

Proyecto

**“Apoyo a la Sociedad Civil para Reformas Políticas
Democráticas en el Perú: Congreso”**

INFORME TRIMESTRAL

1ro. de abril de 2004 – 30 de junio de 2004

Consorcio Sociedad Democrática:

- ❖ Movimiento Manuela Ramos - MMR
- ❖ National Democratic Institute - 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 julio de 2004

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

Durante el trimestre que evalúa el presente informe, coincidió la difusión del informe del PNUD que colocó en el centro de la atención los avances y en especial las carencias de la democracia latinoamericana, con el mantenimiento de la escasa credibilidad del Congreso (reflejada en las encuestas de opinión), su frágil representación, el consiguiente divorcio con sus electores, y la permanente tendencia a convertirse en caja de resonancia de las denuncias periodísticas.

Debe agregarse que durante este trimestre se confirmó que el Congreso no organiza su trabajo en función de la agenda acordada por consenso (al margen de que pueda aprobar una u otra norma considerada en el referido documento), y que la pugna por la conducción de la presidencia de la mesa directiva ha condicionado el comportamiento de las principales bancadas durante los últimos dos meses, en aras de conquistar el mayor número de aliados.

La censura del ministro del Interior, Fernando Rospigliosi, con votos de integrantes del partido de gobierno y de su principal aliado, el Frente Independiente Moralizador (FIM), indicó la falta de cohesión dentro del oficialismo y la incomodidad que para sectores de la bancada gubernamental representan personajes independientes y con voz propia, como el ex ministro del Interior.

En este mismo periodo, las movilizaciones y el posterior linchamiento del alcalde de Ilaye (Puno), ocurrido en abril; la movilización de los campesinos cocaleros; los múltiples conflictos locales y regionales; y el reciente paro nacional de la CGTP, permitieron constatar no sólo una extrema fragilidad de las principales instituciones representativas (incluyendo el Congreso), sino también de los más importantes partidos políticos, sobre todo debido a su escasa o nula participación en la conducción de los movimientos sociales mencionados.

Con relación a las principales líneas de intervención del CONSODE y el comportamiento político del Congreso, se debe reseñar lo siguiente:

Participación Ciudadana

Los acontecimientos de Ilaye pusieron sobre la mesa la necesidad de modificar las normas que en la Ley de Participación y Control Ciudadanos están referidas a las revocatorias de autoridades.

El presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, Natale Amprimo, y algunos otros integrantes de la mencionada comisión, consideraron que era el momento oportuno para producir las referidas modificaciones, que permitieran que la población haga un uso más eficiente de los mecanismos de revocatoria. Sin embargo, una mayoría de la Comisión se abstuvo de asistir a la reunión decisiva frustrando la posibilidad de efectuar las modificaciones más urgentes.

Debe tomarse en cuenta que CONSODE le ha dado seguimiento al debate sobre la Ley de Participación y Control Ciudadano y que durante el último año alcanzó propuestas al respecto. Incluso, debe reseñarse que durante las últimas semanas esta campaña se intensificó con la presentación directa de representantes de CONSODE en la Comisión de Gobiernos Locales, Descentralización y Reforma del Estado que preside Ernesto Herrera.

En esta misma comisión se aprobó la iniciativa legislativa presentada por el congresista Luis Guerrero que propuso modificatorias a los artículos referidos a las revocatorias, contemplados por la Ley de Participación y Control Ciudadanos (26300).

A esa misma instancia se le alcanzó las cerca de 2,000 cartas recogidas en las audiencias públicas realizadas en las regiones de intervención del proyecto y que demandaban el pronto debate de la ley.

La falta de interés de la mayoría de los congresistas y de las bancadas partidarias en modificar la Ley 26300 es una buena demostración de la carencia de sintonía política entre los reclamos ciudadanos y el Congreso de la República.

El esfuerzo por conseguir que esta ley se convierta en un instrumento útil para la democratización del Estado es un asunto que queda pendiente y que CONSODE continuará impulsando durante el segundo semestre del 2004.

Código Electoral

El CONSODE, a través de Transparencia, promovió la constitución por los partidos políticos y los organismos electorales con el fin de elaborar un nuevo Código Electoral.

El fruto del trabajo fue la presentación a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de un proyecto de ley debatido y trabajado por consenso con los partidos políticos, sus principales dirigentes, y las autoridades electorales.

La urgencia del Código Electoral está vinculada con la puesta en ejecución de la nueva Ley de Partidos y el interés por ordenar la legislación respectiva. Debe agregarse, además, que representa un camino para garantizar la consolidación de las instituciones políticas y la representación del electorado, incluyendo como una de sus propuestas el planteamiento de una participación equitativa de género en las listas de candidatos y candidatas al Parlamento.

La discusión de la propuesta ha quedado pendiente y recién se iniciaría el próximo agosto, después de la instalación de la nueva mesa directiva del Congreso y de las respectivas comisiones.

Debe anotarse, que algunas de las principales bancadas políticas tienen discrepancias en su interior en torno al tema sobre aspectos tan importantes como el voto preferencial.

Finalmente, la propuesta presentada por los partidos políticos y Transparencia deberá conjugarse durante el debate legislativo con la elaborada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Comisión de Ética

La Comisión de Ética ha actuado durante los últimos meses con extrema lentitud en relación a los casos que tenía en agenda. No obstante, emitió un dictamen a través del cual absolvió de toda responsabilidad al congresista Jorge Mufarech, acusado de privilegiar sus intereses privados en determinados aspectos de la gestión pública.

La tendencia de la Comisión de Ética es la de soslayar la aplicación de sanciones contra los congresistas acusados. El CONSODE ha efectuado un seguimiento de este comportamiento, a través de algunas de sus publicaciones.

Género

El CONSODE ha hecho, a través de Manuela Ramos y CESIP, un seguimiento en las comisiones de la Mujer y de Justicia, de la Ley de Igualdad de Oportunidades.

El dictamen aprobado por la comisión de la mujer no incorpora la perspectiva de género, mientras que el de la Comisión de Justicia, sí lo hace. Los dos dictámenes aprobados estuvieron en la agenda del pleno, pero no ingresaron al debate. Ambos fueron remitidos a la comisión permanente del Congreso, en la que tampoco se debatieron, quedando pendientes de ser retomados durante la próxima legislatura.

Trabajo con funcionarios

Para concluir, debe señalarse que el trabajo del CONSODE con la Oficialía Mayor del Congreso, el Centro de Investigación Parlamentaria y los asesores de bancada, se venido dando con especial fluidez. Estos esfuerzos se dirigen a intentar consolidar el trabajo legislativo-administrativo que tiene carácter permanente y que se puede convertir en un instrumento para otorgar mayor eficacia y continuidad a la labor congresal.

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

En el presente trimestre se reportarán los avances del proyecto en dos modalidades:

- Hasta el mes de abril, reportamos bajo el esquema del plan operativo anterior.
- A partir de mayo, nuestros informes reportan los avances en la consecución de los objetivos y resultados ajustados al nuevo plan de trabajo aprobado por USAID: junio, 2004 – julio, 2005.

Además de los objetivos reformulados también se han definido temas de intervención que son transversales a todos los objetivos, entre los cuales se señalan los siguientes:

- Participación ciudadana: mecanismos en el Congreso y modificaciones a la Ley 26300
- Reforma electoral centrado en la formulación de un Código electoral
- Transparencia en la gestión legislativa centrado en el Código de Ética Parlamentaria
- Agenda legislativa y reformas internas en el Congreso con enfoque de género.

El presente informe, se reportará narrativa y financieramente por componente -esquema base del proyecto. En tal sentido, el análisis de los avances del periodo se detallará bajo el esquema de componente, objetivos y resultados, como se describe a continuación.

2.1. COMPONENTE I: APORTES TÉCNICOS

Plan de Trabajo julio 2002-mayo2004	Plan de Trabajo: junio 2004 - julio, 2005
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	Objetivo Específico 1: Lograr que el Congreso modifique y/o apruebe normas y procedimientos que permitan hacer más abierta, inclusiva y transparente la gestión parlamentaria, con apertura a la problemática de género.
	Resultado Intermedio 1.1. El Congreso adopta mecanismos para la participación ciudadana, la transparencia y la ética, propuestos por el Consorcio.
	Resultado Intermedio 1.2. El Congreso adopta mecanismos para la equidad y la incorporación de la perspectiva de género en la gestión parlamentaria, propuestos por el Consorcio.
	Objetivo Específico 3: Mejorar la eficacia de la producción legislativa.
	Resultado Intermedio 3.1. Congreso adopta mecanismos para la actuación de las Bancadas parlamentarias.
	Resultado Intermedio 3.2. Mejora la calidad del Servicio Parlamentario.

