Agenda Legislativa aprobada por el Pleno del Congreso y responder al acuerdo de los distintos Grupos Parlamentarios representados en la comisión.

A continuación se presenta la agenda acordada para el período en estudio:

Agenda Primera Legislatura a enero del 2003[4]
PRIMERA LEGISLATURA

| Nº | PROYECTO DE LEY | ESTADO ACTUAL |
|---|---|---|
| 1 | Ley de formación y capacitación para el trabajo | Pendiente |
| 2 | Ley de puertos | Autógrafa |
| 3 | Ley de seguridad y prestaciones alimentarias | Pendiente |
| 4 | Ley de mercados mayoristas | En comisión |
| 5 | Reforma tributaria | Pendiente |
| 6 | Ley de gobiernos corporativos en empresas | En comisión |
| 7 | Ley de PYMES (incluye todas las actividades microempresariales)[5] | En comisión |
| 8 | Ley de la artesanía y del artesano | Dictamen |
| 9 | Modificación de la ley de insumos químicos fiscalizados | Pendiente |
| 10 | Ley de destugurización | En comisión |
| 11 | Bono de mejoramiento barrial | Pendiente |
| 12 | Adjudicación de terrenos para programas de vivienda | Pendiente |

[4] La legislatura fue prorrogada hasta enero del 2003.
[5] Proyecto de Ley de Promoción y Desarrollo de las pequeñas empresas.



45

| | | |
|---|---|---|
| 13 | Ley de aguas | Pendiente |
| 14 | Ley de promoción de agroexportación | Pendiente |
| 15 | Ley de derechos de propiedad en zonas rurales | Pendiente |
| 16 | Ley del servicio de capacitación rural | Pendiente |
| 17 | Promoción de la actividad acuícola | Pendiente |
| 18 | Seguridad jurídica de tierras | En comisión |
| 19 | Ley de promoción del turismo | En comisión |
| 20 | Ley orgánica de regiones | Ley |
| 21 | Ley creación del Fondo de Compensación Regional | Pendiente |
| 22 | Ley de gobiernos locales | Autógrafa |
| 23 | Ley que reasigna recursos de la privatización a la descentralización | En comisión |
| 24 | Ley que modifica el recurso de amparo y ratifica la autonomía municipal | En comisión |
| 25 | Leyes de presupuesto, equilibrio financiero y endeudamiento 2003 | Ley |
| 26 | Ley de prudencia y transparencia fiscal | En comisión |
| 27 | Ley de bases de la carrera pública | En comisión |
| 28 | Modificación de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud | Ley |
| 29 | Ley de los servicios postales | Pendiente |
| 30 | Ley orgánica del Poder Judicial | Observada |
| 31 | Ley de asilo | Ley |
| 32 | Regulación de los beneficios por colaboración eficaz en los casos de terrorismo y traición a la patria | En comisión |
| 33 | Ley de aseguramiento procesal para evitar la evasión por procesados no detenidos y sentenciados con beneficios . | En comisión |
| 34 | Modificaciones a la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información del Estado | Ley |
| 35 | Ley de Reforma Constitucional | Ley |
| 36 | Modificaciones al Reglamento del Congreso | Ley |
| 37 | Ley de seguridad ciudadana | Autógrafa |
| 38 | Ley de rondas campesinas | Ley |
| 39 | Ley general de bomberos | Pendiente |
| 40 | Ley de igualdad de oportunidades | En comisión |
| 41 | Ley sobre hostigamiento sexual | Autógrafa |
| 42 | Ley general de las personas con discapacidad[6] | Pendiente |
| 43 | Modificación de ley de adopción de menores en abandono | Pendiente |
| 44 | Revisión del Código del Niño[7] | Pendiente |
| 45 | Promoción de la juventud y el deporte[8] | Presentada |
| 46 | Ley de administración de Justicia Comunal | En comisión |
| 47 | Ley orgánica del Control de la Magistratura | En comisión |
| 48 | Ley de transparencia en la gestión de intereses (Lobby) | Dictamen |
| 49 | Modificación de la ley de creación de la Comisión de Lucha Contra el Contrabando | Ley |
| 50 | Ley del patrimonio cultural | En comisión |
| 51 | Ley del libro | Presentada |
| 52 | Ley de ciencia, tecnología e innovación | En comisión |

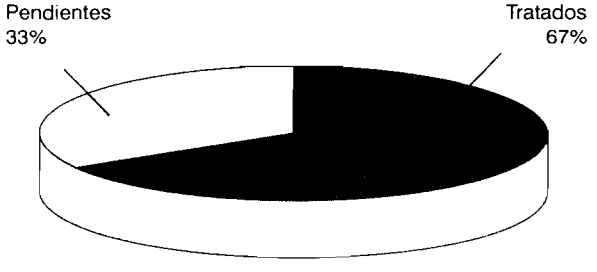
[6] Modificaciones a la Ley General de Personas con Discapacidad en Comisión.
[7] Código del Niño con varias modificaciones.
[8] Se presentó en diciembre el proyecto de Ley de Desarrollo y Promoción del Deporte.

| | | |
|---|---|---|
| 53 | Ley General de salud | Pendiente |
| 54 | Ley de administración de los regímenes pensionarios | Pendiente |
| 55 | Ley General de Medicamentos | En comisión |
| 56 | Ley Orgánica de Justicia Militar | En comisión |
| 57 | Código de Justicia Militar | En comisión |
| 58 | Ley de Movilización Nacional | Dictamen |
| 59 | Ley de intervención de las FF.AA. fuera del régimen de excepción | Pendiente |
| 60 | Ley de reincorporación de los oficiales cesados irregularmente | Presentada |
| 61 | Ley de ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional | Ley |
| 62 | Ley del Sistema de Defensa Nacional[9] | Pendiente |
| 63 | Modernización de las Fuerzas Policiales | Pendiente |
| 64 | Ley del Servicio Diplomático | En comisión |
| 65 | Ley de protección a los peruanos en el extranjero | En comisión |
| 66 | Convención sobre el derecho del mar | En comisión |
| 67 | Convenio sobre prevención de contaminación del mar por desechos y otros | Ley |

Fuente: www.congreso.gob.pe
Elaboración: CAJ (información al 31 de diciembre del 2002).

Como se aprecia del cuadro que antecede, de los 67 temas de la agenda han sido tratados 45, quedando pendientes 22 items. 23 proyectos de ley se encuentran en trámite de comisión, 11 fueron publicados y son ley, 3 se hallan dictaminados, 4 están con autógrafa y 1 ha sido observado. En 3 temas los proyectos están registrados como presentados.

**Temas de la agenda legislativa**




Fuente: www.congreso.gob.pe
Elaboración: CAJ (información al 31 de diciembre del 2002).

Estos datos indican que pese a la prioridad del compromiso asumido en la agenda, no se logró tocar todos los temas. Aunque 67% es una suma importante, la agenda de la legislatura es un compromiso asumido por todos los grupos políticos y, por consiguiente, es de esperar que al término formal de la legislatura, se hayan tratado todos los temas considerados.

Durante la legislatura de julio a diciembre del 2002 se presentaron algunos problemas y discusiones en torno a importantes proyectos legislativos. Como es habitual en el debate parlamentario, algunos proyectos generan mayor interés y discusión que otros. Eso no debe llamar la atención pero sí la necesidad de establecer para todo proyecto una especie de control previo, surgido del debate mismo, que garantice la estricta constitucionalidad de los proyectos, asunto que a veces no es fácil de dilucidar a primera vista.

Uno de los proyectos que convocó la atención pública fue el de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El tema tenía originalmente problemas de enfoque y fue objeto de una acción de inconstitucionalidad por la Defensoría del Pueblo; se objetó que per-

[9] Se publicó la Ley del Ministerio de Defensa.

mitía clasificar la información como secreto de Estado por seguridad nacional; asimismo que restringía el acceso a la información cuando se afecte los intereses del país en negociaciones o tratos internacionales. Esta excepción resultaba demasiado amplia. Se consideraba también como una excepción, la información interna de las entidades de la Administración Pública o la preparada u obtenida por asesores jurídicos de la Administración Pública cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial. También que excluía la posibilidad de los ciudadanos de acceder a la información que tiene por finalidad prevenir y reprimir la criminalidad en el país y cuya revelación pueda entorpecerla. Sin embargo, sólo el Congreso de la República, el Poder Judicial y el Ministerio Público no están sujetos a las excepciones formuladas en la ley. Esto significa que la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, pese a sus funciones, están sujetas a las excepciones previstas.

Posteriormente el Parlamento aprobó algunas reformas como la distinción de los tipos de información: clasificada, reservada y confidencial. Un cambio oportuno fue el que se refiere a la responsabilidad de dar información. En el texto anterior esta responsabilidad la concentraba el Ministerio de Defensa y el del Interior.

En la actualidad toda autoridad está obligada a brindar la información requerida. Por ejemplo, una desaparición en una comisaría determinada ya no requeriría de trámites ante el Ministerio del Interior, sino que sería la propia comisaría la que informaría sobre lo solicitado. La modificación precisa los plazos para la implementación de los portales de información pública y obliga a las entidades privadas que brindan servicios públicos a publicar su correspondiente portal en Internet. El caso acredita la conveniencia de tomar siempre en cuenta aspectos constitucionales, imprescindibles e insoslayables.

De igual manera, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales generó controversias. Empero, la cuestión de los consejos de coordinación regional, fue resuelta mediante una ley complementaria aprobada el 8 de diciembre, la que considera a la sociedad civil como parte de los consejos de coordinación regional.

El proyecto de Ley Orgánica de Municipalidades fue aprobado. Esa norma había suscitado en el proceso de su debate algunas controversias en la medida que, en contra del texto constitucional, facultaba a las municipalidades encargarse de los registros civiles en contradicción con las funciones constitucionalmente asignadas al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Por otro lado, el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial se mantuvo pendiente. Sólo se produjeron sucesivas reformas a la Ley existente. Merece destacarse que hubo un debate nacional de los proyectos de ley orgánica del Poder Judicial y del Ministerio Público promovido por la Comisión de Justicia del Parlamento. Aun cuando hubo una voluntad concertadora la materia se mantuvo pendiente y sujeta a diversas posiciones.

La Ley 27600 sobre el proceso de la reforma constitucional impecable en su alcance procesal, pretendió sin justificación ser cuestionada en su constitucionalidad y fue objeto de la respectiva acción presentada por el Colegio de Abogados del Cusco. La ley se elaboró en la perspectiva de la participación ciudadana (foros públicos descentralizados) y de intervención de expertos constitucionalistas y organizaciones de la sociedad civil. La ley autorizaba al Congreso a discutir un proyecto de reforma constitucional que debía respetar la Constitución histórica, tomar como fuente la Constitución de 1979 y acabado el proceso en el Congreso, operar por la vía del artículo 206 de la Constitución, que somete el proyecto aprobado a referéndum ratificatorio de la ciudadanía. Un sector invocó la necesidad de reunir firmas para convocar a un referéndum y elegir una Asamblea Constituyente. Algunos, demandaron al Congreso a convocar a una consulta popular para elegir una Asamblea que elaboraría el texto constitucio-

nal, pese a que esa no es una atribución del Parlamento.

El Colegio de Abogados del Cusco presentó contra la Ley Nº 27600 una Acción de inconstitucionalidad. El demandante sostuvo que el Congreso de la República, en virtud de la Ley Nº 27600, se arrogaba atribuciones que son propias del poder constituyente originario, inalienable e intransferible, pues bajo el membrete de «reforma total», pretende estatuir una nueva Constitución.

El Tribunal Constitucional sentenció declarando infundada la demanda. Consideró que no está prohibido a las Comisiones del Congreso presentar proyectos de ley; que el retiro de la firma de Alberto Fujimori del documento de promulgación es legítimo, pues no despromulga la Constitución de 1993; que el texto resultante, una vez aprobado por el Congreso y aceptado mediante referéndum, será una Constitución nueva, la que debe recoger la Constitución histórica de la República y los principios y valores establecidos en la Constitución de 1979.

En lo que respecta a su contenido generó mayores controversias el régimen económico. La omisión del papel subsidiario del Estado en el texto constitucional causó alarma en la medida que puede hacer posible la libre gestión económica del Estado. En el mismo sentido, generó inquietud la relativización constitucional de la estabilidad de los contratos.

Uno de los temas críticos, en la perspectiva de algunos sectores, fue la aprobación del texto sobre igualdad y no discriminación (artículo 2 inciso 2) en cuanto significa un retroceso en lo que respecta a la obligación que tiene el Estado de implementar políticas de prevención y erradicación de diferentes discriminaciones. El texto aprobado consigna una fórmula general y no menciona las discriminaciones más usuales como opinión, etnia, cultura, edad, género, estado de salud, discapacidad, orientación sexual, etc.

Hubo otros proyectos legislativos que debieron haber sido tramitados con mayor celeridad y convertidos en ley debido a su urgencia económica y social, por ejemplo: la Ley de puertos (discutida en la prórroga de la legislatura al cierre de esta edición), la Ley de aguas, la Ley de promoción de la agroexportación y la Ley que reasigna recursos de la privatización a la descentralización. Asimismo, hubo temas que requerían un trato prioritario en la perspectiva de reformas institucionales que acompañan al proceso de transición democrática, por ejemplo: la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley Orgánica del Control de la Magistratura, la Ley Orgánica de Justicia Militar y el Código Militar. Si bien la Ley de Partidos Políticos es un tema no comprometido para el período en estudio, es urgente para la consolidación de la democracia[10].

El proyecto de Ley de Transparencia en la Gestión de Intereses, llamada Ley de Lobbys, se encuentra en comisión. Este es un tema que atañe a la transparencia del Estado en su relación con particulares y grupos de presión. Es una materia que guarda inmediata relación con el desarrollo de la transición democrática.

Se puede constatar además la deuda de la legislatura analizada con la agenda de género y la protección de grupos en mayor vulnerabilidad. Así no se tradujo en ley el tema referido a la igualdad de oportunidades. Igualmente temas que habían logrado ser incorporados posteriormente en la agenda como las normas sobre el trabajo doméstico y sobre la eliminación de la competencia de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente y la Fiscalía para conciliar en materia de violencia familiar (proyecto en la agenda del Pleno), no fueron debatidos. Sin em-

[10] De esta enumeración, sólo logró aprobación la Ley Orgánica de Municipalidades, aunque fue posteriormente observada al cierre de esta edición.

bargo, sí logró aprobarse el proyecto de ley sobre hostigamiento sexual.

Debido a la carga de trabajo y al incumplimiento de la agenda, el Congreso se vio precisado a prorrogar la legislatura. En realidad, mayor atención generó el debate de reforma constitucional.

### 2.2. Los proyectos que se demoran en comisión

El estudio de los proyectos sigue una serie de pasos que no necesariamente convierten a la propuesta en una buena ley. Como se ha sostenido anteriormente, hay deficiencias técnicas en la elaboración de los proyectos que inciden en la calidad del contenido legislativo.

El tiempo tomado para que una iniciativa se convierta en ley es variable. Por lo general, son varias comisiones las encargadas de estudiar el tema. La interrelación entre comisiones parece ser óptima, pero, carece de un criterio que explique porqué un proyecto va a una comisión y no a otra. Es cada comisión la que determina el destinatario de la consulta. Por ejemplo, el proyecto de Ley Orgánica de Municipalidades no fue derivada a la Comisión de Constitución y Reglamento, tampoco corrió esa suerte el proyecto de Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En determinados casos el marco constitucional puede evitarle posteriores problemas de constitucionalidad a los proyectos de ley. Una vez tornados en ley se sujetan al control constitucional de los tribunales de la república (control difuso) o del Tribunal Constitucional (en caso de acción de inconstitucionalidad). Una acción preventiva es el previo estudio de la constitucionalidad de determinados proyectos de ley.

Un proyecto legislativo de calidad requiere de un trabajo desconcentrado. La sobrecarga de propuestas no contribuye a la calidad de los proyectos que llegan a debatirse en el Pleno del Congreso. Muchas veces los parlamentarios privilegian la cantidad de proyectos de ley que presentan cuando el indicador válido de producción legislativa es la cantidad de proyectos que son aprobados, finalmente promulgados y convertidos en ley.

Se observa que una buena parte de los proyectos se quedan mucho tiempo en la fase de comisión. De acuerdo al artículo 77 del reglamento, se puede interpretar que un plazo razonable de estudio y permanencia de un proyecto en una comisión es un mes, si son dos comisiones el plazo debe variar naturalmente. Esto nos lleva a asumir que en muchos casos, los proyectos se quedan estancados en esta fase sobrecargando el trabajo legislativo e incrementando la lista de temas pendientes.

A continuación se presentan algunos ejemplos[11]:

[11] Para los proyectos que han sido asignados a más de una comisión el último estado puede variar.

**Caso 1.**

| | |
|---|---|
| Período: | Período de Gobierno 2001-2006 |
| Legislatura: | Primera Legislatura Ordinaria 2002 |
| Número: | 4074 |
| Fecha presentación: | 1/10/2002 |
| Proponente: | Congreso |
| Grupo parlamentario: | Perú Posible |
| Título: | UNIVERSIDAD: NUEVA LEY UNIVERSITARIA |
| Sumilla: | Propuesta de Ley Universitaria |
| Autores(*): | Ayaipoma Alvarado Marcial |
| Seguimiento: | 4/10/2002 Decretado a... Educación, Ciencia y Tecnología |
| | 4/10/2002 Decretado a... Juventud y Deporte |
| | 10/10/2002 En comisión Educación, Ciencia y Tecnología |
| | 10/10/2002 En comisión Juventud y Deporte |
| Último estado (***) | En comisión |
| | Educación Ciencia y Tecnología, Juventud y Deporte |

Fuente: www.congreso.gob.pe
Elaboración: CAJ.

**Caso 2.**

| | |
|---|---|
| Período: | Período de Gobierno 2001-2006 |
| Legislatura: | Primera Legislatura Ordinaria 2002 |
| Número: | 4052 |
| Fecha presentación: | 30/09/2002 |
| Proponente: | Congreso |
| Grupo parlamentario: | Perú Posible |
| Título: | PARTICIP/CONTROL CIUDADANO: LEY DE... |
| Sumilla: | Propuesta de Ley de Participación y Control Ciudadano |
| Autores(*): | Yanarico Huanca Rosa, Chuquival Saavedra Enith |
| Seguimiento: | 2/10/2002 Decretado a... Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales |
| | 2/10/2002 Decretado a... Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia |
| | 10/10/2002 En comisión Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales |
| | 10/10/2002 En comisión Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales |
| | 6/11/2002 Se inhibe de Dictaminar Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia |
| Último estado (***) | En comisión |
| | Constitución Reglamento y Acusaciones Constitucionales, Defensa Nacional Orden Interno e Inteligencia |

Fuente: www.congreso.gob.pe
Elaboración: CAJ.

**Caso 3.**

| | |
|---|---|
| Período: | Período de Gobierno 2001-2006 |
| Legislatura: | Primera Legislatura Ordinaria 2002 |
| Número: | 3433 |
| Fecha presentación: | 31/07/2002 |
| Proponente: | Congreso |
| Grupo parlamentario: | Perú Posible |
| Título: | MUNICIPALIDAD: NO PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE AMPARO |
| Sumilla: | Propone disponer la no procedencia de la acción de amparo en asuntos de competencia municipal |
| Autores(*): | Rengifo Ruiz Wilmer |
| Seguimiento: | 13/08/2002 Decretado a... Justicia |
| | 13/08/2002 Decretado a... Gobiernos Locales |
| | 16/08/2002 En comisión Justicia |
| | 16/08/2002 En comisión Gobiernos Locales |
| Último estado (***) | En comisión |
| | Justicia,Gobiernos Locales |

Fuente: www.congreso.gob.pe
Elaboración: CAJ.

**Caso 4.**

| | |
|---|---|
| Período: | Período de Gobierno 2001- 2006 |
| Legislatura: | Primera Legislatura Ordinaria 2002 |
| Número: | 3432 |
| Fecha presentación: | 31/07/2002 |
| Proponente: | Congreso |
| Grupo parlamentario: | Perú Posible |
| Título: | PARTIDOS: POLÍTICOS/LEY GENERAL DE... |
| Sumilla: | Propuesta de Ley de Partidos Políticos |
| Autores(*): | Aranda Dextre Ernesto |
| Seguimiento: | 13/08/2002 Decretado a... Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales |
| | 16/08/2002 En comisión Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales |
| Último estado (***) | En comisión |
| | Constitución Reglamento y Acusaciones Constitucionales |

Fuente: www.congreso.gob.pe
Elaboración: CAJ.

Como se desprende de los ejemplos anteriores, existen diversos proyectos que se quedan varios meses en comisiones. Un caso evidente del retardo en la determinación del destino de la propuesta es el proyecto de Ley de Partidos Políticos. El tema es gravitante en un proceso político que debiera definirse como de transición a la democracia. El proyecto fue presentado el 31 de julio del 2002 (inicio de la legislatura) y al final de la legislatura (incluyendo la prórroga de enero del 2003), es decir en 6 meses aproximadamente, no logró siquiera debatirse en el Pleno. Un argumento a favor de la postergación es su sometimiento a debate público.

# 3. LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

La producción legislativa de la legislatura de julio del 2002 a enero del 2003 debe evaluarse primero en relación a la producción total del Congreso 2001–2006. Una primera aproximación al estudio de la eficacia legislativa de los parlamentarios es ubicar la producción legislativa del Parlamento en esquema de análisis comparado.

## 3.1. Ubicación de la producción legislativa de julio del 2002 a enero del 2003

Una primera aproximación al 10 de diciembre muestra el siguiente cuadro comparativo:

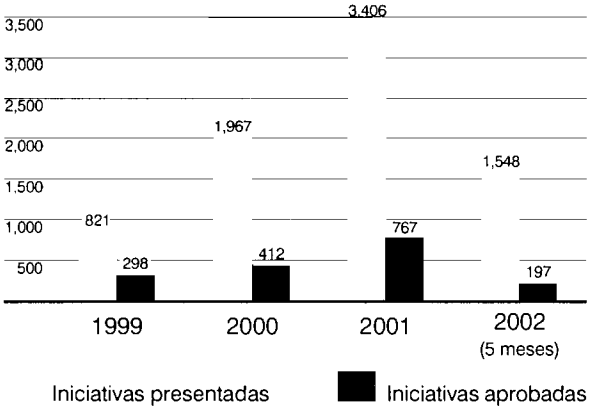
**Producción legislativa comparada**

| Legislatura ordinaria | Iniciativas presentadas | Iniciativas aprobadas |
|---|---|---|
| 1999 | 821 | 298 |
| 2000 | 1,967 | 412 |
| 2001 | 3,406 | 767 |
| 2002 (5 meses) | 1,548 | 197 |
| TOTAL | 7,742 | 1,674 |

Fuente: La Gaceta. Enero del 2003. Congreso de la República. Elaboración: CAJ.

Se puede constatar que desde el año 2000 (especialmente desde octubre) se empieza a registrar una mayor dinámica legislativa. Esta producción legislativa coincidió con el proceso de transición a la democracia. En otros términos, el Congreso legisló más porque se vio obligado a desmontar el aparato autoritario elaborando una serie de normas destinadas a democratizar el país. Resulta evidente que en aquel período destacó la capacidad del Parlamento para lograr acuerdos y aprobar gran parte de los proyectos presentados (767 proyectos aprobados). Desde octubre del 2000 se elaboraron normas trascendentes en la perspectiva de la vuelta a la democracia como las siguientes:

**Producción en conjunto de la legislatura julio del 2002 a enero del 2003**




Fuente: La Gaceta. Enero del 2003. Congreso de la República. Elaboración: CAJ.

- Ley Nº 27351 (publicada el 11 de octubre del 2000, de Desactivación del Servicio de Inteligencia Nacional).



53

- Ley Nº 27361 (publicada el 31 de octubre del 2000, modifica el artículo 2° de la Ley Nº 27351).
- Ley Nº 27362 (publicada el 31 de octubre del 2000, expide la ley que deja sin efecto la homologación de los magistrados titulares y provisionales del Poder Judicial y del Ministerio Público).
- Ley de Reforma Constitucional que Elimina la Reelección Presidencial Inmediata y Modifica la Duración del Mandato del Presidente, Vicepresidentes y Congresistas de la República elegidos en las Elecciones Generales del 2000).
- Ley Nº 27367 (publicada el 6 de noviembre del 2000, que desactiva las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público y Establece el Consejo Transitorio del Poder Judicial y el Consejo Transitorio del Ministerio Público).
- Ley Nº 27378 (publicada el 21 de diciembre del 2000, establece beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada).
- Ley Nº 27479 (Ley del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA), etc.

Comparativamente la legislatura de julio del 2002 a enero del 2003 es una de las que más proyectos de ley produjo. En cinco meses ha producido más de 1,500 proyectos legislativos.

La producción legislativa puede cotejarse con otro dato: el número de días sesionados. Comparativamente el Pleno se reunió más veces en el período 2001–2002. La Comisión Permanente se reunió más veces en el período 2000–2001. La producción y el número de días sesionados fueron mayores en el período 2000–2001.

### 3.2. Una aproximación a la producción de la legislatura de julio del 2002 a enero del 2003

Un análisis comparado de las legislaturas recientes permite conocer la producción global de la legislatura de julio del 2002 a enero del 2003 en relación a las anteriores. Ubicada la legislatura, es necesario determinar cuál es el estado de su producción. Un desagregado de los resultados del trabajo legislativo de la legislatura de julio del 2002 a enero del 2003 nos muestra lo siguiente:

**Proyectos de Ley**
**Primera legislatura del 2002**[12]

| | | |
|---|---|---|
| Presentados | 1,528 | 100% |
| Retirados por su autor | 10 | 1% |
| En comisiones | 1,182 | 77% |
| Dictámenes desfavorables | 32 | 2% |
| Archivados | 39 | 3% |
| Dictámenes favorables | 96 | 6% |
| Orden del día | 3 | 0% |
| Aprobados | 166 | 11% |

Fuente: Oficina de Trámite Documentario del Congreso de la República.

**Números de días sesionados**

| Órgano | 1999–2000 | 2000–2001 | 2001–2002 | 2002–2003 (5 meses) |
|---|---|---|---|---|
| Pleno | 52 | 59 | 75 | 41 |
| Comisión Permanente | 15 | 35 | 34 | 13 |
| Consejo Directivo | 32 | 40 | 28 | 13 |
| Mesa Directiva | 48 | 34 | 54 | 30 |

Fuente: La Gaceta. Enero del 2003. Congreso de la República.

[12] Al 10 de diciembre del 2002.

Se desprende de la información presentada a enero del 2003 que un grueso porcentaje de proyectos presentados durante la legislatura de julio del 2002 a enero del 2003 se encuentra en comisiones, en espera de recibir dictamen. Los demás han sido aprobados, recibido dictamen favorable y rechazados. Sólo una minoría de proyectos se hallan en situación de dictamen desfavorable o fueron retirados por su autor. Así, 1182 proyectos de ley quedan como materia pendiente de discusión. Esta cifra es alta y congestiona al Congreso con una acumulación de trabajo que requiere ser racionalizado para que no afecte las posteriores legislaturas. Debe destacar el hecho de que 38 proyectos de ley fueron observados por el Presidente de la República. Debe observarse que según la *Gaceta,* 83 proyectos de ley fueron observados. El dato es preocupante porque se trata de una cifra muy alta, y aunque como es probable el Congreso no ha insistido en una buena parte de los casos, lo óptimo hubiera sido aprobar proyectos que por su calidad y coordinación previa con el Poder Ejecutivo, no hubieran tenido que ser observados.

### 3.3. La producción legislativa por comisiones

En la perspectiva de un análisis de la primera legislatura del 2002–2003, se usa como referencia el trabajo desplegado por las comisiones en lo que se refiere a la producción y tramitación de proyectos de ley. Si bien no se ha elaborado un cuadro de costos por el trabajo de comisiones, se presenta un panorama de la producción legislativa de comisiones. Es necesario tomar en cuenta el cuadro de la página siguiente.

En general, la comisión que más proyectos de ley tramitó durante todo el período congresal fue la Comisión de Economía. Los temas económicos son gravitantes en la legislación y se refieren a asuntos que requieren un tratamiento inmediato. 1,300 proyectos de ley en total (17%) y 485 en la Legislatura (18%) indican que el Parlamento tiene una influencia importante en el proceso económico a través de una normatividad que establece el marco regulatorio de temas como la reestructuración de deudas, exoneraciones de impuestos por causa de fenómeno del Niño, rescate financiero del sector agrario, etc. El trabajo legislativo de la Comisión de Economía genera costos que se justifican por la prioridad de los temas que desarrolla.

El segundo mayor número de proyectos de ley tramitados durante la legislatura correspondió a la Comisión de Justicia con 278 proyectos a la fecha de la realización del estudio. Los proyectos refieren reformas a la legislación penal, procesal penal, civil y procesal civil.

La Comisión de Constitución tramitó 755 proyectos de ley desde el 2001 y en la primera legislatura del 2002–2003 se encargó de 211 proyectos legislativos. Se trataron temas fundamentales, uno de los más importantes fue el de reforma constitucional. Se programaron y realizaron foros descentralizados de consulta ciudadana.

La Comisión de Gobiernos Locales también tuvo preponderancia en lo que se refiere a la cantidad de proyectos tramitados. Figuran entre las que más llaman la atención la propuesta de Ley de Desactivación del Programa de Formalización de la Propiedad Informal —COFOPRI—. Esta propuesta recoge diversas iniciativas en el mismo sentido. Otra iniciativa aprobada como en el caso anterior es la que propone modificar el inciso 3 del artículo 10° de la Ley Nº 26864, Ley de Elecciones Municipales, el cual se refiere a la alternancia de género en la lista de candidatos a regidores en las elecciones municipales, elevando la participación política de la mujer.

Es necesario tomar en cuenta que las comisiones no trabajan aisladamente. muchos proyectos son derivados a otras comisiones. Por ejemplo, la exoneración del impuesto predial es un proyecto presentado a la Comisión de Gobiernos Locales, pero decretado a la Comisión de Economía.

Las comisiones con menor producción total fueron las de Desarrollo Alternativo, Lucha contra las Drogas y Lavado de Dinero (43),



55

| COMISIÓN | Producción total (desde julio 2001) | Producción en legislatura (al 15 diciembre 2002) |
|---|---|---|
| Agraria | 317 | 86 |
| Amazonía, asuntos indígenas y afroperuanos | 71 | 39 |
| Ambiente ecología y amazonía | 121 | 4 |
| Comercio Exterior y Turismo | 107 | 63 |
| Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales | 755 | 211 |
| Cultura y patrimonio cultural | 171 | 53 |
| Desarrollo Alternativo Lucha contra las Drogas y el Lavado de Dinero | 43 | 20 |
| Descentralización y Regionalización | 193 | 115 |
| Economía | 1,300 | 485 |
| Educación Ciencia y Tecnología | 396 | 122 |
| Fiscalización | 94 | 17 |
| Gobiernos locales | 486 | 158 |
| Justicia | 951 | 375 |
| Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Pub. | 193 | 81 |
| Defensa Nacional Orden Interno e Inteligencia | 304 | 131 |
| Derechos Humanos | 96 | 56 |
| Energía y Minas | 125 | 39 |
| Juventud y Deporte | 170 | 121 |
| Modernización de la Gestión del Estado | 131 | 51 |
| Mujer y Desarrollo Social | 74 | 43 |
| Presupuesto | 173 | 99 |
| Producción y Pymes | 102 | 49 |
| Relaciones Exteriores | 99 | 31 |
| Salud Población Familia y Personas con Discapacidad | 267 | 126 |
| Seguridad Social | 263 | 83 |
| Trabajo | 397 | 111 |
| Transportes y Comunicaciones | 212 | 108 |
| Vivienda y construcción | 109 | 49 |
| Total | 7,720 | 2,625 |

Fuente: www.congreso.gob.pe
Elaboración: CAJ.

Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos (71) la Comisión de Fiscalización y Contraloría así como la de Derechos Humanos (96).

En lo que respecta al trabajo de la primera legislatura del 2002-2003, las comisiones que más trabajaron fueron las de Economía (387), Justicia (375) y Constitución (211). Por la temática abordada, estas tres comisiones se mantienen como las más productivas en cada legislatura. De otro lado, las comisiones que menos proyectos tramitaron durante la primera legislatura del 2002 fueron la de Ambiente, Ecología y Amazonía (4), Amazonía, Asuntos Indígenas, Fiscalización y Contraloría (17) y Afroperuanos (39).

Puede constatarse que las comisiones que más proyectos de ley presentados registran son aquellas que demoran en tramitarlos y acumulan carga de trabajo para las siguientes legislaturas, apurando el trabajo o perdiendo análisis debido a cada proyecto. En efecto, las comisiones con más proyectos pendientes de resolverse son las de Economía, Justicia, Gobiernos Locales y Trabajo.



56

# 4. LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA DE LOS REPRESENTANTES

La presentación de datos cuantitativos es necesaria para reconocer el esfuerzo desplegado por los representantes durante una legislatura y para determinar si se dispone de demasiados o adecuados recursos para el trabajo legislativo. Se ha creído conveniente discriminar el análisis. Se recoge datos relativos al trabajo de cada una de las comisiones y de la representación por cada circunscripción.