Logros del periodo:

- ✓ Conformación de Mesa Multipartidaria que elabora propuesta de Código Electoral. Con esta propuesta se logra incidir en: la discusión del tema en la Comisión de Constitución del Congreso; y asimismo en la formulación del proyecto de ley N° 10671/2003-CR multipartidario, que además incorpora varios de los artículos contenidos en la propuesta de la Mesa Multipartidaria.
- ✓ Aportes al fortalecimiento institucional del Congreso:

- ⇒ Se ha iniciado un proceso de incidencia técnica en las instancias del Servicio Parlamentario, específicamente con la Dirección de Comisiones y Documentación del Congreso y el CIP. La primera actividad realizada con los Secretarios Técnicos y personal del CIP ha sido exitosa, evidencia de ello son las perspectivas de continuar con la implementación de un plan piloto. Se ha evaluado, al interior del consorcio, que la relativa independencia de estas instancias con relación a la coyuntura y al debate propiamente político, permitiría avances significativos en lo que resta del proyecto para aportar en nuevas prácticas y reformas internas que impacten en la mejora de la gestión parlamentaria. Como parte de esta estrategia de incidencia técnica en instancias “estables”, se ha articulado el objetivo tres con el eje temático de género. Ello permitirá trabajar aspectos técnicos y temáticos de manera articulada para la gestión en las Comisiones
- ⇒ Apoyo a la Comisión de Ética con diversas acciones que ha (permitido su mayor visibilidad y posicionamiento) revertido en su visibilidad y posicionamiento.
- ⇒ Facilitación de un primer taller conjunto con las bancadas de Perú Posible y del FIM.

Dificultades

- La postergación del debate de la Ley de Participación Ciudadana en la Comisión de Constitución (pese al avance logrado en la Comisión de Descentralización), así como la decisión de la Comisión de Ética de no sancionar al congresista Mufarech, nos muestran la necesidad de afinar nuestra estrategia de incidencia para generar corrientes favorables para el debate y para la toma de decisiones políticas en el Congreso. La pertinencia de los aportes técnicos e incluso el apoyo de un sector de la opinión pública se revelan como insuficientes para incidir en la agenda de los parlamentarios, sobre la que pesa más el cálculo respecto de las correlaciones internas en el Congreso o los intereses propiamente partidarios.
- Falta de voluntad política de las y los congresistas de encarar temas relativos a la democratización del sistema político, como el Código electoral y las modificaciones a la ley de Participación ciudadana.
- Las divergencias entre el JNE y la ONPE dificultan la elaboración de una propuesta de Ley articulada sobre el Código electoral.
- Resistencias de los partidos políticos a realizar cambios en la legislación por supuesto incremento de factores de ingobernabilidad relacionado con la participación ciudadana.

Eje temático: Código Electoral

En el nuevo plan de trabajo, se ha incorporado este tema considerado importante para la institucionalidad democrática, el cual ha sido trabajado principalmente por una de las instituciones socias que es Transparencia.

Esta institución ha conducido un proceso de discusión logrando articular una propuesta de Código Electoral consensuada con las principales organizaciones partidarias, organismos electorales e instancias del Congreso. Así el 12 de mayo concluyó el trabajo de la Mesa Multipartidaria con una propuesta de Código Electoral que contiene 258 artículos.

El 19 de mayo se hizo llegar la propuesta al Presidente de la Comisión de Constitución del Congreso para que evaluase su incorporación a la agenda de discusión de la referida comisión.

Entre las principales innovaciones de esta propuesta destacan las siguientes:

1. Los peruanos residentes en el extranjero, además de votar en las elecciones presidenciales constituyan una circunscripción electoral especial para elegir a sus representantes.
2. Garantiza el derecho a elegir de los procesados que se encuentren privados de libertad, en los procesos electorales de Presidente y Vice Presidentes. Para tal efecto se acondicionarán mesas especiales.
3. Elimina el voto preferencial en la elección de los congresistas
4. Exige alcanzar un porcentaje mínimo de votos (entre 5% y 3%) para acceder a escaños en el Congreso, los Consejos Regionales y Concejos Municipales.
5. Establece que para ser elegido Alcalde Provincial es necesario alcanzar el 40% del total de votos válidos o superar el 25% de dichos votos cuando la diferencia respecto de la segunda lista más votada sea al menos de 15% de los votos válidos.
6. Reduce las multas vigentes por no asistir a votar y no ejercer el cargo de miembro de mesa dando la posibilidad para que el órgano competente las regule según las circunstancias de cada caso.
7. Establece criterios claros para la aplicación de la cuota para pueblos originarios y comunidades nativas.
8. Racionaliza la entrega de actas electorales. Lo que implica la reducción de 379,000 formularios aproximadamente.
9. Establece en cuatrocientos el número mínimo de electores por mesa.
10. Mantiene la cuota y establece reglas claras respecto a la posición de los candidatos del sexo en minoría numérica.
11. Convierte en alternativo el requisito de residencia exigido para ser candidato a Presidente, Vicepresidente, Consejero Regional, Alcalde y Regidor haciéndolo equivalente al haber desempeñado determinados cargos públicos sujetos a elección en la misma circunscripción.
12. Propone vías expeditivas y claras para la resolución de impugnaciones producidas durante el proceso electoral.
13. Establece reglas para la elección de los representantes del Perú ante el Parlamento Andino.

El 26 de mayo los congresistas Natale Amprimo, Luis Guerrero, Arturo Maldonado, Michel Martínez González, Jorge Mera, Gustavo Pacheco, Henry Pease y Luis Santa María presentaron el proyecto de Ley N° 10671/2003-CR que recoge muchas de las propuestas contenidas en el anteproyecto presentado por la Mesa Multipartidaria.

Desde el 21 de junio estaba prevista la discusión del tema en la Comisión de Constitución, ésta se postergó en tres oportunidades por falta de quórum y quedó postergado hasta la siguiente legislatura.

Uno de los aspectos a destacar del trabajo realizado por la Mesa Multipartidaria es que contó con la participación permanente de representantes de 12 organizaciones políticas del país, así como de los organismos electorales y de representantes de la Comisión de Constitución.

También se alentó el debate en las regiones de intervención a través de los Grupos de Incidencia y Deliberación - GID de los departamentos de Loreto, La Libertad y Junín que han permitido recoger las impresiones de los actores locales respecto a la legislación propuesta. De los 18 temas más relevantes de la propuesta alcanzada al presidente de la Comisión de Constitución Natale Amprimo, en las consultas se presentaron 5 temas principales:

1. Voto Preferencial
2. Barrera Legal
3. Cuotas y Mandato de Posición
4. Circunscripción para peruanos residentes en el extranjero
5. Segunda Vuelta Municipal

Eje temático: Inclusión en la gestión parlamentaria de la perspectiva de género

En esta primera etapa se ha realizado un acercamiento a la Dirección de Comisiones y al Centro de Investigación Parlamentaria a fin de identificar posibles necesidades y expectativas que la propuesta del CONSODE pudiera cubrir con relación a sus agendas. Así mismo, y bajo el perfil adicionalmente definido de "bisagra" entre el Congreso y la sociedad civil, articulando estrategias de incidencia pública e incidencia política, se ha iniciado un acercamiento a colectivos del movimiento de mujeres que desarrollan iniciativas legislativas o que buscan incidir sobre el Congreso en determinados puntos de la agenda de las mujeres.

Los logros obtenidos en esta etapa inicial de la estrategia de incidencia política son:

- En el acercamiento a las organizaciones de mujeres, se obtuvo consenso entre las participantes para procurar la articulación de estrategias que mejoren el impacto de las agendas e iniciativas de los diferentes espacios de mujeres de la sociedad civil, tanto al interior del Congreso como en el terreno social. En tal sentido, se acordó mantener la convocatoria hecha por CONSODE a los diferentes colectivos, ampliándola posteriormente a otros colectivos y organizaciones de mujeres.
- Se ha acordado trabajar conjuntamente una propuesta de indicadores de impacto de las leyes con enfoque de género. De esta manera se articulará el trabajo con la sociedad civil y con las instancias del Congreso.

Actividades programadas realizadas

Actividad	Mesa Multipartidaria para la discusión de un Código Electoral – Transparencia¹
Logro	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de Código Electoral de consenso entre las principales organizaciones partidarias, organismos electorales y la Comisión del Congreso.
Dificultad	<ul style="list-style-type: none"> * Terminó de la legislatura, que coloca en la agenda parlamentaria el cambio en la presidencia del Congreso.