Este examen permite, además, distinguir aquellos temas que más tratamiento legislativo requieren y cuáles son las circunscripciones que más proyectos demandan a sus representantes.

Para la muestra se ha contado con datos proporcionados por la página web del Congreso hasta diciembre del 2002. Por tanto, los resultados finales de la investigación se refieren a una proyección estadística, perfectamente válida para los propósitos de este trabajo.

Para este primer número se ha considerado hacer una aproximación a la eficacia parlamentaria tomando en cuenta todo el período legislativo, es decir, las tres últimas legislaturas.

## 4.1. La efectividad legislativa por representante

La producción legislativa que importa a este análisis no es respecto al número de proyectos de ley presentados. No se trata de evaluar cuántos proyectos presenta cada representante sino de verificar la necesidad de éstos y su calidad. También la determinación de los proyectos que se convierten en ley. Tampoco se trata de darle una calificación positiva a aquellos parlamentarios que asumen que elaborar más propuestas es cumplir con el mandato. El dato cuantitativo de la producción de iniciativas legislativas sólo sirve para constatar el nivel de eficacia del representante. Así, si un parlamentario esforzado logra elaborar 100 proyectos de ley, pero ninguno de ellos tiene calidad ni llega a ser finalmente ley, significaría que su producción no es efectiva y sólo contribuye a cargar el trabajo de las comisiones.

En todo caso, y aunque no es un argumento sustantivo, puede mejorar el récord personal del congresista el que también se considere la efectividad haciendo el contraste entre proyectos de ley presentados y proyectos legislativos que llegan a convertirse en ley. Para los efectos de este ejercicio, el cálculo de efectividad no es la cantidad de leyes que cada representante tiene en su haber, sino la cantidad de leyes deducida de la cantidad de proyectos presentados. La lógica de la eficacia legislativa no es darle una mayor calificación a quien más proyectos presenta o leyes de su autoría registra. La eficacia se evalúa en la relación necesaria entre iniciativas presentadas y resultados esperados.

Dejamos constancia de que este tipo de medición no nos parece la más importante ni

la más útil, pero se ha considerado oportuno mencionarla habida cuenta de ser una práctica muy difundida en el Perú, razón por la cual es preferible explicar antes que ignorar.

A continuación el número total de proyectos legislativos presentados por cada representante desde julio del 2001 al 15 de diciembre del 2002.

Por último, debemos insistir en la conveniencia de introducir criterios objetivos para medir la efectividad legislativa por representante. Esta, en primer lugar, no absorbe toda la actividad parlamentaria, que también demanda participación en materia de fiscalización y ejercicio de la representación. ¿Es posible dividir matemáticamente en tres tercios las tres actividades funcionales del congresista? Una medición de este tipo no se compadecería necesariamente de la realidad del trabajo de cada congresista; hay unos que concentran su mayor actividad en fiscalización, mientras que otros prefieren hacerlo en la elaboración de leyes en las comisiones dictaminadoras. Por esto mismo, si los grupos políticos representados en el Congreso tuviesen la oportunidad de organizar mejor su participación en el Parlamento y, dentro de ello, asignar funciones a sus miembros, podría ahí encontrarse el peso objetivo para medir la efectividad en función del grupo y, dentro de él, de cada parlamentario.

En todo caso, este criterio junto a otros como el cumplimiento cabal de las exigencias del artículo 75 sobre presentación de los proyectos de ley, la participación y sustentación de los proyectos de ley en audiencias públicas y la incorporación de los temas en la agenda legislativa de cada legislatura, podrían configurar de un modo más confiable el concepto de efectividad legistativa.

A título referencial e indicativo, pero que de ningún modo puede interpretarse como prelaciones y calificaciones entre congresistas se presenta el cuadro adjunto.

| Congresistas | Producción total (desde julio del 2001) | Proyectos convertidos en ley hasta 31/12/02 |
|---|---|---|
| Acuña Peralta, César | 66 | 15 |
| Aita Campodónico, Rafael Antonio | 177 | 47 |
| Alejos Calderón, Walter | 62 | 20 |
| Alfaro Huerta, Maruja Hermelinda | 67 | 19 |
| Almeri Veramendi, Carlos Alberto | 85 | 17 |
| Alva Castro, Luis Juan | 257 | 70 |
| Alvarado Dodero, Fausto Humberto | 31 | 13 |
| Alvarado Hidalgo, Jesús Amado | 61 | 23 |
| Amprimo Pla, Natale Juan | 45 | 16 |
| Aranda Dextre, Ernesto Anibal | 41 | 9 |
| Armas Vela, Carlos Manuel | 154 | 39 |
| Arpasi Velásquez, Paulina | 51 | 14 |
| Ayaipoma Alvarado, Marcial | 80 | 21 |
| Barba Caballero, José | 179 | 23 |
| Barrón Cebreros, Xavier Rodolfo | 263 | 65 |
| Benítez Rivas, Heriberto Manuel | 78 | 21 |
| Bustamante Coronado, Manuel Jesús | 75 | 17 |
| Cabanillas Bustamante de Llanos, Mercedes | 193 | 56 |
| Calderón Castillo, Ivan Oswaldo | 73 | 15 |
| Carhuaricra Meza, Eduardo Rubén | 54 | 10 |
| Carrasco Távara, José Carlos | 151 | 36 |

| | | |
|---|---|---|
| Chamorro Balvín, Alcides Glorioso | 104 | 20 |
| Chávez Chuchón, Héctor Hugo | 112 | 15 |
| Chávez Cossío de Ocampo, Martha Gladys | 42 | 4 |
| Chávez Sibina, Jorge Samuel | 43 | 10 |
| Chávez Trujillo, Carlos Magno | 180 | 45 |
| Chocano Olivera, Tito Guillermo | 57 | 18 |
| Chuquival Saavedra, Enith Sadith | 128 | 23 |
| Cruz Loyola, Alberto Atenagros | 45 | 14 |
| De La Mata Fernández de Puente, Judith | 175 | 34 |
| De La Puente Haya de Besaccia, Elvira Carmela | 143 | 36 |
| Del Castillo Gálvez, Jorge Alfonso Alejandro | 103 | 39 |
| Delgado Nuñez Del Arco, José Luis Manuel | 219 | 55 |
| Devescovi Dzierson, José Miguel Gerardo | 78 | 19 |
| Díaz Peralta, Gilberto Lorenzo | 56 | 14 |
| Diez Canseco Cisneros, Javier | 83 | 21 |
| Estrada Pérez, Daniel Federico | 123 | 48 |
| Ferrero Costa, Carlos E. | 19 | 12 |
| Figueroa Quintana, Juan Manuel | 150 | 40 |
| Flores Vásquez, Luis Humberto | 79 | 26 |
| Flores-Aráoz Esparza, Ántero | 200 | 60 |
| Florián Cedrón, Rosa Madeleine | 74 | 16 |
| Franceza Marabotto, Kuennen Sydney | 90 | 21 |
| Gasco Bravo, Luis Antonio | 171 | 39 |
| Gonzales Reinoso, Julio Antonio Luis | 123 | 17 |
| Gonzales Posada Eyzaguirre, Luis Javier | 69 | 17 |
| González Salazar, Alfredo Guillermo | 65 | 14 |
| Guerrero Figueroa, Luis Bernardo | 78 | 34 |
| Helfer Palacios, Gloria Gilda | 34 | 13 |
| Herrera Becerra, Ernesto Américo | 97 | 24 |
| Heysen Zegarra, Luis Gabriel | 156 | 34 |
| Higuchi Miyagawa, Susana | 49 | 12 |
| Hildebrandt Pérez Treviño, Martha Luz | 20 | 0 |
| Iberico Núñez, Luis Carlos Antonio | 57 | 19 |
| Infantas Fernández, Carlos Armando | 38 | 10 |
| Jaimes Serkovic, Santos Juan | 89 | 23 |
| Jiménez Dioses, Gonzalo Arnulfo | 75 | 20 |
| Jurado Adriazola, Ronnie Edgard | 52 | 10 |
| Latorre López, Adolfo | 69 | 20 |
| León Flores, Rosa Marina | 124 | 35 |
| Lescano Ancieta, Yonhy | 176 | 39 |
| Llique Ventura, Alcides | 78 | 19 |
| Luna Gálvez, José León[13] | 14 | 10 |
| Maldonado Reátegui, Arturo | 80 | 21 |
| Martínez Gonzales, Michael | 52 | 10 |
| Mena Melgarejo, Hermenegildo Máximo | 63 | 16 |

[13] Congresista suspendido por acusación constitucional.



59

| | | |
|---|---|---|
| Mera Ramirez, Jorge Luis | 104 | 19 |
| Merino De Lama, Manuel Arturo | 120 | 21 |
| Molina Almanza, Mario | 49 | 11 |
| Morales Castillo, Fabiola María | 94 | 14 |
| Morales Mansilla, Pedro Antonio | 149 | 29 |
| Moyano Delgado, Martha Lupe | 34 | 5 |
| Mufarech Nemy, Jorge Yamil | 48 | 13 |
| Mulder Bedoya, Claudio Mauricio | 130 | 34 |
| Negreiros Criado, Luis Alberto | 153 | 39 |
| Noriega Toledo, Víctor Manuel | 140 | 34 |
| Núñez Dávila, Dora Isidora | 90 | 16 |
| Olaechea García, Manuel Jesús | 156 | 32 |
| Ore Mora, Alejandro | 98 | 19 |
| Pacheco Villar, Gustavo Adolfo | 50 | 14 |
| Palomino Sulca, Celina | 60 | 8 |
| Pastor Valdivieso, Aurelio | 142 | 26 |
| Pease García, Henry Gustavo | 34 | 19 |
| Peralta Cruz, Jhony Alexander | 123 | 26 |
| Ramírez Canchari, Juan De Dios | 83 | 14 |
| Ramos Cuya, Eittel | 47 | 10 |
| Ramos Loayza, Pedro Carlos | 91 | 26 |
| Raza Urbina, Rodolfo | 123 | 31 |
| Rengifo Ruiz, Marciano Segundo | 43 | 24 |
| Rengifo Ruiz, Wilmer Edilberto | 92 | 12 |
| Requena Oliva, Juan Humberto | 85 | 14 |
| Rey Rey, Rafael | 33 | 8 |
| Risco Montalván, José Luis | 155 | 27 |
| Robles López, Daniel | 138 | 20 |
| Rodrich Ackerman, Jacques Salomón | 75 | 18 |
| Saavedra Mesones, Cruz Gerardo | 73 | 26 |
| Salhuana Cavides, Eduardo | 129 | 16 |
| Sánchez Mejía, Glodomiro | 92 | 12 |
| Sánchez Pinedo de Romero, Luz Doris | 58 | 8 |
| Santa María Calderón, Luis Hermógenes | 124 | 33 |
| Santa María Del Aguila, Róger | 137 | 26 |
| Solari De La Fuente, Luis María Santiago Eduardo | 10 | 2 |
| Taco Llave, José | 119 | 31 |
| Tait Villacorta, Cecilia Roxana | 36 | 9 |
| Tapia Samaniego, Hildebrando | 178 | 25 |
| Torres Ccalla, Leoncio Zacarías | 70 | 11 |
| Townsend Diez Canseco, Ana Elena Luisa Cristina | 54 | 17 |
| Valderrama Chávez, Hipólito Arturo | 99 | 31 |
| Valdez Meléndez, Víctor Edinson | 72 | 11 |
| Valdivia Romero, Juan Gualberto | 179 | 40 |
| Valencia Dongo Cárdenas, Rafael Eduardo | 98 | 27 |
| Valenzuela Cuellar, Julia | 34 | 7 |
| Vargas de Benavides, Emma Paulina | 257 | 32 |
| Velarde Arrunátegui, Víctor Eduardo | 96 | 28 |




60

| | | |
|---|---|---|
| Velásquez Quesquén, Angel Javier | 135 | 37 |
| Velásquez Rodríguez, Jaime | 93 | 22 |
| Villanueva Núñez, Edgar David | 43 | 13 |
| Waisman Rjavinsthi, David | 16 | 2 |
| Yanarico Huanca, Rosa Graciela | 109 | 21 |
| Zumaeta Flores, César Alejandro | 119 | 30 |

Fuente: www.congreso.gob.pe
Elaboración: CAJ.

## 4.2. La producción desde la perspectiva de la participación del representante en el Congreso

El trabajo puede examinarse también a la luz de la participación de los parlamentarios en las votaciones en el Pleno. Los proyectos tienen varias fases de procedimiento, entre las cuales debe mencionarse la de elaboración y presentación de iniciativa y la de discusión de la propuesta (en comisión y Pleno). Por ello, aunque relativamente, parte del trabajo de producción legislativa es el debate. No se ha registrado a los parlamentarios que más intervienen en las sesiones o a los que, por lo general, guardan silencio, pues sólo se cuenta con el dato objetivo de la asistencia a las sesiones.

El cuadro adjunto, tomado de la publicación *La Gaceta* indica que sobre un total de 924 votaciones registradas, hay una participación promedio alta, sobre todo si se tiene en cuanta las licencias de la última columna, que son las que registran la no participación en las votaciones.

Sobre el particular puede apreciarse el siguiente cuadro ilustrativo:

| Congresistas[14] | Participación en votaciones (924) | Ausente | Licencia |
|---|---|---|---|
| Acuña Peralta, César | 501 | 175 | 248 |
| Aita Campodónico, Rafael Antonio | 796 | 2 | 126 |
| Alejos Calderón, Walter | 833 | 30 | 61 |
| Alfaro Huerta, Maruja Hermelinda | 724 | 127 | 73 |
| Almeri Veramendi, Carlos Alberto | 797 | 61 | 66 |
| Alva Castro, Luis Juan | 567 | 68 | 289 |
| Alvarado Dodero, Fausto Humberto | 440 | 126 | 358 |
| Alvarado Hidalgo, Jesús Amado | 834 | 41 | 49 |
| Amprimo Pla, Natale Juan | 753 | 95 | 76 |
| Aranda Dextre, Ernesto Anibal | 627 | 59 | 238 |
| Armas Vela, Carlos Manuel | 546 | 259 | 119 |
| Arpasi Velásquez, Paulina | 757 | 41 | 126 |
| Ayaipoma Alvarado, Marcial | 877 | 23 | 24 |
| Barba Caballero, José | 759 | 149 | 16 |
| Barrón Cebreros, Xavier Rodolfo | 795 | 16 | 113 |

[14] Es necesario tomar en cuenta que muchos congresistas desempeñaron cargos públicos o puestos directivos en el Congreso. Asimismo, esta información debe considerar que hay dos congresistas suspendidos.