Actividad	Consulta con líderes regionales – Transparencia²
Logro	<ul style="list-style-type: none"> • Se organizaron 3 consultas sobre la propuesta de un Código electoral en las ciudades de Iquitos, Trujillo y Huancayo, con los Grupos de Incidencia y Deliberación. • Se incorporan aportes a la propuesta.
Dificultad	<ul style="list-style-type: none"> • Poco conocimiento del tema y no se percibe como relevante. * Hubo poca asistencia de público en Trujillo. Los organizadores se comprometieron a organizar una audiencia pública para presentar el Proyecto de Código Electoral

Actividad	Sesiones de trabajo con jefes bancadas – Transparencia
Logro	<ul style="list-style-type: none"> • Reunión con Natale Amprimo, presidente de la Comisión de Constitución sobre la propuesta del Código Electoral. • Reuniones de Rafael Roncagliolo y Federico Velarde con los principales líderes políticos sobre la necesidad e importancia de un Código Electoral que contenga

¹ Ver en anexos aportes de los foros y cobertura de prensa del tema

² Idem

	importantes cambios normativos.
Dificultad	• Renuencia a considerar algunos cambios en la legislación vigente, como el voto preferencial, mandato de posición del sexo en minoría numérica en la lista de candidatos

Actividad	Mesas de Trabajo/Asesoría a los Secretarios Técnicos – NDI³
Logros	<ul style="list-style-type: none"> Entre el 7 de mayo y el 11 de junio se realizó el Seminario Taller Perfeccionamiento de las Habilidades den la elaboración de documentos de Gestión Parlamentaria dirigido a los Secretarios Técnicos de las Comisiones Permanentes del Congreso. Las 12 sesiones, organizadas en 6 jornadas de trabajo, fueron impartidas por docentes de la Escuela Superior de Administración de Negocios- ESAN. El curso ha permitido a los Secretarios mejorar sus capacidades de elaboración de los dictámenes de los proyectos de ley. Se abordaron diversos temas, entre los cuales, principios de investigación (análisis de problemas, elaboración de hipótesis, estrategias para la búsqueda y organización de información), herramientas de análisis de impacto socio económico de las leyes, identificación y análisis de procesos parlamentarios y elaboración de documentos y presentaciones. Participaron 13 Secretarios Técnicos, 3 asesores de la Dirección General Parlamentaria, 3 investigadores del Centro de Investigación Parlamentaria, la responsable del Departamento de Comisiones, 1 asesor de la oficina de Cooperación Internacional, y 1 especialista parlamentario. El NDI, Manuela Ramos y CESIP hemos acordado concentrar esfuerzos en fortalecer el Servicio Parlamentario, específicamente las Secretarías Técnicas de las Comisiones Permanentes y el Centro de investigación Parlamentaria. Se ha avanzado en definir un programa de trabajo con la Dirección de Comisiones y documentación para el período julio 2004-junio 2005, que incluirá un ejercicio de análisis y planeamiento desde un enfoque de procesos y cadena de valor, la realización de una experiencia piloto de asesoría a algunas Secretarías Técnicas para construir una relación sinérgica con el Centro de Investigación Parlamentaria, la Presidencia de las Comisiones respectivas y sus asesores.
Dificultad	• Entre el CIP y las Secretarías Técnicas no existen mecanismos de articulación, en parte porque dependen de instancias diferentes. Por otro lado, vienen duplicando esfuerzos en las áreas de investigación para la sustentación de los proyectos. Por ello se ha previsto implementar un piloto para diseñar mecanismos de articulación y delimitar funciones.

Actividad	Monitoreo de los casos y de la aplicación del Código de Ética: Asistencia permanente a sesiones de la Comisión – NDI / IPEDEHP⁴
Logros	<ul style="list-style-type: none"> Se ha mantenido la relación de trabajo con la Comisión, coordinando la realización de una tele-conferencia que finalmente se postergó para el siguiente trimestre. El Congresista Luis Santamaría, que preside la Comisión PROVAL (Promoción de Valores) en la que además de Congresistas participan representantes del Ejecutivo y la Sociedad Civil, estableció contacto con el NDI para preparar un plan de actividades que se ejecutará a partir del mes de agosto.
Dificultad	• La decisión de no sancionar al congresista Mufarech pone en cuestión la voluntad de realizar un esfuerzo de cambio de la imagen del Congreso.

Actividad	Taller(es) individuales con bancadas – NDI
Logros	<ul style="list-style-type: none"> Se realizó un primer Taller conjunto con las bancadas de Perú Posible y del Frente Independiente Moralizador, facilitado por Gerardo Le Chevalier, jefe del Equipo de Latinoamérica y el Caribe del NDI. Se trabajó un modelo de organización de la bancada, se realizó un ejercicio de análisis estratégico (DOFA) en la coyuntura, así como un balance de los mecanismos de coordinación interna, autoridades internas, vocería. El Presidente Alejandro Toledo inauguró el evento. Participaron 24 congresistas de Perú Posible y 4 del FIM

³ Ver en anexos programa de los cursos

⁴ Ver en anexos cuadro de seguimiento

Actividad	Propuesta Técnica sobre Transparencia y Gestión Parlamentaria (Comisión Andina de Juristas)
Logros	<ul style="list-style-type: none"> Herramienta viable para mejorar el vínculo entre Ciudadanía y Congreso. Amplia participación de Funcionarios del Congreso y Asesores Parlamentarios durante su elaboración.

Actividades realizadas no programadas

Actividad	Recomendaciones al Congreso de la República para su política de comunicación con la ciudadanía – Calandria / CAJ⁵
Logros	<ul style="list-style-type: none"> Se ha elaborado y presentado al oficial mayor del Congreso de la República un documento de recomendaciones para su relación con la ciudadanía. Entre las recomendaciones cabe destacar las siguientes: importancia que el Congreso implemente mecanismos de relación directa con la ciudadanía, diferenciar la institución congresal de los congresistas a través de la designación de voceros institucionales y responder a las demandas ciudadanas de participación en el proceso legislativo. Algunas de las recomendaciones fueron incorporadas en uno de los discursos del Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la República, Henry Pease.

2.2. COMPONENTE II: ACCESO A LA INFORMACIÓN

Plan de Trabajo julio 2002-mayo2004	Plan de Trabajo: junio 2004 - julio, 2005
Resultado 2.1: Mayor conocimiento sobre el papel y funciones del Congreso dentro de la estructura estatal	Objetivo Específico 1: Lograr que el Congreso modifique y/o apruebe normas y procedimientos que permitan hacer más abierta, inclusiva y transparente la gestión parlamentaria, con apertura a la problemática de género.
Resultado 2.2 Los ciudadanos han mejorado su acceso a la información que les permite seguir el trabajo del Congreso y las reformas que están siendo implementadas.	Resultado Intermedio 1.1. El Congreso adopta mecanismos para la participación ciudadana, la transparencia y la ética, propuestos por el Consorcio.
Resultado 2.3: La ciudadanía exige mayor acceso a la información acerca del Poder Legislativo y Congresistas	Resultado Intermedio 1.2. El Congreso adopta mecanismos para la equidad y la incorporación de la perspectiva de género en la gestión parlamentaria, propuestos por el Consorcio.
	Objetivo Específico 2: Mejorar el conocimiento ciudadano sobre el rol y funcionamiento del Congreso, y las propuestas del CONSOE.
	Resultado Intermedio 2.1. Ciudadanía mejora conocimiento sobre rol y funcionamiento del Congreso.
	Resultado Intermedio 2.2. Ciudadanía informada sobre aportes técnicos del CONSOE

Logros del periodo:

- ✓ En 70 provincias (79%) de las zonas de intervención se mantiene una red de información con material informativo del consorcio. Esto permite mantener

⁵ Ver propuesta en anexos.

movilizados e informados a sectores de la sociedad civil para su articulación con las estrategias del CONSODE.

- ✓ Lo anterior permite, además, mantener latente en el debate público al Congreso, lo que está siendo reforzado por una red de coordinadores de prensa.
- ✓ Adicionalmente, los mecanismos mediáticos (Programas de radio y programa de televisión) permiten colocar temas congresales incidiendo en la agenda pública nacional.
- ✓ A través de materiales informativos y educativos se informa a la ciudadanía sobre diversos mecanismos de participación ciudadana en el Congreso. Entre ellos cabe destacar la Cartilla Informativa “*Qué es el código de Ética Parlamentaria*” que han sido distribuidos en las Ferias Ciudadanas organizadas por la Comisión de Ética del Parlamento. Asimismo se entregaron afiches y juegos “Conociendo el Congreso”.

Actividades programadas realizadas

Actividad	Programa Radial “Ojo Ciudadano” en 1160 (A.C.S. Calandria) ⁶
Logros	<ul style="list-style-type: none"> • Se extiende la duración del programa hasta el fin de la legislatura por la acogida del público respecto al programa, (en especial sobre el tema de participación ciudadana) y por las exigencias de los objetivos de la campaña. • Se han difundido 13 segmentos radiales de Ojo Ciudadano de 30 minutos, llegando a una audiencia promedio que fluctúa entre los 30 y 40 mil oyentes en cada emisión. • La constante información y sostenida cobertura del tema de la Ley de Participación Ciudadana, logró influir en los cambios de posición de algunos congresistas. • Estuvieron en el programa los congresistas Natale Amprimo (Presidente), Aurelio Pastor (vicepresidente de la comisión), Antero Flores Araoz, Kuenen Francesa (quien en su primera intervención contactó con el programa para poder participar y dar su opinión en el tema desde Santiago de Chile) y Carlos Almeri. A ello se ha sumado la participación de expertos en el tema como Fernando Tuesta Soldevilla, Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Percy Medina de la Asociación Civil Transparencia quienes informaron y debatieron con los conductores del programa, sus propuestas sobre la reforma electoral y todo el proceso de debate en el congreso.
Dificultad	Se invitó en diversas ocasiones a los líderes de las principales fuerzas políticas (Alan García, Lourdes Flores, Valentín Paniagua) para conocer la posición de sus agrupaciones políticas sobre el tema de participación ciudadana, pero no aceptaron asistir al programa.