61

| | | | |
|---|---|---|---|
| Benítez Rivas, Heriberto Manuel | 898 | 12 | 14 |
| Bustamante Coronado, Manuel Jesús | 737 | 153 | 34 |
| Cabanillas Bustamante de Llanos, Mercedes | 600 | 66 | 258 |
| Calderón Castillo, Ivan Oswaldo | 722 | 126 | 76 |
| Carhuaricra Meza, Eduardo Rubén | 711 | 164 | 49 |
| Carrasco Távara, José Carlos | 760 | 86 | 78 |
| Chamorro Balvín, Alcides Glorioso | 770 | 58 | 96 |
| Chávez Chuchón, Héctor Hugo | 708 | 138 | 78 |
| Chávez Cossío de Ocampo, Martha Gladys | | | |
| Chávez Sibina, Jorge Samuel | 591 | 181 | 152 |
| Chávez Trujillo, Carlos Magno | 764 | 24 | 136 |
| Chocano Olivera, Tito Guillermo | 471 | 371 | 82 |
| Chuquival Saavedra, Enith Sadith | 872 | 37 | 15 |
| Cruz Loyola, Alberto Atenagros | 841 | 55 | 28 |
| De La Mata Fernández de Puente, Judith | 856 | 24 | 44 |
| De La Puente Haya de Besaccia, Elvira Carmela | 809 | 30 | 85 |
| Del Castillo Gálvez, Jorge Alfonso Alejandro | 752 | 95 | 77 |
| Delgado Nuñez Del Arco, José Luis Manuel | 825 | 51 | 48 |
| Devescovi Dzierson, José Miguel Gerardo | 701 | 56 | 167 |
| Díaz Peralta, Gilberto Lorenzo | 750 | 47 | 127 |
| Diez Canseco Cisneros, Javier | 686 | 93 | 145 |
| Estrada Pérez, Daniel Federico | 845 | 41 | 38 |
| Ferrero Costa, Carlos E. | 878 | 46 | 0 |
| Figueroa Quintana, Juan Manuel | 745 | 18 | 161 |
| Flores Vásquez, Luis Humberto | 805 | 42 | 77 |
| Flores-Aráoz Esparza, Ántero | 792 | 91 | 41 |
| Florián Cedrón, Rosa Madeleine | 591 | 153 | 180 |
| Franceza Marabotto, Kuennen Sydney | 707 | 1 | 216 |
| Gasco Bravo, Luis Antonio | 807 | 39 | 78 |
| Gonzales Reinoso, Julio Antonio Luis | 626 | 103 | 195 |
| Gonzales Posada Eyzaguirre, Luis Javier | 728 | 105 | 91 |
| González Salazar, Alfredo Guillermo | 727 | 81 | 116 |
| Guerrero Figueroa, Luis Bernardo | 817 | 49 | 58 |
| Helfer Palacios, Gloria Gilda | 778 | 90 | 56 |
| Herrera Becerra, Ernesto Américo | 830 | 40 | 54 |
| Heysen Zegarra, Luis Gabriel | 827 | 54 | 43 |
| Higuchi Miyagawa, Susana | 829 | 61 | 34 |
| Hildebrandt Pérez Treviño, Martha Luz | 577 | 135 | 212 |
| Iberico Núñez, Luis Carlos Antonio | 675 | 67 | 182 |
| Infantas Fernández, Carlos Armando | 670 | 152 | 102 |
| Jaimes Serkovic, Santos Juan | 793 | 57 | 74 |
| Jiménez Dioses, Gonzalo Arnulfo | 684 | 147 | 93 |
| Jurado Adriazola, Ronnie Edgard | 622 | 188 | 114 |
| Latorre López, Adolfo | 866 | 27 | 31 |
| León Flores, Rosa Marina | 682 | 80 | 162 |
| Lescano Ancieta, Yonhy | 800 | 56 | 68 |
| Llique Ventura, Alcides | 790 | 80 | 54 |
| Luna Gálvez, José León | | | |



62

| | | | |
|---|---|---|---|
| Maldonado Reátegui, Arturo | 698 | 85 | 141 |
| Martínez Gonzales, Michael | 603 | 243 | 78 |
| Mena Melgarejo, Hermenegildo Máximo | 855 | 19 | 50 |
| Mera Ramirez, Jorge Luis | 772 | 52 | 100 |
| Merino De Lama, Manuel Arturo | 717 | 54 | 153 |
| Molina Almanza, Mario | 673 | 53 | 198 |
| Morales Castillo, Fabiola María | 585 | 73 | 266 |
| Morales Mansilla, Pedro Antonio | 804 | 64 | 56 |
| Moyano Delgado, Martha Lupe | 540 | 173 | 211 |
| Mufarech Nemy, Jorge Yamil | 724 | 38 | 162 |
| Mulder Bedoya, Claudio Mauricio | 876 | 28 | 20 |
| Negreiros Criado, Luis Alberto | 901 | 18 | 5 |
| Noriega Toledo, Víctor Manuel | 748 | 76 | 100 |
| Núñez Dávila, Dora Isidora | 714 | 49 | 161 |
| Olaechea García, Manuel Jesús | 695 | 172 | 57 |
| Ore Mora, Alejandro | 714 | 122 | 88 |
| Pacheco Villar, Gustavo Adolfo | 705 | 122 | 97 |
| Palomino Sulca, Celina | 787 | 32 | 105 |
| Pastor Valdivieso, Aurelio | 646 | 123 | 155 |
| Pease García, Henry Gustavo | 770 | 98 | 56 |
| Peralta Cruz, Jhony Alexander | 737 | 158 | 29 |
| Ramírez Canchari, Juan De Dios | 766 | 137 | 21 |
| Ramos Cuya, Eittel | 496 | 250 | 178 |
| Ramos Loayza, Pedro Carlos | 899 | 18 | 7 |
| Raza Urbina, Rodolfo | 567 | 68 | 289 |
| Rengifo Ruiz, Marciano Segundo | 801 | 31 | 92 |
| Rengifo Ruiz, Wilmer Edilberto | 704 | 110 | 110 |
| Requena Oliva, Juan Humberto | 713 | 104 | 107 |
| Rey Rey, Rafael | 512 | 131 | 288 |
| Risco Montalván, José Luis | 732 | 58 | 134 |
| Robles López, Daniel | 790 | 57 | 77 |
| Rodrich Ackerman, Jacques Salomón | 759 | 148 | 17 |
| Saavedra Mesones, Cruz Gerardo | 680 | 118 | 126 |
| Salhuana Cavides, Eduardo | 703 | 145 | 76 |
| Sánchez Mejía, Glodomiro | 808 | 47 | 69 |
| Sánchez Pinedo de Romero, Luz Doris | 448 | 114 | 362 |
| Santa María Calderón, Luis Hermógenes | 830 | 0 | 94 |
| Santa María Del Aguila, Róger | 657 | 46 | 221 |
| Solari De La Fuente, Luis María Santiago Eduardo | 181 | 86 | 657 |
| Taco Llave, José | 686 | 158 | 80 |
| Tait Villacorta, Cecilia Roxana | 469 | 91 | 364 |
| Tapia Samaniego, Hildebrando | 708 | 64 | 152 |
| Torres Ccalla, Leoncio Zacarías | 645 | 209 | 70 |
| Townsend Diez Canseco, Ana Elena Luisa Cristina | 643 | 129 | 152 |
| Valderrama Chávez, Hipólito Arturo | 604 | 115 | 205 |
| Valdez Meléndez, Víctor Edinson | 663 | 144 | 117 |
| Valdivia Romero, Juan Gualberto | 836 | 43 | 45 |
| Valencia Dongo Cárdenas, Rafael Eduardo | 664 | 167 | 93 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Valenzuela Cuéllar, Julia | 578 | 173 | 173 |
| Vargas de Benavides, Emma Paulina | 757 | 64 | 103 |
| Velarde Arrunátegui, Víctor Eduardo | 633 | 190 | 101 |
| Velásquez Quesquén, Angel Javier | 690 | 166 | 68 |
| Velásquez Rodríguez, Jaime | 727 | 70 | 127 |
| Villanueva Núñez, Edgar David | 630 | 118 | 176 |
| Waisman Rjavinsthi, David | 283 | 67 | 574 |
| Yanarico Huanca, Rosa Graciela | 713 | 32 | 179 |
| Zumaeta Flores, César Alejandro | 747 | 124 | 53 |

Fuente: La Gaceta 270. Enero del 2003. Congreso de la República.
Elaboración: CAJ.



64

# 5. LOS CIUDADANOS Y EL TRABAJO LEGISLATIVO DEL PARLAMENTO

El Parlamento es el órgano de la representación ciudadana. Los representantes son elegidos para elaborar las leyes y controlar al poder, tareas que los ciudadanos no pueden hacer directamente. La organización social ubica a los parlamentarios, teóricamente, como la voz de los ciudadanos. Cada representante debe actuar diligentemente, pues el cargo no les pertenece sino que constituye un encargo temporal de quien lo eligió.

Aquel debe aproximarse y recoger las demandas populares para encauzarlas legislativamente siempre que exista equilibrio y racionalidad. Sin embargo, los ciudadanos aun no ven reflejadas sus expectativas y demandas en el trabajo del Congreso, lo cual puede explicar el poco respaldo que recibe esta institución en la sociedad.

Un cuadro publicado por *Apoyo Opinión y Mercado* de diciembre del 2002 revela que el Congreso 2001-2006 es uno de los que menos respaldo ciudadano ha logrado.

Se puede observar, de acuerdo a la muestra de *Apoyo Opinión y Mercado* que durante el 2002, el Congreso perdió popularidad y sólo a partir de octubre logró remontar algunos puntos.

Pero debe reconocerse que muchas de las críticas atribuidas al Congreso tiene como trasfondo la lejanía que siente el ciudadano respecto de su representante y en general del Congreso como institución, disminuyendo así sus expectativas de que respondan a sus demandas sociales. Esta situación, por cierto, estaba antes del 2001 mucho más acentuada debido al sistema del distrito electoral único que en las elecciones parlamentarias daba una ventaja a los candidatos de la capital sobre sus competidores del resto del país, al tener acceso a un número mayor de potenciales votantes.

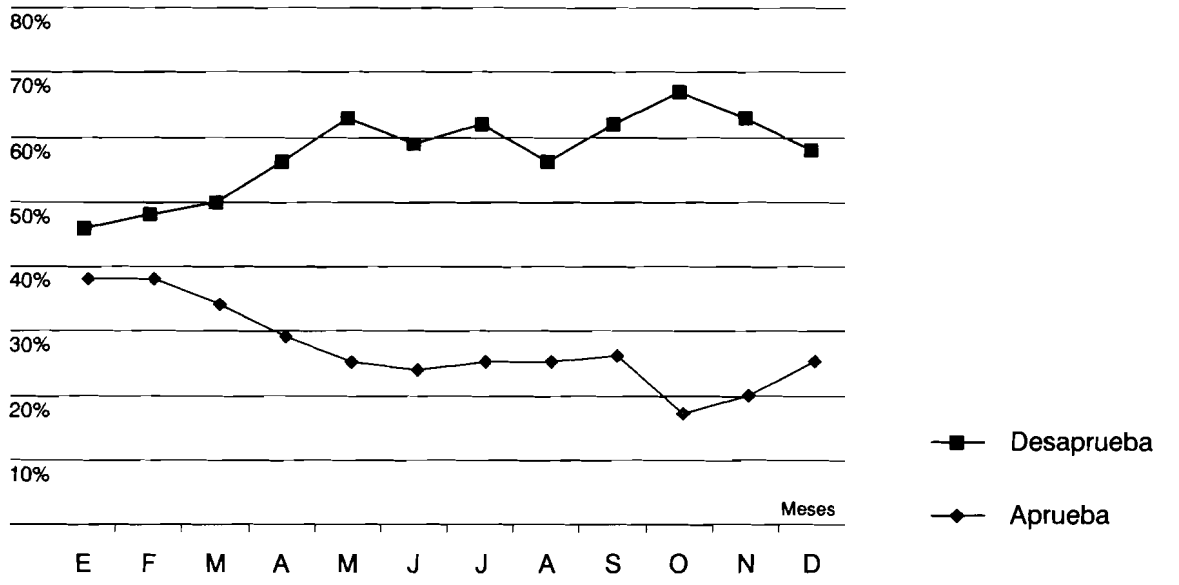
En el Congreso del 2001 elegido por medio del distrito electoral múltiple, los departamentos representan alrededor del 70% de

**Aprobación del Congreso**

| Presidente en ejercicio | Máxima | | Mínima | |
|---|---|---|---|---|
| | Fecha | % | Fecha | % |
| Alberto Fujimori (1993-1995) | Marzo 93 | 57 | Enero 95 | 35 |
| Alberto Fujimori (1995-2000) | Octubre 95 | 56 | Setiembre 98 | 21 |
| Valentín Paniagua (2000-2001) | Abril 2001 | 51 | Febrero 2001 | 21 |
| Alejandro Toledo (2001-2006) | Agosto 2001 | 51 | Octubre 2002 | 17 |

Fuente: *Apoyo Opinión y Mercado*. Informe de Opinión, diciembre del 2002.

**Aprobación del Congreso de la República (diciembre del 2002)**




Fuente: *Apoyo Opinión y Mercado*. Informe de Opinión, diciembre del 2002.

escaños. Con ello, se busca promover un ejercicio de la representación más estrecho con los electores, y sin duda constituye un avance para fortalecer el vínculo entre representantes y representados, y promover la descentralización de la institución[15].

Actualmente, el Congreso cuenta con mecanismos que de diversas formas le están permitiendo un mayor acercamiento con los ciudadanos. Entre ellos podemos señalar al Parlamento Virtual Peruano (PVP), que es un sistema de participación que funciona por internet a través del cual el Congreso se vincula activamente con los ciudadanos. Este sistema brinda foros virtuales para participar en el debate de proyectos de ley, para debatir sobre situaciones de interés público, tanto de alcance nacional (foros públicos) como regional (foros públicos departamentales). Además cuenta con un servicio para formular pedidos al Congreso[16].

Las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana (ODPC) son otras de las iniciativas que también van en la dirección de acercar ciudadanos y representantes. Se vienen instalando a nivel nacional con la finalidad de fortalecer la función de representación del Congreso impulsando mayor interrelación con los ciudadanos y promover la participación y fiscalización ciudadana. Hasta el momento se han instalado oficinas en Amazonas, Ancash, Cajamarca, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, Pasco y Piura. Tienen como funciones, recibir y tramitar denuncias, sugerencias y otros documentos dirigidos al Congreso, informar a la ciudadanía sobre las actividades del Congreso y de los representantes, coordinar audiencias públicas con los congresistas, administrar el servicio de cabinas públicas y el uso del Parlamento Virtual Peruano, promover programas de educación ciudadana, entre otros.

[15] Ver Parlamento y Ciudadanía. Comisión Andina de Juristas, 2001, p. 36.
[16] Al respecto ver el punto 6.2.

**Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana**

| OFICINA | INAUGURACIÓN | DIRECCIÓN |
|---|---|---|
| Amazonas | 8 de julio | Jr. Amazonas Nº 1039 Amazonas |
| Ancash | 11 de julio | Av. Gamarra Nº 960-D, Huaraz |
| Cajamarca | 8 de julio | Jr. Apurímac Nº 536, Cajamarca |
| Pasco | 18 de julio | Av. Los Proceres s/n, ciudad San Juan, Cerro de Pasco |
| Huanuco | 21 de setiembre | Jr. 2 de mayo Nº 1286, Huánuco |
| Loreto | 22 de julio | Jr. Huallaga Nº 311, Iquitos |
| Madre de Dios | 26 de octubre | Calle 2 de Mayo Nº 728, Puerto Maldonado |
| Piura | 23 de julio | Jr. Huancavelica Nº 1116-6ª, Puira |

Fuente: www.congreso.gob.pe
Elaboración: CAJ.

Si bien es prematura una evaluación sobre su funcionamiento, se señala que deberían existir más oficinas en cada departamento; las que se han instalado se encuentran en las capitales departamentales, lo que dificulta el acceso de quienes viven en lugares más alejados.

En las siguientes líneas se tratan otros puntos vinculados a la relación entre el Parlamento y los ciudadanos, tales como la iniciativa legislativa que constituye un medio a través del cual el ciudadano participa en la formación de las leyes, y los pedidos ciudadanos, medio a través del cual éstos hacen llegar sus opiniones, denuncias y sugerencias al Congreso.

## 5.1. Sujetos que presentan iniciativa legislativa (información a diciembre del 2002)

La Constitución le reconoce iniciativa legislativa al Presidente de la República, los congresistas, los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los municipios, los colegios profesionales. Los ciudadanos también tienen iniciativa legislativa; de acuerdo a la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, la propuesta del ciudadano debe estar acompañada con las firmas del 0.3% de la población electoral y una resolución de la Oficina Nacional de Procesos Electorales que certifique que se ha comprobado la validez de las firmas.

Aun cuando se le reconoce esta facultad a una pluralidad de sujetos, los congresistas son los que principalmente la ejercen. En tanto que los demás órganos o instituciones del Estado están legitimadas para presentar propuestas de ley en los temas de su competencia, es comprensible que su participación no sea numéricamente abundante.

Sin embargo, de las cifras que tenemos, sí preocupa el poco ejercicio que hacen los ciudadanos de la iniciativa legislativa. En la última legislatura hubo solamente dos iniciativas provenientes del Foro Democrático[17] y de la Federación Nacional de Trabajadores de Agua Potable y Alcantarillado del Perú (FENTAP)[18], y desde el 2001 se registraron en total cuatro propuestas ciudadanas. Cabe señalar que esta

[17] Propuesta de Ley para restablecer la vigencia de la Constitución de 1979, presentado el 9 de agosto del 2002. El 24 de setiembre recibió dictamen negativo de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales.

[18] Propuesta de Ley «Por la Defensa de las Empresas Prestadoras de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Perú», presentada el 9 de agosto del 2002. Actualmente se encuentra en las comisiones de Economía, de Vivienda y Construcción, y de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.

tendencia también se ha presentado en legislaturas anteriores; así desde la aprobación de la Constitución en 1993 hasta el año 2000 no se presentó ninguna iniciativa ciudadana, y en el período de gobierno correspondiente a los años 2000–2002 sólo un proyecto de ley surgió de la iniciativa popular[19].

| Sujetos | Número de iniciativas |
|---|---|
| Congreso | 1293 |
| Poder Ejecutivo | 62 |
| Municipalidades | 22 |
| Colegios profesionales | 4 |
| Iniciativas ciudadanas | 2 |
| No categorizado | 1 |

Fuente: www.congreso.gob.pe
Elaboración: CAJ.

Una explicación convincente es que los ciudadanos no sólo tienen escaso interés de participar en la legislación sino que además desconocen los requisitos y procedimientos para presentar iniciativas legislativas. Un camino de acceso suele ser la intermediación. El parlamentario recoge la propuesta y la presenta como suya. Un dato resaltante es la alta participación de los colegios profesionales y la ausencia de las diversas ONG's y organizaciones de la sociedad civil, especialmente críticas del trabajo legislativo del Congreso.

Los requisitos que se establecen para proponer una ley también podría ser un factor que desmotive al ciudadano a ejercer su derecho de iniciativa legislativa. Se exige por ejemplo que la iniciativa vaya acompañada de las firmas del 0.3% de la población nacional electoral, es decir, 45,894 firmas[20]. Esta cifra ha sido cuestionada en tanto es la misma que se exige para la iniciativa de reforma constitucional, cuando en realidad las leyes no necesariamente afectan a todos los ciudadanos, como sí sucede tratándose de normas constitucionales[21]. Uno de los criterios a emplearse para su eventual modificación, acorde con la configuración descentralista del Estado, podría ser la circunscripción electoral.

Otro factor que puede incidir es la exigencia de que la iniciativa sea presentada en forma de proyecto de ley con sus respectivos artículos. Este requisito puede convertirse en un límite para cualquier ciudadano que probablemente no conozca la metodología para elaborar un proyecto de ley.

## 5.2. Pedidos de los ciudadanos al Congreso

El Congreso ha establecido un mecanismo para que los ciudadanos participen de su labor, formulando peticiones, sugerencias de carácter legislativo, denuncias y cualquier otro tipo de pedido que tenga relación con la competencia de dicho órgano.

Durante la legislatura que se evalúa, el Congreso ha recibido alrededor de 1000 peticiones las que provinieron en su mayoría de ciudadanos de la ciudad de Lima, seguidos de los de La Libertad, Piura, Amazonas y Arequipa, entre otros.

### 5.2.1. Medio empleado por los ciudadanos para hacer llegar sus pedidos

Cualquier organización, asociación o ciudadano individual puede hacer llegar sus pedidos a través de distintas vías como, por ejemplo, el correo electrónico, el internet por medio del Parlamento Virtual y las Oficinas Descentralizadas de Participación Ciudadana

[19] Ver Parlamento y Ciudadanía. Comisión Andina de Juristas, 2001, p. 110.
[20] Este es el número mínimo de firmas, según el Jurado Nacional de Elecciones (Resolución Nº 50-2003/JNE, del 23 de enero del 2003), para el trámite de iniciativa legislativa y reforma constitucional.
[21] Ver Huerta Guerrero, Luis Alberto. «El derecho fundamental a la participación política». En: La Constitución de 1993: Análisis y comentarios III. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1996, p. 83; y Maraví, Milagros. «Las instituciones de la democracia directa en la Constitución peruana de 1993». En: La Constitución de 1993: Análisis y Comentarios. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, p. 122.

(ODPC). Entre éstos, el medio más utilizado para hacer llegar los pedidos es la página web del Congreso; el segundo medio más utilizado es el correo electrónico.

También se hicieron llegar peticiones a través de las ODPC, aunque el número de peticiones que se presentan ante estas oficinas es considerablemente menor. Esta situación puede deberse a que tales oficinas han sido instaladas recientemente y todavía no son conocidas por la mayoría de ciudadanos.

**Medio empleado por los ciudadanos para hacer llegar sus pedidos**

| Medio | Número de pedidos |
|---|---|
| Parlamento Virtual Peruano | 870 |
| Correo electrónico | 156 |
| ODPCR - Pasco | 13 |
| ODPCR - Piura | 12 |
| ODPCR - Huánuco | 10 |
| ODPCR - Amazonas | 9 |
| ODPCR - Ancash | 6 |
| ODPCR - Loreto | 5 |
| Total | 1,081 |

Fuente: www.congreso.gob.pe
Elaboración: CAJ.

### 5.2.2. Estado actual de los pedidos de los ciudadanos

El Congreso ha clasificado el estado de los pedidos ciudadanos en a) resuelto, b) pendiente, c) en evaluación, d) archivado y e) con dictamen de asesoría. La página web del Congreso no indica en qué consiste cada estado del pedido ciudadano. De acuerdo a la información proporcionada por la página web del Congreso se ha elaborado el siguiente cuadro que contiene el estado actual de los pedidos presentados entre agosto y diciembre del año 2002:

| Estado del pedido | Número | Porcentaje |
|---|---|---|
| Pendiente | 659 | 62.50 |
| Resuelto | 358 | 34.00 |
| Archivado | 24 | 2.27 |
| En evaluación | 13 | 1.23 |
| Total | 1,055 | 100.00 |

Fuente: www.congreso.gob.pe
Elaboración: CAJ.

Se observa que solamente fue resuelto el 34% de los pedidos, quedando más de la mitad (62%) pendientes para resolver. Esta última cifra podría incrementarse si se incluyen los pedidos que se encuentran en evaluación, es decir, aquellos que han recibido una primera respuesta pero que todavía no se resuelven.

Además de la revisión de algunos pedidos clasificados como «resueltos», se puede observar que hay pedidos cuya respuesta es insuficiente de acuerdo a lo que plantea el solicitante. Por ejemplo, en el pedido Nº 001888 del 20 de setiembre del 2002, el ciudadano señala lo siguiente:

> «Por la presente me dirijo a ustedes señores miembros del Congreso de la República, a fin de manifestarles mi inconformidad por su falta de seriedad en cuanto al cobro puntual de sueldos abultados aun en aquellos días de inasistencias al parlamento, contraviniendo su propio Reglamento Interno, siendo ello un acto ilegal e injusto, y nada equitativo pues a cualquier trabajador se le descuenta por inasistencia (...)
>
> (...) como ciudadano que paga sus impuestos también solicitaría que haya mayor control en el despilfarro de dinero que hacen los congresistas de las diferentes agrupaciones electorales sobre todo y extrañamente en época electoral».

Ante este pedido, la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales respondió con la siguiente frase:

«Compartimos opinión».

Se desprende del texto del pedido que la intención del ciudadano era obtener una respuesta en la que se indique además de la opinión de la Comisión, si ésta adoptaría medidas con relación a los elevados sueldos de los congresistas y el control de sus gastos.

A través de los pedidos, los ciudadanos también plantean denuncias contra las demás instituciones del Estado, esperando que el Congreso conforme a sus facultades de control realice un seguimiento de la situación denunciada[22]. En estos casos, la Comisión que conoce el pedido por lo general responde señalando que se procedió a formular un pedido de información a la entidad denunciada, y que le comunicará al ciudadano la respuesta que reciba de ésta. Como se puede observar, este tipo de respuesta indicando lo que hará el Congreso no resuelve integralmente la petición del ciudadano. La medida que adopta el Congreso con relación a la denuncia indica más bien que el pedido está en proceso de resolverse. Por ello, para evitar confusiones, sería recomendable que se incluya este tipo de situaciones dentro de una nueva clasificación que indique la situación real del pedido ciudadano.

Se debe destacar también en estos casos la relación que existe entre el pedido formulado por el ciudadano al Congreso y el pedido de información formulado por el Congreso a las instituciones estatales. Como acabamos de observar para el tema de las denuncias, la debida atención al pedido ciudadano dependerá de la eficacia del mecanismo de pedido de información. Si este mecanismo no funciona, es decir, si las instituciones requeridas no responden o no responden adecuadamente al pedido de información del Congreso, se defraudará la expectativa del ciudadano debilitando también su confianza en esta institución.

### 5.2.3. Los pedidos ciudadanos según su contenido

| Pedidos | Número |
|---|---|
| Servicios Administrativos | 530 |
| Servicios políticos | 288 |
| Opiniones | 100 |
| Denuncias | 35 |
| Sugerencias Legislativas | 31 |
| Sugerencias y Opiniones | 26 |
| Total | 1,010 |

Fuente: www.congreso.gob.pe
Elaboración: CAJ.

El Congreso clasifica los pedidos de los ciudadanos de acuerdo a su contenido en servicios administrativos, servicios políticos, opiniones, denuncias, sugerencias, etc. Es de notar que las sugerencias legislativas son minoritarias. En ellas, los ciudadanos solicitan al Congreso que se legisle sobre un tema determinado. Algunos ciudadanos, incluso, exponen con detalle las razones por las cuales es necesaria tal regulación[23]. De acuerdo con la doctrina, estas sugerencias constituyen verdaderas iniciativas legislativas, que deben merecer la atención del Congreso e invitarle a evaluar la idoneidad y eficacia de la actual regulación de la iniciativa legislativa popular.

Lamentablemente, en la página web del Congreso no se señala el trámite que se da a cada sugerencia legislativa, por ejemplo a qué órgano se remite. Además, la falta de respuesta impide conocer cómo son valoradas estas

[22] Ver por ejemplo, Pedido Nº 002004. (www.congreso.gob.pe)
[23] Ver por ejemplo el Pedido Nº 2363 presentado el 29/11/2002. (www.congreso.gob.pe)



70

sugerencias, es decir, si son asumidas o rechazadas por los congresistas. Aun bajo este supuesto debería brindarse al ciudadano una explicación.

De la revisión de los pedidos en cada rubro, se observaron algunos cuyo contenido no corresponde a su clasificación o se podrían incluir además en otra. Por ejemplo, varios pedidos clasificados como «opiniones» contienen además de una opinión, una sugerencia o una solicitud.

Por ello, sería importante conocer qué criterios emplea el Congreso para clasificar los pedidos, y cuál es el tratamiento que se da a cada tipo de pedido.

En el rubro de servicios administrativos se encuentran aquellos pedidos para que se proporcione información sobre una ley, sobre las conclusiones de determinada investigación del Congreso, sobre procedimientos internos, entre otros. Estos son los pedidos más numerosos, y sin duda, es la forma de acercamiento al Congreso que más emplea el ciudadano.

Dentro del rubro de Servicios políticos se encontraron aquellos que solicitan que se presente una iniciativa de reforma constitucional en un aspecto específico, que solicitan se informe por qué un determinado proyecto de ley no ha sido aprobado habiendo transcurrido un largo período desde que se presentó, pedidos para que se interceda en la solución de un conflicto social determinado, como las huelgas, o solicitando que se investigue una situación.

En los pedidos clasificados como «denuncias» el peticionante expone los hechos que deben investigarse y el funcionario o institución contra la que se dirige la denuncia. Esta por lo general se presenta contra funcionarios o entidades públicas, aunque se observaron casos en los cuales se denuncian a empresas privadas (por ejemplo, por motivos laborales y contaminación del medio ambiente).

### 5.2.4. Atención de los pedidos de acuerdo al órgano que se deriva

En este aspecto, tampoco se señalan bajo qué criterios son enviados los pedidos a los diversos órganos del Congreso. Para el ciudadano sería muy valioso conocer esta información; en primer lugar porque le permitiría identificar las funciones de cada órgano del Congreso, y en segundo lugar porque le ayudaría a plantear mejor su pedido.

Las comisiones de trabajo del Congreso son los órganos que mayor cantidad de pedidos ciudadanos recibe. De un total de 1000 pedidos, alrededor de 610 (61%) son derivadas a las comisiones, el número restante es atendido por la Biblioteca del Congreso y el Parlamento Virtual Peruano (PVP).

Del total de pedidos, el 63.6% están pendientes, lo cual es una cifra excesivamente alta que da señales de que el Congreso no está cumpliendo eficientemente con promover la participación ciudadana a través del mecanismo de pedidos ciudadanos. No obstante, el PVP es el órgano que más pedidos resueltos tiene, mientras que las comisiones son las que tienen la mayor cantidad de pedidos sin resolver.

Si observamos el nivel de respuesta de cada comisión o de las comisiones en su conjunto, de las 28 comisiones de trabajo, sólo 4 han resuelto algunos pedidos y 22 no han resuelto ninguno. Además, los pedidos que se encuentran en estado de evaluación apenas alcanzan a 14.

# 6. LOS GASTOS DE LOS PARLAMENTARIOS EN EL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN

Inicialmente se incluyó a título referencial un cuadro sobre el gasto total de los parlamentarios de julio del 2001 a diciembre del 2002. Ese cuadro, elaborado en base a la página web del Congreso de la República generó discrepancias con algunos congresistas. Ello determinó que el equipo de profesionales de la Comisión Andina de Juristas procediese a realizar una revisión sistemática de la información de base que había sido utilizada para la elaboración del cuadro, esto es la página web del Congreso de la República. Luego de hacer el ejercicio de verificación y de observar los cambios por actualización en algunos casos y por necesidad de eliminar imprecisiones y omisiones en otros, se ha decidido suprimir ese cuadro. La razón es que objetivamente no se dispone en la actualización de una certeza absoluta sobre la información de gastos del despacho parlamentario que contiene la página web del Congreso.

Este planteamiento no ignora y por el contrario aplaude la decisión de transparencia por parte del Congreso, que es algo positivo y encomiable. Como es obvio, escapa al manejo directo de los parlamentarios la elaboración de programas, software, la actualización de la información, la metodología para revisar datos, los descargos por rubros, los rubros mismos que se emplean y demás aspectos técnicos, cuya responsabilidad es de los profesionales y funcionarios que tienen a su cargo esa página web. La responsabilidad no es poca, pues se trata de una información oficial del Congreso y cuyo supuesto es la confiabilidad de esa información.

Este fue el punto de partida de la CAJ para elaborar su metodología. Desgraciadamente, verificaciones posteriores al cierre de esta edición establecen: a) que la información utilizada hasta enero del 2003 contenía imprecisiones y omisiones que no fueron advertidas a tiempo por los investigadores de la CAJ, que inclusive en el caso de los gastos de personal por despacho, llevó a que se supliera la ausencia de montos en ese rubro, utilizando las categorías y conceptos consignados en esa página, para establecer promedios; b) que se han producido modificaciones en la información que altera sustantivamente los criterios para analizar el gasto de los despachos correspondientes al período acumulado (julio del 2001 a diciembre del 2002).

Una forma de superar las discrepancias para futuros análisis de la información sobre gastos del Despacho parlamentario, podría incluir los siguientes criterios:

1. Que tanto los encargados de la página web del Congreso como las instituciones que hacen estudios que toman como base la información que allí se acomoda, hagan explícita la metodología que respalda de un lado la veracidad de esos datos que se presentan, como la interpretación que por el otro se hacen de ellos.

2. Mantener en la página web del Congreso, la información ya organizada relativa a los sueldos de los congresistas, pero añadiendo lo que se refiere a los gastos operativos. Convendría sobre esto último precisar el concepto de "gasto operativo", cómo se descompone y su relación con gastos corrientes.

3. Precisar el funcionamiento de los topes en rubros tales como bienes y servicios, telefonía fija y móvil, mensajería, etc., de manera que la información mes a mes consigne la cantidad final del gasto, una vez cobrado el exceso en el tope.

4. Consignar el gasto por personal en forma de monto total, habida cuenta que la decisión de transparencia por parte del Congreso incluye este rubro y que si bien hay un máximo de seis personas de confianza autorizadas para cada Despacho, varía el gasto total en cada caso por razón de las características y situación de cada persona.

Con estas sugerencias formuladas con un espíritu de amplia colaboración, se espera un trabajo de más estrecha coordinación con los funcionarios y profesionales del Congreso y acudiendo de manera más intensa a los propios Despachos de los congresistas. Se espera también de los siguientes números de *Ojo Ciudadano en el Congreso* brindar una información sobre costos más completa, objetiva, y de interés para la ciudadanía. En todo caso está fuera de cuestión que a las instituciones de la sociedad civil les asiste el derecho de obtener información confiable, como el de vigilar el funcionamiento de los poderes del Estado, desde una perspectiva de fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho.

Datos

- El sueldo mensual de los congresistas es de 10,324.16 soles (gravado de impuestos).
- Reciben 16,282 soles al mes por conceptos de gastos operativos. Sólo rinden cuenta por el 30% de ese monto.
- El presupuesto del Congreso de la República para el año 2003 asciende a 351'500,000 soles.

Fuente: El Peruano, 25 de octubre del 2002.

# 7. OBSERVACIONES FINALES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO Y SOBRE LA LEGISLATURA DE JULIO DEL 2002 A ENERO DEL 2003

1. El mandato de cada parlamentario obedece a la elección popular. Por tanto, no existe una exigencia de calificación profesional para el ejercicio de la representación. La eficiencia de la gestión dependerá, en parte, de la adecuada asesoría que cada parlamentario reciba. Lamentablemente, a diferencia de otros países, en el Perú no contamos con profesionales especializados en la asesoría parlamentaria, con un servicio parlamentario permanente o un centro de investigaciones legislativas que contribuya con una mejor calidad del trabajo parlamentario. Un concurso público para elegir a los mejores profesionales, seleccionados con criterio multidisciplinario, garantizar la carrera pública de asesor parlamentario y remunerarlos bien, debiera contribuir a solucionar este problema.