Actividad	Cobertura de Prensa Regional de la Consulta Nacional “Contigo es...sin ti no es” ⁷
Logros	<ul style="list-style-type: none"> • Más de 45 entrevistas y artículos en TV, radio, revistas, periódicos y otros medios de comunicación regional han hecho cobertura de las actividades de la campaña y el debate legislativo en torno al tema de participación ciudadana. • Se ha establecido un sistema permanente de información (producción de notas de prensa, entrevistas en red) para reforzar labor de la prensa regional. • Periodistas regionales entrenados por el proyecto fortalecen su rol como referente de información y opinión respecto a los temas de la campaña. • Se consolida la red de periodistas entrenados por el proyecto como referentes del proyecto.

⁶ Cassettes de programas y pautas, ver en anexos.

⁷ Ver en anexos registro de la cobertura de prensa en las regiones.

Actividad	Puestos de Información de los Grupos de Vigilancia del CONSODE – Transparencia⁸
Logros	<ul style="list-style-type: none"> Se han realizado puestos de información sobre temas generales del Congreso como organización y funciones en los departamentos de San Martín, La Libertad, Puno, Piura, Junín.

Actividad	Acciones de difusión de los Grupos de Vigilancia –Transparencia
Logros	<ul style="list-style-type: none"> Grupos de vigilancia se mantienen motivados movilizando el debate y a la ciudadanía local. Incluso algunos cuentan con programas de radio. Con especial resultado en las provincias donde se desarrollan los talleres de los Cursos a Distancia del Congreso. (Ver anexo Cobertura de Medios). Se han realizado Jornada Informativa en las provincias de Piura, Trujillo, Puno, Arequipa, Junín y Cusco, especialmente en las capitales de departamento, para informar sobre el quehacer parlamentario y de las campañas del CONSODE como una actividad colateral a otras, con participación masiva de la población -Ferias dominicales- o de un grupo en particular –elecciones universitarias, colegios profesionales y de partidos políticos.

Actividad	Programa de Radio – Transparencia
Logros	<ul style="list-style-type: none"> Los programas de radio en las provincias de Espinar (Cusco) y El Dorado (San Martín) continuaron promoviendo el debate público local. Difusión de las actividades del CONSODE en medios de comunicación de gran cobertura regional.

Actividad	Reunión con líderes de los Comités de Vigilancia para identificar grupos interesados en promover campañas de incidencia sobre normas de acceso a la información – Transparencia
Logros	<ul style="list-style-type: none"> Se establecieron coordinaciones iniciales con integrantes de otras redes en cada zona de intervención, en relación de la campaña por una nueva ley de Participación Ciudadana.

Actividad	Hoja Informativa de la Campaña “Contigo es...Sin ti No es” - ACS Calandria⁹
Logros	<ul style="list-style-type: none"> Se ha producido y distribuido el 2do. y 3er. número de la Hoja Informativa. Esta se envía a congresistas, medios de comunicación, líderes de opinión, instituciones de la sociedad civil a nivel nacional, redes sociales comités de vigilancia en especial en las zonas donde se ha realizado la campaña, llegando a un mayor número de ciudadanos / as. La difusión se realiza mediante dos formatos: una impresa y otra on-line (versión en HTML -Web Site- y PDF) que se cuelga en redes y buscadores de internet. Se han recibido cartas de agradecimiento por parte de congresistas e instituciones que utilizan el material como insumo informativo para el desempeño de su labor. Asimismo los medios de comunicación regional hacen cobertura informativa de los contenidos de las hojas informativas. La información producida en las hojas es referente en medios de comunicación regional y líderes de opinión respecto a las actividades y propuestas promovidas por CONSODE en la temática de participación ciudadana. Congresistas Arturo Valderrama y Máximo Mena envían información sobre sus proyectos de ley referidos a la modificatoria de mecanismos de participación ciudadana, en especial sobre la revocatoria de autoridades, solicitando la difusión de sus opiniones en la hoja informativa. Material ha sido distribuidas en audiencias públicas organizadas por la Comisión de Descentralización en Lima, Ayacucho y Moquegua. Asimismo, en foros y seminarios organizados por universidades y diferentes instituciones.

⁸ Ver en anexos fotografías de las acciones de los grupos regionales del CONSODE (ex grupos de vigilancia)

⁹ Hojas Informativas de la campaña, ver en anexos

Actividad	Monitoreo de la Gestión parlamentaria y enfoque de género
Logros	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorear el debate legislativo desde una perspectiva de género • Se produce información que se difunde en sectores de la sociedad civil especializados para incidir en sus agendas • Es una herramienta para formular las propuestas legislativas.

Actividad realizada no programada

Actividad	Seminario de Participación Ciudadana - NDI¹⁰
Logros	<ul style="list-style-type: none"> • Se organizó junto a la Segunda Vicepresidencia del Congreso los foros "Diálogos Interinstitucionales de Participación Ciudadana, Política" dirigidos a estudiantes universitarios, los días viernes 4 y 18 de junio, en las instalaciones de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Luis Nunes dictó una conferencia sobre Democracia, Participación Ciudadana y Compromiso de los Universitarios. Está prevista la realización de un nuevo foro en la ciudad de Huancayo para el siguiente trimestre.

Actividad	Elaboración de la cartilla de difusión "<u>Qué es el código de Ética Parlamentaria</u>"¹¹
Logro	<ul style="list-style-type: none"> • El material educativo ha sido elaborado bajo una estructura simple y con ilustraciones. El estilo está dirigido a la comprensión del más sencillo de los ciudadanos • Interés de la misma Comisión de Ética para difundir su propio Código orientado a los ciudadanos de diversas regiones del país.

Actividades complementarias realizadas (con aporte propio)

Actividad	Programa de Radio – Transparencia
Aportes al CONSOE	<ul style="list-style-type: none"> • El comité de voluntarios de Transparencia en la provincia de Cajamarca continúa con el Programa radial que difunde las actividades del Consorcio y promueven el debate local.

Actividad	Puestos de Información de los Grupos de Vigilancia del CONSOE – Transparencia
Aportes al CONSOE	<ul style="list-style-type: none"> • El comité de voluntarios de la provincia de Ilo (Moquegua) ha realizado puestos de información sobre la Campaña de Participación Ciudadana del Congreso, en el marco de la feria por el aniversario de la provincia.

Actividad	Programa de televisión "Barra de Mujeres" - MMR¹²
Aportes al CONSOE	<ul style="list-style-type: none"> • Se abordaron los temas: Modernización del Estado; Ley de Participación Ciudadana; Proyecto de Ley Igualdad de Oportunidades; Nuevo Código Electoral y voto preferencial; participación política de mujeres en la propuesta de Código Electoral; • Se contó con la participación de: Congresista Ernesto Herrera; Natale Amprimo; Gustavo Pacheco; Walter Alejos; Antero Flores Araos

Actividad	Hoja Informativa Vigilancia Congresal – MMR¹³
Aportes al CONSOE	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha elaborado y distribuido cinco (05) hojas informativas que contienen los proyectos de ley, analizados en su impacto diferenciado en la vida de hombres y mujeres, respecto de la agenda de género. 200 copias de cada número se envía al IDL para su distribución en su red de radio a nivel nacional. También se distribuye a una lista de interés electrónica de aproximadamente 1,200 direcciones integrada por agencias de prensa, instituciones públicas, Congreso de la República, decisores políticos, instituciones privadas, universidades y organizaciones de la sociedad civil.

¹⁰ Ver en anexos afiche y programa

¹¹ Cartilla, ver anexos

¹² Pautas del Programa Televisivo en anexos.

¹³ Alerta Informativa de Vigilancia Congresal, ver anexos

2.3. COMPONENTE III: INCREMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Plan de Trabajo julio 2002-mayo2004	Plan de Trabajo: junio 2004 - julio, 2005
Resultado 3.1: Se crean más oportunidades para la interacción entre ciudadanos y sus legisladores	Objetivo Específico 1: Lograr que el Congreso modifique y/o apruebe normas y procedimientos que permitan hacer más abierta, inclusiva y transparente la gestión parlamentaria, con apertura a la problemática de género.
Resultado 3.2: Los aportes de la sociedad civil son incorporados al proceso legislativo a través de mecanismos promovidos por el Consorcio.	Resultado Intermedio 1.1. El Congreso adopta mecanismos para la participación ciudadana, la transparencia y la ética, propuestos por el Consorcio. Resultado Intermedio 1.2. El Congreso adopta mecanismos para la equidad y la incorporación de la perspectiva de género en la gestión parlamentaria, propuestos por el Consorcio.

Logros del periodo:

- ✓ Entorno a la agenda de incidencia definida por el CONSODE en el Congreso, se ha logrado movilizar actores sociales y políticos a nivel nacional. Especialmente para trabajar temas legislativos con enfoque de género y para presionar con relación al debate de la Ley de Participación ciudadana. Sobre esto último, se ha alcanzado a las Comisiones de Descentralización y Constitución cartas de ciudadanos, organizaciones e instituciones.
- ✓ Los mecanismos participativos para recoger aportes de grupos interesados en los temas que trabaja el CONSODE han sido óptimos permitiendo formular propuestas legislativas (Ley de Participación ciudadana y Código Electoral) y alcanzarlas al Congreso.

Dificultades:

- No todos los sectores organizados de la sociedad civil cuentan con una agenda para el Congreso. Esto hace más difícil movilizarlos.

Actividades programadas realizadas

Actividad	Formación de 8 grupos de incidencia y deliberación – GID, en zonas de intervención – Transparencia
Logros	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha promovido el Interés de líderes de opinión de las regiones sobre la importancia de contar con un Código Electoral • Se han recogido los aportes e incorporado a la propuesta.
Actividad	Circulación de sugerencias y aportes de la sociedad civil sobre reformas recomendadas a través del portal electrónico del Congreso – Transparencia
Dificultad	<ul style="list-style-type: none"> • La WEB del congreso no esta actualizando información importante para el monitoreo de la gestión congresal. Desde Datos del Congreso se ha venido informando sobre la desactivación de links importantes, que aparecen en algunos casos “en mantenimiento” desde junio 2003 y a la fecha el Congreso no brinda explicaciones.

Actividad	Entrega de Cartas de respaldo a los aportes de la Sociedad Civil al Proyecto de Ley de Participación Ciudadana - A.C.S. Calandria¹⁴
Logro	<ul style="list-style-type: none"> • Se entregaron a las Comisiones de Constitución y Descentralización aproximadamente 1,000 cartas enviadas por instituciones, organizaciones sociales y ciudadanos de diversas zonas del país, como resultado de la campaña iniciada el período anterior solicitando dos cosas: el respeto de las opiniones alcanzadas por la sociedad civil en las audiencias públicas y el reinicio del debate legislativo en torno a la modificación de la ley de participación ciudadana. • Las comisiones de Constitución y Descentralización en sesión ordinaria recibieron a representantes de CONSODE, quienes además de entregar las cartas sustentaron la importancia del respeto de la opinión y participación ciudadana en el proceso legislativo.

Actividad	Sondeo de Opinión sobre Participación Ciudadana y Descentralización - A.C.S. Calandria
Logro	Se realizó un sondeo de opinión sobre conocimiento y uso de los mecanismos de participación ciudadana comprendidas en la Ley de Participación y Control Ciudadanos; así como sobre los mecanismos de participación ciudadana implementadas desde el Congreso. Los resultados del mismo se informarán el siguiente informe. El sondeo se ha aplicado en las principales ciudades de las regiones de San Martín, Lima, Cusco y Cajamarca.

Actividad	Elaboración de Documento de Trabajo “Aportes para una Agenda Legislativa con equidad de género” dirigido a funcionarios y funcionarias de las Secretarías Técnicas y CIP - CESIP / MMR
Logros	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha sistematizado, según ejes temáticos y según regiones, las principales propuestas levantadas en reuniones descentralizadas de discusión de la Agenda por la Equidad de género con congresistas y actores sociales. • Se cuenta con el documento culminado en proceso de imprenta. Su distribución se realizará la primera quincena de julio

Actividad	Desayuno de trabajo “Congreso e incidencia por la equidad de género desde espacios de la sociedad civil”, con representantes de colectivos de mujeres, en Lima – CESIP / MMR
Logros	<ul style="list-style-type: none"> • Se contó con la participación de 15 representantes de 8 colectivos de mujeres que impulsan iniciativas legislativas o desarrollan acciones de incidencia política vinculadas a la equidad de género, frente al Congreso. • Se cuenta con un mapeo de las iniciativas legislativas y de incidencia actualmente en curso a nivel de las agrupaciones participantes, así como de un balance de las condiciones políticas vigentes para la incidencia en el Congreso. • Se logró el compromiso inicial de las organizaciones participantes levantar estrategias conjuntas y complementarias que desarrollen sinergias y multipliquen el efecto de las mismas.

Actividad	Reunión informativa con directores de colegios para integrar una red educativa de estudiantes para recibir información sobre el poder legislativo.
Logro	Se obtuvo el compromiso de los directores de los colegios seleccionados para brindar experiencias formativas a los escolares de IV y V de secundaria (próximos electores) para promover el conocimiento sobre el Congreso.

Actividades programadas no realizadas

Actividad	Consultas Ciudadanas: 8 en Regiones y 3 en Lima
Motivo	Esta actividad tenía como objetivo someter a consulta el dictamen de la comisión de

¹⁴ Fotografías del acto de entrega de cartas, ver en anexos

	descentralización referido a participación ciudadana, para incidir en la discusión del pleno del Congreso, sin embargo el dictamen en comisiones no salió. Ante el cambio de contexto esta actividad se enmarcará dentro del eje participación ciudadana (Mecanismos relación ciudadanía- Congreso).
Fecha prevista	Por definir

Actividad	1 Feria por la Democracia en Lima con votación masiva
Motivo	Esta actividad tenía como objetivo incidir en el debate del dictamen modificatorio de la LPC en el Pleno del Congreso, lo cual no sucedió. Ante el cambio de contexto esta actividad se enmarcará dentro del eje participación ciudadana (Mecanismos relación ciudadanía- Congreso)
Fecha prevista	Por definir

Actividades realizadas con aporte propio (otras fuentes de financiamiento)

Actividad	Aportes al proyecto del CONSODE – A.C.S. Calandria
Sondeo de Opinión sobre Participación Ciudadana y Descentralización	Se complementaron fondos de otros proyectos institucionales afines al tema de participación que se iban a realizar en algunas regiones para diseñar un instrumento único sobre la percepción ciudadana logrando mayor impacto pues recoge opiniones de ciudadanos en cuatro (04) regiones.
Trabajo con periodistas	Favorece compromiso para la cobertura de las actividades de la Campaña promovida por CONSODE. Se ha incorporado como tema de debate la Consulta Nacional por la ley de participación ciudadana en la propuesta educativa y de asesoría con periodistas en otras ciudades (Chimbote, Huaraz, Pacasmayo, Anta, Ica, entre otras).

2.4. COMPONENTE IV: VIGILANCIA A LAS REFORMAS

Plan de Trabajo julio 2002-mayo2004	Plan de Trabajo: junio 2004 - julio, 2005
Resultado 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	Objetivo Específico 1: Lograr que el Congreso modifique y/o apruebe normas y procedimientos que permitan hacer más abierta, inclusiva y transparente la gestión parlamentaria, con apertura a la problemática de género.
Resultado 4.2: Los reportes de monitoreo son utilizados para informar sobre el desempeño del Congreso y el avance de las reformas	Resultado Intermedio 1.1. El Congreso adopta mecanismos para la participación ciudadana, la transparencia y la ética, propuestos por el Consorcio. Resultado Intermedio 1.2. El Congreso adopta mecanismos para la equidad y la incorporación de la perspectiva de género en la gestión parlamentaria, propuestos por el Consorcio.
	Objetivo Específico 2: Mejorar el conocimiento ciudadano sobre el rol y funcionamiento del Congreso, y las propuestas del CONSODE.
	Resultado Intermedio 2.1. Ciudadanía mejora conocimiento sobre rol y funcionamiento del Congreso. Resultado Intermedio 2.2. Ciudadanía informada sobre aportes técnicos del CONSODE

Logros del periodo:

- ✓ Seguimiento al estado de la cuestión de la labor de la Comisión de Ética Parlamentaria.
- ✓ Resultados del seguimiento a la labor Congresal son difundidos por mecanismos implementados por el consorcio y en medios de comunicación masiva logrando alentar el debate sobre esta institución.
- ✓ Adicionalmente se hará seguimiento a las oficinas de enlace congresal a través de un piloto (ex Oficinas Descentralizadas de Participación Ciudadana del Congreso).

Actividades programadas realizadas

Actividad	“Ojo Ciudadano en el Congreso” N° 3 – Edición Semestral - CAJ¹⁵
Logros	<ul style="list-style-type: none"> • Fue presentada por tres prestigiosos Parlamentarios. Ello constituye un reconocimiento al CONSODE. • Ha servido para posicionar al CONSODE como un interlocutor válido de la sociedad civil frente al Congreso de la República. • Significativa cobertura mediática.