2. En muchos casos, el insuficiente apoyo técnico origina que los proyectos de ley presentados y muchas veces aprobados, no cuenten con la garantía de eficacia para satisfacer demandas sociales o para solucionar problemas del ámbito estatal. Al mismo tiempo, se producen casos de falta de concordancia constitucional. En este caso, se hace urgente poner en funcionamiento el Centro de Investigaciones Legislativas.

3. Por lo general, los proyectos de ley carecen de un adecuado análisis de costos y beneficios. De un cúmulo de proyectos analizados se eligieron algunos al azar y se descubrió que la exigencia del reglamento respecto al análisis de impacto no se cumple. El análisis de costos y beneficios sólo es, en la práctica, una forma de justificar el proyecto. La solución está en el artículo 75 del Reglamento del Congreso. Debe aplicarse con rigor y facilitar su uso con una adecuada cartilla.

4. El Parlamento no cuenta con el apoyo de las demás instituciones estatales para cumplir adecuadamente con su función. Ello ha quedado constatado cuando ha ejercido su atribución de hacer pedidos de información. Las estadísticas demuestran que el 69% de los pedidos de información realizados no han sido atendidos. Este apoyo es en realidad una obligación de informar y se debiera notificar de ello a todas las reparticiones públicas.

5. Merece destacarse la existencia de una agenda legislativa, que si bien no se cumplió en su totalidad, es un avance. El 67% de los temas han sido tramitados, lo que demuestra un alto nivel de concertación.

6. Se verifica un proceso de fortalecimiento de la función de representación del Congreso y de su relación con los ciudadanos. A ello contribuyó en primer lugar la incorporación dentro del sistema jurídico perua-

no del distrito electoral múltiple en las elecciones parlamentarias, y la creación de mecanismos de interacción con la ciudadanía, tales como las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana, el Parlamento Virtual Peruano, el sistema de pedidos ciudadanos, entre otros.

7. Hay un reducido porcentaje de ciudadanos que ejercen su derecho de iniciativa legislativa. Se sugiere que el Congreso revise los requisitos establecidos para presentar proyectos de ley, porque ello puede desincentivar la participación del ciudadano. Al respecto, se pudo identificar que los ciudadanos emplean más el mecanismo de pedidos ciudadanos para hacer llegar de un modo más informal sus propuestas de ley.

8. De las cifras obtenidas, se observa una creciente acogida del sistema de pedidos ciudadanos. Sin embargo, es necesario incorporar determinados aspectos para brindar una adecuada atención a las peticiones que formulan los ciudadanos. Asimismo, establecer los criterios bajo los cuales se clasifican y resuelven las peticiones y hacerlos públicos permitirá contar con una información más exacta del destino de las peticiones. Los pedidos de sugerencias legislativas son menores a los de servicios administrativos u otros.

9. La transparencia informativa es una decisión acertada del Congreso. La página web tiene el carácter de una publicación oficial del Congreso y llena un vacío de información que era antes motivo de críticas al funcionamiento del Parlamento. No obstante, en la línea de enriquecer la transparencia, sería aconsejable una explicación sobre las metodologías usadas para la presentación de los datos y enlaces consignados. Del mismo modo, debería actualizarse permanentemente y cubrirse de modo claro y objetivo todo lo referente a las informaciones básicas en materia legislativa, de fiscalización, de representación y de gasto.

# ANEXO 1

# RESUMEN EJECUTIVO DE LA PROPUESTA TÉCNICA DEL CONSODE SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN

## Acceso a la información: mejorando la relación entre el Parlamento y la ciudadanía

¿Cuáles son los objetivos de esta propuesta técnica?

Durante muchos años el Congreso de la República fue considerado como una institución cerrada a la ciudadanía. Uno de los aspectos que causa dicha percepción es el tratamiento de la información que esta institución emite. Esta situación, unida a los propios defectos de la representación origina una crisis de respaldo popular al Parlamento.

Desde hace algunos años (especialmente en la última década) se ha percibido una mejora en la administración y publicidad de la información que el Congreso emite o recopila en el ejercicio de sus funciones. En la última década, el Congreso ha realizado importantes esfuerzos por colocar a disposición de los ciudadanos la información que les permita conocer su trabajo.

Pero la mayor contribución del Congreso a la lucha por terminar con la cultura del secreto es la *«Ley de Transparencia y Acceso a la Información»* (Ley Nº 27806), recientemente modificada. Esta norma, a pesar de ser perfectible, ha constituido un importante avance en lo referente a la protección del derecho fundamental del acceso a la información pública en manos del Estado (artículo 2 inciso 5 de la Constitución de 1993), y a la transparencia en la gestión pública en materia administrativa.

Las propuestas que el CONSODE hoy presenta, tienen como meta colaborar con la implementación de las disposiciones de la Ley Nº 27806 al interior del Congreso, en función a las pretensiones ciudadanas y a las propias necesidades y oportunidades del Congreso; y el fomento de una política de publicidad y transparencia parlamentaria con la perspectiva que un incremento cuantitativo y sobre todo cualitativo en el acceso y divulgación del trabajo parlamentario, mejore la percepción ciudadana.

¿Cuál es la estructura del documento?

El documento que presentamos consta de tres secciones. En la primera, se desarrollan los aspectos principales del derecho a la información: contenido, características y condiciones que deben cumplirse para permitir un adecuado ejercicio de este derecho por los ciudadanos. La segunda sección tiene como finalidad establecer el estado de la cuestión del Congreso y la información que debe ser pública. Finalmente, en la tercera sección, el CONSODE realiza un diagnóstico de la situación del acceso a la información, y sobre la base de sus conclusiones se ha realizado una serie de propuestas, las mismas que han sido validadas a través de consultas ciudadanas. Se espera que estas propuestas puedan ser tomadas en cuenta por el Congreso

con el objetivo de mejorar su relación con la ciudadanía.

A continuación presentamos un resumen del contenido de cada una de las secciones del Documento que será presentado al Congreso. Si bien la presentación del documento final es distinta a la actual, se ha preferido utilizar preguntas para entender mejor cuáles son las interrogantes a las que se pretende dar respuesta:

## I. El derecho de acceso a la información pública

¿Qué es el derecho a la información?

El derecho de acceso a la información pública documentada del Estado está reconocido en el Perú, en la Constitución de 1993. En el artículo 2 inciso 5 se dispone que *«Toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o razones de seguridad nacional».*

Este derecho, según ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Comisión Interamericana), es un derecho fundamental que consiste en la facultad de toda persona de «requerir documentación e información registrada en archivos públicos o procesada por el Estado, es decir información considerada de una fuente pública o documentación oficial del Estado»[24]. Así, el ciudadano debe tener, en principio, irrestricto acceso a la información que almacenen los órganos públicos.

El reconocimiento como derecho fundamental origina la obligación del Estado a respetarlo y protegerlo, así como adoptar todas aquellas medidas que faciliten el acceso a la información, aspectos sobre los cuales volveremos más adelante. Adicionalmente, el Estado también debe adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades. Estas obligaciones no se circunscriben a una actitud pasiva. Es necesario desarrollar políticas que fomenten el ejercicio y respeto del derecho, adecuando su legislación a los estándares internacionales determinados por los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, y por las decisiones que sobre éstos emiten sus órganos de protección y vigilancia.

¿Cuál es la importancia del reconocimiento y ejercicio de este derecho?

El ejercicio ágil y constante del derecho al acceso a la información pública es indispensable para la configuración de una verdadera democracia. Si las sociedades no tienen un conocimiento cabal de las acciones y políticas de sus gobernantes, es imposible la participación plena e informada de los individuos en los procesos de transformación, debate y fortalecimiento de las instituciones democráticas. El derecho de la sociedad a estar informada garantiza en gran parte el buen funcionamiento de los sistemas político-sociales basados en la participación democrática.

Asimismo, este derecho favorece la vigilancia ciudadana de la gestión pública. De acuerdo a la Relatoría para la Libertad de Expresión de Comisión Interamericana, «(...) este derecho habilita a la ciudadanía de un conocimiento amplio sobre las gestiones de los diversos órganos del Estado, dándole acceso a información relacionada con aspectos presupuestarios, el grado de avance en el cumplimiento de objetivos planteados y los planes del Estado para mejorar las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto, entre otros»[25].

[24] Interpretación del Principio Nº 4 de la Declaración sobre Libertad de Expresión (párrafo 17).
[25] Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión, 2001, capítulo III, párrafo 16.

La inclusión de todos los sectores de la sociedad en los procesos de comunicación, decisión y desarrollo es fundamental para que sus necesidades, opiniones e intereses sean contemplados en el diseño de políticas y en la toma de decisiones. Por lo tanto, el interés preferentemente tutelado por el derecho bajo análisis, es la formación de la opinión pública a través del intercambio libre de información y crítica de la administración pública.

También es necesario remarcar la importancia de la relación entre el acceso a la información y el ejercicio de los derechos políticos fundamentales. El Relator Especial para la Libertad de Expresión, ha señalado en su informe del año 2001: «El derecho de acceso a la información es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia. En un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información»[26].

Sin información tampoco puede ejercitarse plenamente los derechos de participación reconocidos, por ejemplo, en los artículos 2 inciso 17, 31 y 191 de la Constitución de 1993. Si el ciudadano tiene derecho a participar en la vida política de su Estado, a participar en los asuntos públicos a través de formas de democracia directa o a revocar a sus autoridades municipales, la información es la materia prima que permitirá al ciudadano participar adecuadamente del proceso discursivo que estos procesos generan.

¿Qué conducta debe tener el Estado frente a la información que mantiene?

En virtud del principio democrático, el Estado está obligado a proporcionar información sin que sea necesario una solicitud. Al respecto, LUQUE RÁZURI sostiene que ante la existencia de una opinión pública, *surge la necesidad de la publicidad de los actos del Estado como un mecanismo de racionalización del poder*[27]. Este principio de publicidad debería estar incorporado en los textos constitucionales y debería servir de pauta para el desarrollo legislativo del derecho de acceso a la información pública. Esto beneficiaría en gran medida el respeto y protección del acceso a la información, en especial través de los órganos de administración de justicia, sobre todo en un sistema en donde nuestros jueces están acostumbrados a sólo seguir las pautas previstas en las normas.

¿Qué combaten el derecho de acceso a la información y el principio de publicidad?

En el Perú, así como en muchos Estados latinoamericanos, subsiste una *cultura del secreto* que considera, como regla general, que la información en poder del Estado es reservada. Surge por ello la necesidad de establecer mecanismos para acabar con esta práctica generalizada.

La desaparición de esta cultura, significará para el Estado avanzar de una postura antidemocrática al fomento de una actividad que propicia la democracia. El acceso a la información y el desarrollo de una política de publicidad y transparencia son la única manera en que Estado podrá demostrar que ha reconocido que su relación con la ciudadanía no se agota cuando ésta ejerce derecho al voto, sino que continúa a lo largo de su función a través de una latente preocupación por la actividad estatal.

[26] Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión, 2001, capítulo III, párrafos 13 y 14.
[27] LUQUE RÁZURI, Martín. Acceso a la información pública documental y regulación de la información secreta. Lima: ARA, 2002; p. 39.



78

¿Qué debe hacer el Estado para garantizar el derecho de acceso a la información y la publicidad de la información?

Cualquier Estado que quiera garantizar el derecho de acceso a la información y la publicidad de información publica debe: a) reconocer a nivel constitucional el derecho de acceso a la información pública; b) regular a nivel legal el derecho de acceso a la información pública; c) establecer un mecanismo judicial adecuado y efectivo para proteger el derecho de acceso a la información pública; y, d) Diseñar y ejecutar una política de transparencia y publicidad de la información pública.

En el caso peruano, el derecho a la información pública se encuentra reconocido como un derecho fundamental (artículo 2, inciso 5 de la Constitución), se cuenta con una ley de desarrollo constitucional (Ley de transparencia y acceso a la información, Ley Nº 27806) y con un proceso constitucional para su protección (el proceso de Hábeas Data). Sin embargo, aún falta un desarrollo claro de qué lineamientos debe seguir para contar con una adecuada política de transparencia y publicidad de la información pública.

El CONSODE, atendiendo a la necesidad de colaborar con el Congreso, y con el Estado en general, a mejorar la difusión y acceso a la información, ha creído conveniente presentar las siguientes pautas a fin de que sirvan como base para desarrollar una transparencia y publicidad de la información pública:

## PAUTAS PARA UNA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

- Debe existir la obligación de preexistencia de documentos y sistematización previa.
- Una interpretación amplia sobre la información en manos de las entidades públicas que debe ser difundida o entregada.
- Una interpretación amplia sobre las entidades públicas obligadas a difundir y entregar información.
- La información que se difunda o entregue debe ser cierta, completa y clara.
- La difusión y entrega de información debe realizarse en forma oportuna.
- La información pública relevante para la ciudadanía debe ser difundida permanentemente.
- Deben establecerse medidas adecuadas para el acceso a la información pública en su formato original.
- El acceso a la información debe ser lo menos oneroso posible
- Las entidades públicas deben contar con funcionarios responsables de la difusión y entrega de información.
- Deben establecerse sanciones para los funcionarios que no cumplan con su responsabilidad de difundir o entregar información.
- Debe existir una capacitación permanente de los funcionarios públicos sobre estos temas.

## II. El Congreso y acceso a la información

¿Cuáles son las características y funciones de un Congreso?

El Estado democrático de derecho se asienta en dos pilares: la división de poderes y la soberanía popular. El Parlamento o Congreso (según nuestra denominación Constitucional), es la institución que sintetiza el enlace estructural de estas dos columnas; su legitimidad es indispensable, si carece de ella, todo el edificio democrático se desmorona. La democracia y el Estado de derecho no existen sin un Parlamento legítimo. Un Parlamento carente de esta esencia, no es otra cosa que un remedo, una fachada tras la cual hay desgobierno o, en el otro extremo, dictaduras.

Los dos principios mencionados, dan lugar a las atribuciones y funciones del Parlamento en el Estado Constitucional: la función de representación; la función legislativa, y la función de control parlamentario. Es indispensable que toda esta información sea pública, conforme a las directrices o pautas para una política de acceso a la información, transparencia y publicidad de la información pública desarrollada en la sección anterior. El desarrollar esta política podría originar un mejoramiento en la aprobación ciudadana de la institución al conocer mejor su trabajo, lográndose contrarrestar en cierta medida la profunda crisis de representación en la que se ve sumida aún la institución, tema que desarrollamos a continuación.

¿Cómo perciben los ciudadanos al Congreso?

Desde sus inicios históricos, el Congreso peruano ha sido afectado por intermitentes crisis de representación que dificultaron la adquisición de un peso institucional propio. Esto se reflejó en una habitualmente baja credibilidad ciudadana. Esta situación derivó en el siglo XX en algo crónico.

Durante el año 2002, la percepción ciudadana no ha mejorado. Desde enero del 2002 la aprobación de la institución ha decaído en más de 10%, finalizando el año con una desaprobación del 59%. Más grave aún resulta la siguiente estadística: el actual Congreso ha resultado ser el Congreso que peor promedio de aprobación anual ha tenido. Mientras que en el CCD fujimorista recibía una aprobación promedio de 45.2%, el actual Congreso sólo ha recibido una aprobación promedio del 32.1%.

Esta mala percepción no es nueva. Históricamente, las críticas al Parlamento o a la labor parlamentaria han girado en diversos aspectos, siendo uno de ellos la falta de transparencia en la toma de decisiones y en el manejo de la institución. Asimismo, se ha mencionado la inadecuada forma en que la institución realiza sus funciones de legislar, controlar y aquellas otras que la Constitución le encomienda. Como resulta obvio, en la medida que estas funciones sean mejor desarrolladas y tengan una incidencia en la ciudadanía, se estrechará el vínculo entre ciudadanos y representantes.

¿La sociedad civil puede ser un medio para canalizar la información del Congreso?

La sociedad civil consiste en un conjunto de asociaciones y miembros de organizaciones que agrupan ciudadanos que persiguen fortalecer la institucionalidad democrática y la vigencia de los derechos fundamentales. En alguna forma actúan como organizaciones políticas, pero sin aspirar al poder. Ella no puede ser segregada del sector privado, como se hace en algunas ocasiones, porque inevitablemente incluirá asociaciones con intereses comerciales y de negocios. La sociedad civil tampoco puede ser considerada como un sector independiente, dado que puede tener un carácter partidario. Por el contrario, podrá ser considerada como un conglomerado amorfo de intereses y recursos que puede, en momentos históricos cruciales de un país, estar a favor de determinadas metas sociales.

La sociedad civil que proclamamos tiene una característica especial: *no persigue ejer-*

*cer el poder aunque sí influir en él.* Este hecho le permite diferenciarse de las organizaciones políticas que buscan ejercer el poder o participar del aparato estatal. Por lo mismo, nada impide que las organizaciones de la sociedad civil o los individuos que las integran puedan participar de una organización política. Con esto pretendemos alejarnos de aquellas lecturas que tienden a encontrar una contraposición entre la sociedad civil y un sistema de partidos.