Actividad	Observación Parlamentaria “Datos Congresales” – Transparencia¹⁶
Logro	<ul style="list-style-type: none"> * Impacto en los medios y la opinión pública sobre la desproporción en los ingresos de los congresistas respecto del resto de trabajadores del país, generando propuestas de cambio en marcha al respecto. • Total cobertura en cada aparición de Datos del Congreso. (Anexo Cobertura de Medios) • Muchos medios continuaron levantando el tema del Datos del Congreso 20 relativo a los pagos que reciben los congresistas. Datos 21 y 22 tuvieron buen impacto en prensa escrita, radio y televisión

Actividad	Constitución de 89 Comités de Vigilancia – Transparencia¹⁷
Logro	<ul style="list-style-type: none"> • Con los comités o grupos de vigilancia de capital de departamento se inicio un piloto de monitoreo de las OCP. Se envió el formato de las fichas de monitoreo a los coordinadores de los Grupos de Vigilancia, a fin de recibir sus sugerencias. A partir de ello se han modificado algunos rubros de las fichas.
Dificultad	<ul style="list-style-type: none"> • Debido a la desinformación de los encargados de las OCP ha sido imposible conseguir la información rápidamente. • La obtención de las direcciones de las OCP tomó más tiempo del planificado, por la demora de los congresistas en dar la información.

Actividad	Seguimiento a no menos de 60 Grupos de Vigilancia – Transparencia¹⁸
Logro	<ul style="list-style-type: none"> • En torno a las Instancias del Congreso observadas por los Grupos de Vigilancia operativos, se encuentran: Dirección de Participación Ciudadana; y las Comisiones Constitución, Descentralización y Ética Parlamentaria. Se están monitoreando los procesos parlamentarios de las reformas legislativas en torno a la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Reforma Electoral.
Dificultad	<ul style="list-style-type: none"> • No se puede medir con precisión las acciones de difusión de los Grupos de Vigilancia que son transmitidos por diferentes medios de comunicación (radio, Televisión, prensa, etc.), a pesar de contar con un formato de Cobertura de Medios, pero que no refleja el impacto al que se llega ni el total de público objetivo cubierto y si el ámbito es local y/o regional.

¹⁵ Boletín semestral, ver anexos. Cobertura mediática del boletín, ver en anexos “Informe de difusión”

¹⁶ Boletines y registro de la cobertura mediática, ver anexos

¹⁷ Ver en anexos Monitoreo de Oficina de Enlace Parlamentario.

¹⁸ Informe de difusión de los grupos, ver anexos

Actividad	Grupos de Vigilancia – Transparencia¹⁹
Logro	<ul style="list-style-type: none"> • Se han realizado 06 Talleres del Curso a Distancia a base del Convenio que se ha concretado con la Dirección de Participación Ciudadana, 03 Campañas de Difusión en torno a la Ley de Reforma Electoral. • Los Talleres de los Cursos a distancia se realizaron en las provincias de Sánchez Carrión (Taller I y II), Trujillo, Bellavista, Picota, Arequipa e Ilay asistiendo un total de 326 personas. • El público objetivo en estos Talleres fueron docentes, estudiantes de educación superior y público en general. • El objetivo de estos Talleres es darle a la ciudadanía la capacitación necesaria en temas de funciones del Congreso, curso que se da virtualmente vía la página Web del Congreso. • Se trabajaron 03 Campañas de Difusión en torno al tema del Código Electoral en las ciudades de Arequipa, Trujillo e Iquitos • Se han distribuido los 3 números del Boletín Datos del Congreso (N° 21, 22 y 23) con un tiraje de 3000 ejemplares cada número, distribuidos a todos nuestros Grupos de Vigilancia, Medios de Comunicación, Congresistas, Instituciones, organizaciones de la sociedad civil, etc. En Lima y provincias, Anexo Datos del Congreso. • La población informada en las diferentes acciones de los Grupos de Vigilancia ha llegado a un total de 4 868 personas.
Dificultad	<ul style="list-style-type: none"> • En torno a los Talleres de los Cursos a Distancia se ha encontrado la dificultad de la poca presencia de la Sociedad Civil. Esto se debe a la escasa convocatoria de los Grupos de Vigilancia, ya que no cuentan con presupuesto para la convocatoria y organización de los mismos. • Los Informes de las acciones de difusión de los Grupos de Vigilancia llegan muy lento y en muchos casos incompletos (con escasez de fuentes de verificación). No se aplica un formato único de Reporte de actividades.

Actividad	Monitoreo del Portal Electrónico del Congreso – Transparencia
Dificultad	<ul style="list-style-type: none"> • Datos del Congreso y Transparencia impulsaron en febrero y marzo el tema de los pagos excesivos que recibían los congresistas (por ejemplo 16 pagos anuales para el funcionamiento de sus oficinas). Por esa razón, se notó cierta reticencia a proporcionar oficialmente información. Adicionalmente, la página Web del congreso (herramienta importante para este proyecto), sufrió serios recortes que dificultaron la labor. Esta tendencia se inició con la llegada a la presidencia de Henry Pease. • Esto se refleja en lo informado en el Datos 23 donde se muestra el atraso en la publicación de las actas de comisiones.

¹⁹ Ver anexos "Monitoreo de cursos a distancia"

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

- ✓ En la actual coyuntura política aparece como más pertinente y viable concentrar los esfuerzos en la realización de actividades cuyo contenido no dependa directamente del sentido del debate político coyuntural, y que no tengan como condición la construcción de una correlación de votos en el Congreso.

En ese sentido, se están priorizando actividades orientadas a brindar aportes a la mejora de los aspectos procesales en el Congreso, específicamente con el Servicio Parlamentario, a fin de incidir de manera indirecta en la mejora de la eficiencia legislativa.

- ✓ También se pondrá mayor énfasis en las acciones de vigilancia sobre el cumplimiento de la ley de transparencia, y se realizará un balance de las iniciativas de participación ciudadana que se han realizado a la fecha, a fin de visibilizar su utilidad y aportes al procedimiento legislativo.
- ✓ Se ha promovido dos temas para la incidencia política en el debate legislativo (Código de Electoral y Participación Ciudadana) esto he generado algunos inconvenientes en el proceso de interlocución. Para evitarlos, se ha decidido especializar por temas a los interlocutores del CONSODE en el Congreso.
- ✓ Asimismo, para la incidencia política en la agenda legislativa, se requiere hacer una selección de los aliados políticos y no concentrar todos los esfuerzos en un sólo congresista. Esta ha sido la debilidad en el proceso de incidir para las modificaciones a la Ley de Participación Ciudadana, en la cual se centro la coordinación con el Congresistas Ernesto Herrera. En la próxima legislatura, se buscará armar una suerte de correlación de fuerzas para incidir en los temas de intervención del CONSODE.
- ✓ Las acciones de incidencia pública deben favorecer la influencia política. La influencia del programa de radio en las opiniones de los actores políticos así como el cambio de posición de algunos parlamentarios es una muestra de ello. Esto ha planteado la necesidad de evaluar la implementación de un programa de radio del CONSODE como espacio propio.
- ✓ Para articular esfuerzos con actores de la sociedad civil y movilizarlos entomo a la Agenda Legislativa, es necesario identificar a aquellos que cuenten con temas legislativos en sus agendas, dado que es más fácil involucrarlos cuando tienen intereses formulados. Para los temas de género, se han identificado varios colectivos con quienes se trabajará indicadores de impacto de las leyes con enfoque de género.

IV. Explicación de cualquier Tema Administrativo / Financiero / Gestión y Acciones Tomadas para Abordarlos

Tomando en cuenta la falta de legitimidad del Congreso de la República, la complejidad del Consorcio (sobre todo por la amplitud de su composición), y la exigencia de una mayor visibilidad en relación a su trabajo, se han considerado las siguientes orientaciones y decisiones:

- ✓ Consolidar el trabajo de la gerencia mediante el otorgamiento de atribuciones que le permitan impulsar un trabajo más coordinado del Consorcio.
- ✓ La asignación –proveniente de las propias instituciones- de miembros que conformen un pequeño equipo central que contribuya al trabajo de impacto público del CONSODE.
- ✓ Establecimiento de la periodicidad semanal del Equipo de Gestión, integrado por los responsables del proyecto de cada institución.
- ✓ Consolidar el Comité Ejecutivo (Ana María Yañez, Luis Nunes y Santiago Pedraglio) como la instancia permanente de toma de decisiones centrales del Consorcio.
- ✓ Elaboración de acciones de impacto que incluye consolidación de los instrumentos de difusión y programación coordinada de actividades en provincias.
- ✓ Ejecución del plan de trabajo, poniendo especial énfasis en el suplemento Ojo Ciudadano en el Congreso, y en los programas radiales en Lima y provincias, como los principales instrumentos de difusión, visibilidad y concentración de actividades del Consorcio. Asimismo está considerada, en este plan, la reestructuración de la página Web.
- ✓ Articular de manera sistemática el trabajo de incidencia política a las actividades desarrolladas por las instituciones del Consorcio.
- ✓ Programación de actividades en provincias maximizando oportunidades de sinergia entre los diferentes lineamientos estratégicos del Consorcio.
- ✓ Incrementar la coordinación entre las instituciones en aras no sólo de mejorar la realización de actividades sino también los aspectos referidos a la ejecución presupuestal.
- ✓ Ajuste del sistema de monitoreo de cara al cumplimiento del plan mayo 2004-julio 2005.