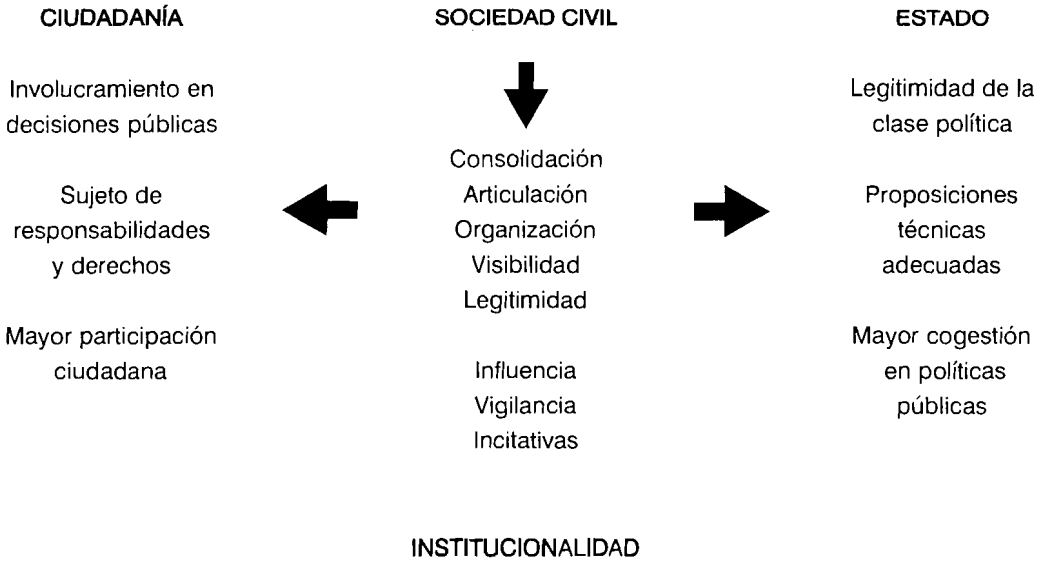
Para el CONSODE, es indispensable democratizar las relaciones entre la ciudadanía y el Estado, especialmente con el Congreso, a través de la intermediación y mediación de la sociedad civil. Es indispensable para un adecuado desarrollo de esta labor, que las instituciones estatales brinden información, publicitándola a través de las organizaciones de la sociedad civil (sin descartar buscar el contacto directo con la ciudadanía) y dando flujo a otro tipo de actividades reflejadas en el esquema.

En el caso del Congreso, el practicar este modelo de interrelación con la ciudadanía significa reformular la relación de representación, dándole un nuevo contenido al mismo. Del alejamiento constante al que está sometido el ciudadano del proceso de toma de decisiones, se estaría pasando a un proceso de interacción dinámica con la ciudadanía, aprovechando los canales sociales que ésta ha generado espontáneamente (comités de vasos de leche, clubes de madres, sindicatos, clubes departamentales, asociaciones, grupos de protección ambiental, etc.) y que denominamos *sociedad civil.*

¿Qué información del Congreso es pública?

Existe una lista mínima de información que necesariamente debe ser pública y que podrían aprovechar el esquema planteado anteriormente. A continuación, hacemos un listado de aquellos documentos que necesariamente deberían poder solicitarse y adicionalmente divulgarse continuamente de ser el caso. En el anexo I del presente documento, se presentan las definiciones de los documentos que se señalarán a continuación.

**Democratizar las relaciones entre la ciudadanía y el Estado a través de la interlocución y mediación de la sociedad civil (CALANDRIA)**






81

a) Información parlamentaria: proceso legislativo y control político

INFORMACIÓN REFERIDA AL PROCESO DE APROBACIÓN DE UNA LEY

- Proyectos de ley y resoluciones legislativas
- Decretos de envío de un proyecto de ley a una Comisión Ordinaria.
- Calificación de competencia de una Comisión Ordinaria.
- Información recopilada por una Comisión Ordinaria para la evaluación de un proyecto de ley.
- Votaciones dentro de la Comisión Ordinaria para la aprobación de un dictamen o predictamen.
- Dictámenes y pre-dictámenes de comisiones ordinarias sobre un proyecto de ley.
- Actas grabaciones magnetofónicas o visuales de sesiones de comisiones ordinarias.
- Solicitudes de reconsideración de un proyecto de ley.
- Diario de Debate de las sesiones plenarias.
- Votaciones para la aprobación de un dictamen en el Pleno.
- Asistencia a comisiones ordinarias y Pleno del Congreso.
- La agenda parlamentaria
- Las autógrafas de ley

INFORMACIÓN PARLAMENTARIA REFERIDA AL PROCESO DE CONTROL POLÍTICO

- Solicitudes de pedidos de Información.
- Solicitudes de moción de censura y votación realizada.
- Demandas de acusación constitucional.
- Estaciones de preguntas.
- Invitaciones a ministros a informar.
- Control de decretos de urgencia.
- Control de tratados.
- Solicitudes a Interpelaciones y actas de la sesión.

b) Información de congresistas

INFORMACIÓN DEL CONGRESISTA A LA QUE EL CIUDADANO DEBE TENER ACCESO

Información Sobre su trabajo Parlaamentario:

- Asistencia a las sesiones de comisiones ordinarias, comisiones de investigación y sesiones del Pleno.
- Votaciones realizadas para la aprobación de un dictamen en comisiones ordinarias.
- Votaciones realizadas para la aprobación de un proyecto de Ley en el Pleno del Congreso
- Pedidos de Información realizadas a entidades del Gobierno.
- Preguntas presentadas para que formen parte de un pliego interpelatorio.
- Mociones de orden del día presentadas.

Información personal y del despacho parlamentario:

- Currículum vitae del congresista y su personal de confianza.
- Agenda semanal del congresista.
- Gastos operativos del despacho parlamentario.

La información mencionada es de carácter público y por lo tanto puede ser solicitada por cualquier ciudadano y debe ser entregada bajo las previsiones legales que se han reconocido sin importar si han sido ingresadas a la página web. Sin embargo, el Congreso y los congresistas deberían tener en cuenta la importancia que tiene para el ciudadano, recibir la información anticipadamente y sin que sea solicitada. Es por ello que como hemos señalado reiteradamente, contar con una política de transparencia y publicidad resulta imprescindible.

## III. DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS DEL CONSODE

¿Cuál es la situación actual del acceso a la información pública del Congreso?

Mediante Resolución Nº 114-2002-P/CR publicada en el diario oficial «El Peruano», el Congreso de la República ha puesto en vigencia el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Servicio Parlamentario del Congreso de la República mediante el cual se establecen los procedimientos formales de acceso a información generada por la Gerencia General y la Dirección General Parlamentaria. Esta norma establece las pautas procedimentales administrativas de cómo se concreta el derecho de los ciudadanos a acceder a información pública producida por el Congreso de la República.

Sin embargo, este procedimiento debería recibir las siguientes medidas complementarias propuestas por el CONSODE:

- Modificar el actual procedimiento establecido por el Congreso para permitir el acceso a la información.

  - El procedimiento de acceso a información documental parte de una premisa que restringe el acceso informativo por el ciudadano: sólo se puede requerir información que no se encuentre en el Portal de Internet del Congreso. Consideramos que es un error realizar esta discriminación de la información documental que se brindará porque se desconoce que las diferencias geográficas y las desigualdades socioeconómicas son proporcionales a los usuarios de Internet. Sobre todo si, como veremos más adelante, el acceso a la información es limitada. La publicidad de una información no es excusa para no permitir el acceso del ciudadano a la misma.
  - Existe un vacío respecto al acceso directo a la información pública que almacena el Congreso. Según el artículo 12 de la Ley Nº 27806, las entidades comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley, deben permitir el acceso y de manera inmediata a la información pública durante las horas de atención al público. Esto ha sido omitido en el caso del Congreso, creando el problema adicional de saber cuál es el funcionario responsable de permitir este acceso.

- Implementar la Ley de acceso de transparencia y acceso a la información para contar con procedimiento formal y claro de acceso a la información, y promover una adecuada política de publicidad y transparencia en el trabajo y gestión parlamentaria.

El Congreso ha sido una de las primeras instituciones en cumplir con implementar un procedimiento de información en virtud de la Ley Nº 27806, lo cual debe rescatarse si se tiene en cuenta que tenía un plazo de 150 días para hacerlo. Sin embargo, es necesario complementar este avance con las siguientes medidas:

- Necesidad de difundir la existencia de este mecanismo,
- No discriminar la información bajo el criterio de si aparece o no en la página web.
- Debe regularse el acceso directo a la fuentes.
- Debe preverse mecanismos para permitir el acceso a la información a personas discapacitadas. Para ello, el Congreso deberá contar con varios medios de almacenamiento de la misma información, o con la capacidad necesaria para transformar la información de un medio a otro.
- Debe preverse mecanismos para el acceso a la información de escasos recursos. Para ello es indispensable contar con un formulario de evaluación de la situación económica del solicitante para ver la razonabilidad de la exoneración del pago.
- Debe desarrollarse una política de publicidad y transparencia. Los criterios que se pueden tomar en cuenta se encuentran desarrollados en la sección 1.6 del presente documento.

- Promover cambios a la recientemente reformada Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

  - Establecer la obligación de que cada institución capacite a sus funcionarios encargados de contestar las solicitudes de información, a fin de que puedan comprender la ley. Deberá ponerse especial énfasis en el principio de publicidad y lograr que los funcionarios realicen una interpretación restrictiva de las excepciones que le impiden brindar la información.
  - La reciente modificación de la Ley Nº 27806 elude cualquier planteamiento relativo a la creación de un órgano autónomo de la propia administración para responder a las apelaciones que puedan presentarse frente a una denegatoria de información, garantizando al ciudadano y a la propia administración, una revisión diferente de la solicitud. En diversos países esta ha sido una adecuada alternativa para mejorar la respuesta de la administración a las solicitudes de acceso a la información, evitando una sobrecarga de procesos judiciales.
  - Cuando el ciudadano no tiene respuesta a su solicitud, la ley ha dispuesto que entiende que ésta ha sido denegada. Sin embargo creemos que es mejor que esta norma sea cambiada. Es más garantía para el ciudadano contar con un silencio positivo ante la inacción del funcionario que debe brindar información. Ello evita la impunidad de aquel funcionario que dolosa o culposamente no brinda la información requerida.

- Implementar progresivamente, medios adecuados para responder a las solicitudes de acceso a la información de personas con discapacidad y cuya lengua materna no es el español.

Respecto a las personas con discapacidad, es indispensable no excluir a las que tienen ceguera o deficiencias visuales del acceso a la información. Por ello es necesario que el Congreso cuente progresivamente con un respaldo adecuado para permitir el acceso a estas personas. Para ello puede implementarse las siguientes medidas:

- Transformar la información solicitada al sistema Braille.
- Trasladar el contenido del documento solicitado a una cinta magnetofónica.
- Adquirir escáner, computadoras y software especializado para permitir la lectura de los documentos a través de la computadora.
- Realizar un diseño ágil de la página web. Instituciones como la W3C-WAI (Web Accesibility, iniciativa del World Wide Web Consortium), promueven la necesidad de realizar «diseños para todos», no sobrecargados de gráficos por ejemplo. Ello permitirá a los invidentes que tengan la disponibilidad tecnológica, acceder vía Internet a la página web del Congreso, utilizando el *software* que ya existe pero que aún tiene limitaciones en cuanto a soporte de *frames* o gráficos.

En el caso de las personas que hablen algún idioma distinto del oficial (quechua, aymara, etc.), el primer paso debería ser que en los departamentos donde se hablen estos idiomas frecuentemente, los funcionarios de las Oficinas Descentralizados hablen dichas lenguas.

¿La página web del Congreso como mecanismo adecuado de acceso a la información?

En la actualidad la página web del Congreso cuenta con abundante información al alcance de la ciudadanía, y con mecanismos para brindar la información que se requiera (Pedido Ciudadano y Parlamento Virtual Peruano). Ello ha originado que internamente se considere que los problemas del acceso a la información del Congreso se reduzcan al mejoramiento de la presentación de la página web.

Sin embargo, las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) presentadas arriba, no son alentadoras respecto al uso de Internet (sólo dos millones de per-

sonas tendrían acceso a Internet y la demanda de acceso probablemente no podría ser cubierta a futuro pues el número de proveedores y cabinas de Internet no ha crecido).

A esto se suma los propios problemas del portal, que podrían reducirse a dos centrales: la presentación desordenada de información (por ejemplo, la documentación referida al procedimiento legislativo —proyectos de ley, dictámenes y actas de Comisiones y Pleno—, se encuentra desperdigada por distintos lugares de la página) y la falta de sociabilización de la información (los ciudadanos consideran que el lenguaje de la página debe ser más sencillo, o en todo caso debería educarse en su uso para una mejor comprensión).

Así, creemos que existen los suficientes fundamentos para señalar que el portal del Congreso no puede ser considerado como el medio más idóneo para que todo ciudadano tenga acceso a su información. Por ello, el CONSODE considera conveniente presentar las siguientes propuestas para mejorar la página web del Congreso, sin que ello implique dejar de reconocer que aún no puede ser considerada como el mecanismo idóneo para el acceso a la información:

➢ Promover el acceso a Internet desde su labor legislativa y promover la visita a su página web

Si el Congreso considera que Internet puede ser la herramienta ideal para el acceso a la información, entonces necesita promover la inversión en esta tecnología. Así, debería darse prioridad a toda aquella propuesta legislativa que coadyude al desarrolle de una Sociedad de la Información.

➢ Mejorando la página web: ordenar y agrupar la información que se encuentra referida al procedimiento legislativo y al procedimientos de control político.

Existe necesidad de reformular la presentación de la página web. Uno de estos aspectos es el orden de presentación de la información. Para ello es necesario que se estructure la información en función de cuatro criterios:

- Datos generales del Congreso (Historia, Reglamento, Organigrama, etc.).
- Función Legislativa (que deberá contener, ordenadamente, toda la información referida a cada proyecto de ley),
- Función de Control Parlamentario (contendrá la información referida a las acusaciones constitucionales, comisiones de investigación, pedidos de información, etc.).
- Función de Representación (toda información referida a los congresistas y el personal de confianza que se encuentre a su cargo: asistencia, votaciones, licencias, actividad económica, currículum, etc.).
- Gestión o Administración Parlamentaria (toda la Información referida a la transparencia económica y fiscal).

De este modo, el ciudadano identificaría con mayor facilidad la información que necesita, sin necesidad de conocer si lo que quiere es un proyecto de ley o un dictamen de Comisión pues todo se encontrará en el mismo ítem.

➢ Mejorar los sistemas de búsqueda de información, especialmente en lo referido a los proyectos de ley.

Es necesario que cuando se busque un proyecto de ley, se encuentre todo el expediente del mismo. Esto incluye, dictámenes de comisiones, actas y acuerdos de sesiones, informes, invitaciones, etc. Es decir todo documento originado para lograr la discusión, aprobación y promulgación de una ley.

Así, por ejemplo, en la página web del Senado de Chile, se permite a sus ciudadanos ingresar cualesquiera de los datos que podrían identificar a un proyecto de ley, y así tener acceso a los proyectos de ley relacionados. Una vez ubicado el proyecto que se está buscando, se puede acceder a toda la información de su expediente desde una misma sección de una página web (en el caso pe-

ruano esto no sucede). Ello, además de facilitar la búsqueda de información, permite que se acceda realmente a información clara, oportuna, completa y cierta, a través de una página web. Debe agregarse que los documentos que son adjuntados en la página web del Senado chileno, corresponden a reproducciones digitales de los documentos originales.

- Completar la información que se encuentra en la página web, especialmente la referida a los congresistas: difundir la agenda del parlamentario.

Si bien el Congreso es una de las pocas instituciones que publica la información referida a los funcionarios que allí laboran, es indispensable mejorar la calidad de la información que se brinda, sobre todo en lo referido a su agenda de trabajo.

Adicionalmente, debe existir mayor diligencia en el mantenimiento de las páginas web de los congresistas. Muchos de ellos, han desarrollado estos sitios colocando la información que quieren dar a conocer el público, como pueden ser sus informes, noticias, proyectos de ley presentados, etc.

De otro lado, debería agregarse junto a la información del parlamentario, toda la información relativa al personal de confianza que trabaja junto a él. Así por ejemplo, debería publicarse los currículum vitae de cada uno de sus asesores. Muchos ciudadanos consideran excesivos los sueldo de los asesores. El CONSODE, luego del desarrollo de sus consultas ciudadanas, está seguro que conocer la calificación y profesionalización de los asesores parlamentarios permitirá que los ciudadanos cambien su percepción.