Proyectos de Ley referidos a Discriminación y Promoción

Ley de empleo público de discapacitados. (Proyecto 9521). Presentado por Martha Moyano Delgado, No agrupada, 27/01/03. **Propuesta:** en las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al 5% de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, de modo que progresivamente se alcance el 2% de los efectivos totales de la Administración Pública, siempre que superen las pruebas selectivas y que en su momento acrediten la compatibilidad con el desempeño de las tareas y funciones correspondientes.

Efectos en la vida de mujeres y hombres

Reconoce el derecho al trabajo y a la no discriminación en materia laboral de las personas con discapacidad en concordancia con el Convenio 159 de la OIT, referido a este tema.

Establecer el cupo de 5% en las vacantes de empleo en el sector público es una medida afirmativa para que puedan competir en igualdad de oportunidades, sin que constituya una ventaja sobre el resto de aspirantes ya que el mérito para acceder al puesto de trabajo no radica en la discapacidad en sí misma sino en la superación de pruebas selectivas y ser compatible para el puesto al que aspiran. Es reconocer que una discapacidad no limita a las personas. Recomendamos cambiar el título de la ley y colocar "con discapacidad" por "discapacitados". También tendrían que considerarse el criterio de igualdad de oportunidades entre las personas con discapacidad a fin de igualar en oportunidades a hombres y mujeres de este grupo social.

Ley que propone transferir la alfabetización de mujeres del Programa Nacional de Alfabetización del Ministerio de Educación al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. (Proyecto 9605). Presentado por Fabiola Morales Castillo, Unidad Nacional, 04/02/04.

Propuesta: los Programas de Alfabetización de la Mujer darán prioridad a las mujeres rurales, a las inmigrantes y a las desplazadas. La alfabetización deberá entenderse como parte de un proceso de formación de la mujer y abarcará otros temas como salud básica, saneamiento, nutrición, ambiente, etc.

Efectos en la vida de mujeres y hombres

Trasladar al MIMDES todo lo concerniente a la problemática de las mujeres es también una forma de

aislar los problemas que afectan a este grupo social y restarle responsabilidad a los demás sectores en el tratamiento adecuado de éstos. Transferir la alfabetización de mujeres no llevaría necesariamente a una mayor eficacia del programa, que por estar relacionado con la educación le corresponde al MINEDU su conducción; claro está, incluyendo la perspectiva de género así como la perspectiva multicultural/étnica, ya que la mayoría de las mujeres rurales y migrantes de nuestro país son analfabetas.

Proyectos de ley referidos a Trabajo y Seguridad Social

Ley que modifica el artículo 6º de la Ley N°24053 y artículos 5º y 7º de la Ley N° 25208 sobre el cual se establecen beneficios para las viudas de los ex combatientes de las campañas militares 1933 y 1941. (Proyecto 9850). Presentado por Jorge Mera Ramírez, Somos Perú-Acción Popular-Unión por el Perú, 27/02/04.

Propuesta: hacer extensivos los beneficios de la ley N°24053 a las viudas de los ex combatientes de las campañas militares del 1933 y 1941.

Efectos en la vida de mujeres y hombres

Evidencia la problemática de las viudas, quienes al fallecer sus cónyuges quedan en situación de vulnerabilidad. Esta inseguridad no es una característica de las mujeres viudas o no, sino más bien es producto de factores como: la ausencia de vínculos formales con el mercado laboral, que traen como consecuencia la imposibilidad de acceder a la seguridad social, sobre todo si se trata de mujeres que ahora deben ser adultas mayores.

Ley de Promoción del empleo para madres desempleadas de reciente alumbramiento. (Proyecto 9808). Presentado por Martha Moyano Delgado, No Agrupada, 25/02/04.

Propuesta: Artículo único.-

Las empresas públicas o privadas que a partir de la vigencia de la presente Ley contraten mujeres desempleadas dentro de los veinticuatro meses posteriores a la fecha de alumbramiento, obtendrán deducción de la renta bruta sobre las remuneraciones que se paguen a estas personas, el mínimo de la deducción adicional en ningún caso será inferior al 30% sobre la remuneración bruta que se le abone a la trabajadora.

Efectos en la vida de mujeres y hombres

Promueve la contratación de mujeres que por motivos relativos a la maternidad son consideradas un "sobrecosto laboral". Si bien, debido a la tradicional división de roles la maternidad recorta a las mujeres importantes oportunidades, la segmentación por género y la inferior remuneración, son otros de los problemas urgentes a abordar.

No obstante, la presente iniciativa constituye una medida de acción afirmativa que está en concordancia con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, de la cual el Estado peruano forma parte.

Ley que modifica el artículo 1º de la Ley N° 27240 referido al permiso por lactancia materna. (Proyecto 9807). Presentado por Martha Moyano Delgado, No Agrupada, 25/02/04.

Propuesta: Modifica: Artículo 1º

1.1 *La madre trabajadora, al término del periodo pos natal, tiene derecho a una hora diaria de permiso por lactancia materna, hasta que el hijo tenga 1 (un) año de edad. En caso de producirse un parto múltiple, la hora diaria por lactancia se incrementará en una hora más, hasta que los hijos cumplan 1 (un) año de edad. El valor del tiempo de permiso por lactancia no será materia de descuento. Este permiso podrá ser fraccionado en dos tiempos iguales y será otorgado dentro de su jornada laboral.*

Efectos en la vida de mujeres y hombres

Reconoce que las situaciones diferentes necesitan un tratamiento diferenciado; ya que en casos donde la madre debe alimentar a más de un hijo(a) el tiempo de 1 hora de lactancia es insuficiente. La lactancia, a diferencia de otras actividades realizadas tradicionalmente por las mujeres, sólo puede ser realizada por la madre.

La presente iniciativa está en concordancia con la Ley N° 27606 que establece una extensión del descanso pos natal en los casos de nacimiento múltiple.

Proyectos de ley referidos a Violencia Sexual y Familiar

Ley que obliga a los profesionales de educación a denunciar actos de violencia familiar contra menores de edad, adolescentes e incapaces. (Proyecto 9838). Presentado por Dora Núñez Dávila, Frente Independiente Moralizador, 26/02/04.

Propuesta: establece la obligación de denunciar los actos de violencia familiar contra menores de edad; dicha obligación recaerá sobre los profesionales del sector educación y salud.

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por finalidad la protección de los menores de edad, adolescentes e incapaces frente a la Violencia Familiar, facultando a las personas que en el ejercicio de cualquier actividad vinculada con la salud y educación de los mismos, ya sean profesionales de la salud o educación, que tengan conocimiento de maltratos o algún tipo de violencia infringida en contra de éstos, estén en la obligación de denunciarlos ante el órgano correspondiente.

Efectos en la vida de mujeres y hombres

Es oportuna, ya que establece para los profesionales de la salud y la educación la obligatoriedad de denunciar los actos de violencia contra menores; sin embargo, ya existen varias iniciativas que tienen el mismo propósito.

Si bien en el caso de los educadores, su contacto es generalmente con menores, en los profesionales de la salud, no se restringe a esta población por lo que la obligatoriedad de denunciar los actos de violencia no debe ser restringida. Recordemos que la mayoría de víctimas de violencia sexual y familiar son mujeres.

Sería oportuno que la obligación de denunciar los actos de violencia familiar se extienda y comprenda la denuncias de los actos de violencia sexual.

Ley que establece la inaplicación del abandono en los Procesos Judiciales sobre Violencia Familiar. (Proyecto 4301). Presentado por José Taco Llave, Perú Posible, 22/10/02.

Propuesta: adiciona un párrafo al artículo 20° del T.U.O de la ley N° 26260: "En la tramitación de este tipo de pretensiones no existe abandono del proceso, por lo que no le es de aplicación lo dispuesto por el artículo 346° del Código Procesal Civil".

Efectos en la vida de mujeres y hombres

Procesalmente, la acción por violencia familiar seguida ante los juzgados de familia tiene una naturaleza jurídica civil. Sin embargo, el derecho vulnerado es el derecho humano a la

integridad, por lo que el Estado mal haría el declarar en abandono y no pronunciarse respecto al caso concreto. Esto último, no olvidemos, es parte del compromiso internacional, contemplado en el artículo 7° de la "Convención de Belem Do Para", que señala la necesidad de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, así como a establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan entre otras medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos

Proyectos de ley referidos a Niños(as) y Adolescentes

Ley que propone modificar los artículos 370°, 373° y 402° del Decreto Legislativo N° 295 del Código Civil, referente a filiación. (Proyecto 9844). Dora Núñez Dávila, Frente Independiente Moralizador, 27/02/04.

Propuesta: modifica: **Artículo 373°.- Acción de Filiación:** el hijo puede pedir que se declare su filiación, para lo cual puede solicitar al Juez como prueba determinante de su pretensión, la realización de una prueba de ADN o de otras pruebas de validez científica con igual o mayor grado de certeza. Ante la negativa de someterse a alguna de estas pruebas, el Juez la considerará como una presunción de paternidad. Esta acción es imprescriptible y se intentará conjuntamente contra el padre y la madre o contra sus herederos.