- Acondicionar el sistema de «Pedido Ciudadano» para permitir ejercer el derecho a la información conforme a Ley.

Este mecanismo colocado en la página web, permite al ciudadano realizar cualquier pedido al Congreso, el mismo que será trasladado a alguna dependencia, siempre y cuando esté referido a una actividad que el Congreso o los congresistas puedan realizar. Sin embargo, dos medidas resultan urgentes para que esta herramienta sirva como medio de acceso a la información: es indispensable que este instrumento genere un número de registro automáticamente, de tal manera que el ciudadano tenga constancia del ingreso de su solicitud, y deberá aparecer la hora y fecha de ingreso de la solicitud para el cómputo del plazo de constatación de la solicitud.

**URGENTE:**
**PUBLICACIÓN ANTICIPADA DE LA AGENDA DEL PARLAMENTARIO**

Los ciudadanos que han participado en las Consultas Ciudadanas realizadas por el CONSODE, promulgaron en la necesidad de hacer pública anticipadamente la Agenda de los Congresistas. Por ello el CONSODE propone se incorpore en el Reglamento del Congreso la siguiente norma:

> «Todo Congresista de la República tiene la obligación hacer pública su agenda de trabajo semanalmente. Para tal efecto deberá remitir a la Oficialía Mayor dicha información con una semana de anticipación.
> El Congresista que no cumpliera con esta disposición, recibirá una descuento del 10% de la remuneración que percibe.
> El Oficial Mayor se encargará de publicarla en la página web y difundirá entre los medios de comunicación y las organizaciones sociales que soliciten recibir dicha información».

¿Cómo lograr que la información del Congreso y el acceso a ella se descentralice?

El Congreso por naturaleza es un órgano centralizado. Ello implica que la información que pueda crear o conservar se encuentra en sus instalaciones de Lima. Hoy día, gracias a Internet, se han reducido los efectos de esta barrera geográfica pues a través del portal del Congreso se puede acceder a él desde cual-

quier punto, dentro o fuera del país. Sin embargo, como explicamos en el acápite anterior, las bondades de la Internet no resultan ser un adecuado medio para solucionar a corto plazo la diversa problemática del acceso a la información.

Consciente de este problema, el Congreso de la República ha inaugurado 8 oficinas descentralizadas, y tiene planificado contar con 31 oficinas en todo el país, que tienen entre sus funciones tramitar los pedidos ciudadanos. Al respecto, en las Consultas Ciudadanas realizadas por el CONSODE, los participantes llegaron a dos conclusiones importantes: no es suficiente contar con oficinas descentralizadas (aunque constituyen un gran avance respecto al pasado), pues están localizadas en la capital del departamento, generalmente muy alejadas de otras localidades; y, debe revisarse la conformación de las oficinas pues no están de acuerdo en que existan funcionarios que representen a cada congresista (es un nuevo ámbito para que el congresista malgaste su dinero).

Adicionalmente, el CONSODE ha logrado desarrollar y sistematizar las siguientes propuestas para descentralizar el acceso a la información del Congreso:

- Potenciar las Oficinas Desconcentradas para que cuenten con la capacidad de contestar por sí mismas, los pedidos de información de los ciudadanos y ciudadanas.

  - Difundir los alcances de estas oficinas. En aquellos lugares donde aún no se inauguran las oficinas, debería realizarse campañas previas para dar a conocer sus funciones, evitando falsas expectativas que puedan originar encadenamientos o maltratos personales o materiales.
  - Reformular la composición y organización de las oficinas. La gran mayoría de ciudadanos que asistieron a las Consultas Ciudadanas están en completo desacuerdo conque los Congresistas tengan un funcionario que los represente. Para muchos, ello se convierte en un puesto más que manipular, dando lugar a mayor clientelaje. La experiencia de las oficinas particulares de los congresistas demuestran la poca utilidad de una representación de los parlamentarios (en la mayoría de ciudades las oficinas de los congresistas no atienden).
  - Capacitar a los funcionarios de las oficinas en materia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, y de una política de publicidad y transparencia. El CONSODE deja constancia de su disposición a apoyar en esta materia.
  - Deberá descentralizarse el trabajo de los funcionarios de los oficinas, quienes deberán realizar un trabajo itinerante por las diferentes localidades de los departamentos a fin de difundir la información del Congreso. Para ello, es imprescindible que todo el personal de las oficinas represente a la institución y compartan las labores.

- En los lugares donde no existan oficinas del Congreso, las solicitudes de información podrían ser canalizadas por los gobiernos locales (provinciales o distritales).

Esta propuesta que creemos debe ser desarrollada, no ha sido aceptada por muchos de los ciudadanos que participaron en las Consultas Ciudadanas. Los fundamentos eran principalmente que la participación de los municipios locales originarían la asignación de un mayor presupuesto; de otro lado, también es difícil la prosperidad de este planteamiento por la posible saturación de trabajo de los gobiernos locales.

Sin embargo, creemos que esta propuesta es viable si es realizada bajo los siguientes parámetros:

- Los gobiernos locales deben servir como una especie de oficina de trámite donde el ciudadano presenta su solicitud de información, siendo ésta trasladada al Congreso por el gobierno local.
- En materia de difusión, el Congreso debería utilizar a los gobiernos locales como un medio para hacer llegar su material informativo a lugares donde no hay oficinas

descentralizadas. Así, podría existir una triangulación entre el Congreso y sus oficinas descentralizadas, los gobiernos locales y la ciudadanía. Esto puede extenderse a cualquier dependencia pública.

- Elaborar una lista (índice) del tipo de información que los ciudadanos y ciudadanas del interior del país puedan solicitar a la institución.

Desde 1966, en Estados Unidos gracias a la promulgación de la «Freedom of Information Act», cada dependencia pública debe elaborar un índice de toda la información que almacena y que es de carácter público. Consideramos que este instrumento además de facilitar el acceso a la información en general, puede servir para que a nivel nacional se conozca plenamente qué tipo de información almacena el Congreso. Obviamente, este índice deberá explicar en qué consiste cada información reseñada.

- Desarrollar y difundir un Manual del Ciudadano, que tenga entre sus objetivos familiarizar a los ciudadanos y ciudadanas con el funcionamiento del Congreso, sus atribuciones, la información que produce y con el uso del portal.

La idea del Manual fue controvertida en las consultas ciudadanas. Sin embargo, todos coincidieron en la necesidad de que exista, pues hay desconocimiento de qué es el Congreso, sus funciones y la información que produce. Por ello creemos que esta idea puede ser útil si es realizada de la siguiente manera:

- Debe realizarse varios manuales en función de la calificación educativa que pueda tenerse (estudiantes, adultos, profesionales, etc), tratando de mediatizar el lenguaje a cada público objetivo.
- Estos manuales deben ser complementados con afiches, folletos, historietas, etc. Para ello, el Congreso podría contar de organizaciones de la sociedad civil que hayan realizado experiencias previas y que cuenten con material elaborado, como es el caso del IPEDEHP.

En vista de que el derecho al acceso a la información implica también para el Estado difundir la información del Congreso, la institución se ha preocupado por mejorar los canales de comunicación con la prensa. Sin embargo, con frecuencia la información remitida a la prensa no es transmitida a la ciudadanía. Esto ha originado una percepción negativa del Congreso como institución, gracias una deficiente actividad de algunos congresistas y a la difusión de las noticias muchas veces manipuladas.

De otro lado, la Ley Nº 27579 ha establecido la obligación de las emisoras de radio y televisión de propiedad del Estado, de transmitir un resumen diario de las diversas funciones parlamentarias y los debates de las sesiones plenarias. Para el CONSODE, es necesario que adicionalmente el Congreso cree sus propios nexos de comunicación con los ciudadanos y con medios de comunicación regionales o locales, frecuentemente no tomados en cuenta. Para ello, el Congreso puede aprovechar las redes de líderes locales o mesas de trabajo promovidas por distintas organizaciones de la sociedad civil:

- El Congreso de la República debe construir nuevos canales de comunicación directos con la ciudadanía y mejorar los existentes.

- En su relación con los medios de comunicación, el Congreso debería preocuparse por lograr una mayor relación con los medios de comunicación regionales o de alcance local. Para ello podría aprovechar las redes de periodistas existentes a nivel nacional.
- Difundir el programa de radio masivamente pues son muy pocos los que conocen del Congreso en provincias, lugares donde el principal medio de comunicación es la radio.
- Adicionalmente al microprograma de TV, debería contar el Congreso con un progra-

ma mensual, destinado al análisis del trabajo parlamentario.

- Debería enviarse copia de los programas a los canales regionales o permitir su libre retransmisión.
- Debería difundirse más «El Heraldo» del Congreso. Este periódico digital, resulta ser una interesante propuesta de un informativo acorde a las necesidades de la ciudadanía.
- Deberían promoverse reuniones frecuentes entre los medios de comunicación para capacitar a los nuevos cronistas parlamentarios, evaluar la labor de los medios de comunicación, conocer la percepción de éstos sobre el trabajo parlamentario, descubrir defectos del trabajo periodístico al informar sobre el Congreso.

➢ La «Gaceta del Congreso» debería presentar mayor información acerca de los procedimientos legislativos y de control parlamentario. Asimismo, debe preferirse la difusión de las actividades que el Congreso realiza como institución.

Para muchos ciudadanos, «La Gaceta» se ha convertido en collage de fotos que promocionan el trabajo particular de los congresistas. Por ello deben emprenderse las siguientes iniciativas:

- Es necesario que en su estructura se dé prioridad al análisis y no a la reproducción de los proyectos, dictámenes, resoluciones etc.
- Debe contener mayor información estadística. Así por ejemplo, el Senado de Chile publica un Informe Estadístico de cada legislatura. Si bien este informe es publicado en Chile vía Internet, en el caso peruano podría publicarse usando como medio la «La Gaceta».
- A juicio de muchos, debería convertirse a «La Gaceta» en una publicación autónoma, de bajo costo.
- Debe publicarse en este semanario las agendas semanales de comisiones y congresistas, asistencia y votaciones, agenda legislativa, más información sobre el trabajo de las comisiones del Congreso, proyectos de ley, etc.

¿Cómo mejorar el sistema de información del Congreso?

Desde nuestro punto de vista, la poca claridad de la información constituye unos de los factores que impide una respuesta adecuada a las demandas ciudadanas.

Ello se puede constatar, por ejemplo en el manejo de la información, la cual no cuenta con un sistema integrado que la procese y derive donde corresponda y, a la vez, oportunamente, las solicitudes de los ciudadanos y ciudadanas o de sus colectivos. Inclusive, la información que genera el Congreso, y en particular los congresistas, no puede ser compartida.

➢ El establecimiento de una oficina denominada Dirección de Información Parlamentaria permitirá concentrar e integrar información relevante. Además, coordinaría con las 31 oficinas desconcentradas el trabajo de implementación de acceso a la información, es decir, de uniformizar la información que se brindará al ciudadano. Esta Dirección deberá tener un *link* (enlace) en el portal de Internet del Congreso que puede denominarse «Información» con el siguiente contenido:

a) La Dirección: Organización y Funciones de la Dirección de Información Parlamentaria.
b) Base de Datos: Proyectos parlamentarios, legislación digital, Constitución Política vigente y las derogadas, Reglas de Procedimiento en el Congreso de la República.
c) Publicaciones.
d) Enlaces a parlamentos extranjeros que sirvan realmente de ejemplo de gestión parlamentaria (por ejemplo, *links* de los parlamentos del Reino Unido, Alemania, Estados Unidos, Francia, entre otros).

# ANEXO 2

## ACTIVIDADES DEL CONSODE

### Reunión Técnica para recoger opiniones sobre la propuesta técnica «Acceso a la información: mejorando la relación entre el Parlamento y la Ciudadanía»

El CONSODE elaboró una propuesta técnica que busca fortalecer la relación entre el Parlamento y los ciudadanos, mejorando los canales de acceso a la información parlamentaria. La elaboración de la propuesta estuvo a cargo de la Comisión Andina de Juristas.

El 11 de diciembre, se organizó una reunión para recoger los aportes de personas vinculadas a este tema. Asistieron 20 representantes de organizaciones de la sociedad civil, funcionarios del Congreso de la República y de la Defensoría del Pueblo, quienes dieron sus aportes en base a los siguientes temas: acceso a la información y página web del Congreso, descentralización del acceso a la información; acceso a la información y medios de comunicación; y, mejoramiento de la gestión de la información del Congreso.

Los participantes estuvieron de acuerdo en la necesidad de mejorar la página web del Congreso, pero aún así, recalcaron que éste no es el instrumento idóneo para acceder a la información. Además, recomendaron brindar un mayor énfasis en el documento desde la perspectiva social. Es decir, qué espera el ciudadano del Congreso. Asimismo, sugirieron aclarar la diferencia entre el acceso a la información y la transparencia. Algunos asistentes remarcaron que lo que más interesa al ciudadano es saber cuánto gana un congresista y cómo gasta el dinero que se le es asignado.

Luego de culminada la versión final de la propuesta técnica, el CONSODE trasladará

90

sus conclusiones a los actores pertinentes dentro del Congreso (Mesa Directiva, Oficialía Mayor, Comisión Técnica de Seguimiento del Plan Estratégico del Congreso, funcionarios involucrados en el tratamiento de la información congresal, etc.), a fin de que asuman las propuestas y reformen aquellos aspectos necesarios.

De otro lado, a través de las redes nacionales de Transparencia, IPEDEHP y Calandria, la información será enviada a los grupos de deliberación que el CONSODE ha creado para realizar seguimiento de la adopción de las propuestas; a los líderes y grupos de vigilancia congresal, para vigilar la adopción de las propuestas; y a periodistas, para que transmitan a través de los medios de comunicación (sobre todo a nivel regional), las propuestas finales.

Con ello se espera incidir en el Congreso, demostrando que las propuestas son iniciativa ciudadanas que deben ser bien recibidas.

## Consultas Ciudadanas

En noviembre y diciembre del 2002, el CONSODE llevó a cabo ocho consultas ciudadanas en diferentes ciudades del país con la finalidad de recoger los aportes de los ciudadanos sobre la Propuesta Técnica de Acceso a la Información. Estas consultas fueron organizadas por la Asociación Civil Transparencia a través de su red de voluntarios a nivel nacional.

En las consultas participaron en total 166 ciudadanos, la mayoría de ellos representantes de organizaciones no gubernamentales, universidades, organizaciones de base, organizaciones de mujeres, medios de comunicación, entre otros. Las ciudades donde se desarrollaron las consultas fueron Trujillo, Puno, Piura, Huancayo, Tarapoto, Arequipa, Iquitos y Cusco. Cabe señalar que de todos los participantes el 39% estuvo integrado por mujeres y el 61% por hombres.

La consulta se desarrolló en base a los siguientes temas: acceso a la información y portal del Congreso, descentralización del acceso a la información del Congreso y acceso a la información, medios de comunicación y *marketing* público. Luego del diálogo y el debate sobre estos y otros temas de interés, los ciudadanos hicieron llegar sus observaciones y sugerencias, las cuales fueron posteriormente incorporadas a la Propuesta Técnica.

En las consultas ciudadanas también se formaron coaliciones con otros grupos civiles organizados para impulsar la adopción de las propuestas y, posteriormente, vigilar su cumplimiento.

**Número de ciudadanos que participaron en las Consultas**

| Nº | Procedencia | Trujillo | Puno | Huancayo | Tarapoto | Arequipa | Iquitos | Cusco | Total | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Medios de Comunicación | 3 | 1 | 3 | 1 | | 5 | | 13 | 9 |
| 2 | Universidades / Otros | | 3 | 1 | 3 | 1 | 7 | 16 | 31 | 21 |
| 3 | ONG'S | 5 | 8 | 3 | 8 | 4 | 4 | 6 | 38 | 26 |
| 4 | Gobiernos Locales | 2 | 9 | | 1 | | | | 12 | 8 |
| 5 | Partidos Políticos | 1 | 3 | 2 | | 1 | 3 | | 10 | 7 |
| 6 | Organizaciones de Base | 3 | 5 | | 4 | 3 | 4 | | 19 | 13 |
| 7 | Organizaciones Mujeres | 5 | 2 | | 1 | 3 | 1 | 1 | 13 | 9 |
| 8 | Organismos del Estado | 1 | 1 | | 2 | | 5 | | 9 | 6 |
| 9 | Organizaciones Religiosas | | | | | 2 | | 1 | 3 | 2 |
| Total Participantes | | 20 | 32 | 9 | 20 | 14 | 29 | 24 | 148 | 100 |

OJO CIUDADANO EN EL CONGRESO
Boletín Informativo del CONSODE
fue impreso en los talleres gráficos de
Visual Service SRL
José de la Torre Ugarte 433, Lince
Teléfonos: 442-4423 / 442-4398