Efectos en la vida de mujeres y hombres

Protege el derecho a la identidad, ya que introduce la figura de la presunción, ante la negativa de someterse a la prueba de ADN u otras pruebas de igual valor científico.

Hasta ahora el argumento en contra de la obligatoriedad de la realización de la prueba del ADN ha sido el principio de la libre voluntad de las personas que estaría siendo violado al obligarlas a someterse a cualquier procedimiento en contra de su voluntad. Sin embargo, tal principio no parece haber sido considerado en las propuestas que establece como obligatorias las pruebas de descarte

de VIH en mujeres gestantes. Llama la atención que cuando los obligados a someterse a la ley son hombres prime el derecho a la libre voluntad de las personas y cuando son mujeres, el bien superior de la futura persona.

Proyectos de Ley referidos a Salud

Ley que amplía los alcances de la Ley sobre el SIDA. (Proyecto 3927). Presentado por José Barba Caballero e Hildebrando Tapia Samaniego, Unidad Nacional, 18/09/02.

Propuesta: adiciona al artículo 7° de la Ley N° 26626, el siguiente texto:

"Toda Persona que se encuentre infectada con el virus del SIDA tiene derecho a la provisión gratuita de medicinas por parte del Estado, sea cual fuere su condición de salud".

"Exonérese de cualquier arancel, impuesto y/o otro tributo a los insumos, medicinas, y demás pertinentes que contribuyan al tratamiento de las personas afectadas por el SIDA".

Efectos en la vida de mujeres y hombres

Protege el derecho que tiene toda persona a la salud, ya que es deber del Estado promover condiciones y mecanismos para garantizar que los medicamentos sean accesibles a la población, sobretodo si éstos son de costo tan elevado y de ellos depende la vida de las personas, como es el caso de quienes tienen el virus del VIH, o quienes desarrollan la enfermedad del SIDA.

Una persona con el virus del VIH, bien podría seguir siendo productiva a la sociedad, si es que accede a los medicamentos para su tratamiento, de ahí la urgente necesidad de que el Estado asuma la responsabilidad que le compete, sin dejar de lado las acciones preventivas, como información sobre las formas de prevenir la enfermedad. Aunque la vía sexual no es la única por la cual se contrae la enfermedad, es la vía por la que mayoritariamente se la contrae, por lo que es necesario que se promuevan los métodos de prevención de enfermedades vía contacto sexual.

Todos los sábados a las 8 de la noche y los domingos, a las 6 de la tarde, en Canal N

«Barra de Mujeres»

PROLID
Banco Interamericano de Desarrollo

Jennie Dador y Ana María Yáñez
al frente de un programa sin igual

USAID

Proyectos de ley referidos a Salud Sexual y Reproductiva

Proyecto de Ley N° 9944 que modifica el artículo 2° de la Constitución Política del Estado. Presentado por Héctor Chávez Chuchón, Grupo Parlamentario Democrático Independiente, 05/03/04.

Propuesta: modifica el inciso 1 del artículo 2° de la Constitución Política del Estado, quedando redactado de la siguiente manera:

Artículo 2°.-

Toda persona tiene derecho a:

1.- A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. La vida humana empieza con la concepción, entendiéndose la misma como la unión del óvulo y el espermatozoide. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.

Efectos en la vida de mujeres y hombres

El inicio de la vida es una cuestión sobre la que se pueden encontrar diversas posturas. La protección de la persona no pasa únicamente por definir el inicio de la vida humana sino por asegurarle una vida con dignidad. La presente iniciativa, al igual que la N° 9942 utiliza referencias bibliográficas de clara orientación religiosa/católica*. Desde aquí les recordamos a los políticos su deber de diferenciar sus creencias religiosas de su actividad legislativa.

* <http://www.unigre.it/pug/professori/lucas/id26.htm>

Estado actual: Comisión de Constitución y Reglamento, 16/03/04.

Ley que modifica el artículo 1° del Código Civil. (Proyecto 9942). Presentado por Héctor Chávez Chuchón, Grupo Parlamentario Democrático Independiente, 05/03/04.

Propuesta: Modifica el artículo 1° del Código Civil, quedando redactado de la siguiente manera:

Artículo 1°: La persona humana es sujeto de derecho desde su nacimiento. **La vida humana empieza con la concepción, entendiéndose la misma como la unión del óvulo con el espermatozoide.** El concebido es sujeto de derecho para todo cuanto le favorece. La atribución de derechos patrimoniales está condicionada a que nazca vivo.

Efectos en la vida de mujeres y hombres

El artículo 1° del Código Civil lleva en sí una gran contradicción, ya que pese a reconocer que 'el concebido' es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece, es recién a partir de su

nacimiento que se le reconocen los derechos patrimoniales.

Resulta contradictoria semejante defensa de quien aún no ha nacido frente a la despreocupación de los miles de niños y niñas que viven en condición de extrema pobreza.

Importa señalar además, que las referencias bibliográficas en que se basa el presente proyecto son de clara orientación religiosa/católica*. Desde aquí les recordamos a los políticos su deber de diferenciar sus creencias religiosas de su actividad legislativa.

*<http://www.unigre.it/pug/professori/lucas/id26.htm>

Estado actual: Comisión de Justicia y Derechos Humanos, 18/03/04.

Ley que adiciona la esterilización forzada como delito de lesa humanidad. (Proyecto 7577). Presentado por Héctor Chávez Chuchón, Grupo Parlamentario Democrático Independiente, 17/07/03.

Propuesta: Adiciona el numeral 6) al artículo 319°, del título XVI-A (delitos contra la humanidad) del Código Penal. Será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de veinte años el que, con la intención de destruir, total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, social o religioso realiza cualquiera de los actos siguientes: 6) esterilizaciones forzadas.

Efectos en la vida de mujeres y hombres

Contribuye a que se incluya la esterilización forzada como otra modalidad de delito 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 los derechos humanos de la persona. El invocar experiencias pasadas sólo sataniza los métodos de planificación familiar: cuya información y servicio son responsabilidad del Estado y cuya 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 o sistemáticos.

Estado actual: Comisión de Justicia y Derechos Humanos, 21/08/03.

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

Propuesta: Modifica el artículo 4° del Título Preliminar del Decreto Legislativo 346 de la Ley Nacional de Población, modificado por la ley 26530, estableciendo: "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 mujeres y hombres

La propuesta de eliminar el DIU, tiene argumentos que carecen de validez científica, como por ejemplo considerar a los espermatozoides como concebidos. Además, propone la exclusión de la esterilización como método de planificación familiar.

Durante el gobierno de Fujimori, se implementaron campañas de anticoncepción quirúrgica, 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, *per se*; lo óptimo sería corregir los errores y mantener el método dentro de la oferta del Ministerio de Salud.

Estado actual: Comisión de Salud, 07/07/03.

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

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

Efectos en la vida de mujeres y 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.

Igualmente, el Informe de la Defensoría del Pueblo (R.D. N° 040-2003-DP, publicado en El Peruano el 19/12/2003) y la Comisión de Alto Nivel (R.S. N° 007-2003-SA, publicado el 09/12/2003), consideraron en sus informes, emitidos en diciembre de 2003, que este método no es abortifaciente y debe ser ofertado en todos los servicios de salud del Estado. 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, de que un mismo método –la AEO– es considerado bueno para la comercialización, pero dañino cuando se trata de su distribución gratuita. En consecuencia, son las mujeres de los

sectores pobres quienes sufren la discriminación al no poder acceder a estos.
Estado actual: Comisión de Salud, 07/03/03.

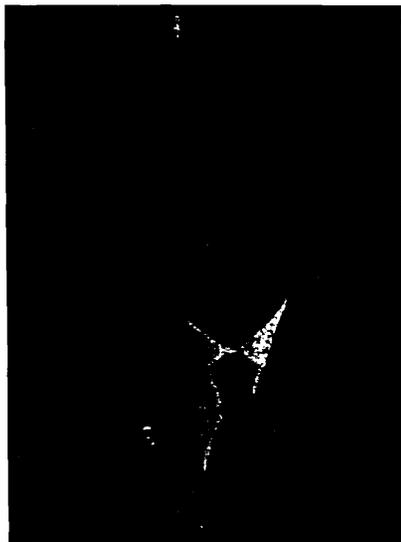
Ley que propone crear un Instituto de Lucha contra el SIDA. (Proyecto 1288). Presentado por Héctor Chávez Chuchón, Unidad Nacional, 14/11/01.

Propuesta: Creación del Instituto de Lucha contra el SIDA en coordinación con diversas instituciones (incluida la iglesia Católica y otras confesiones religiosas), para que se encargue de la elaboración de un programa preventivo y del abaratamiento de las medicinas antiretrovirales. El directorio estaría conformado por el Presidente de la República y los Ministros de Salud, Educación, Economía, Relaciones Exteriores y Justicia.

Efectos en la vida de mujeres y hombres
El SIDA, es un problema de Salud Pública por lo tanto debe ser tratado

como tal y los programas destinados a combatir la propagación de esta enfermedad deben brindar información adecuada, sin prejuicios de ningún tipo. Impulsar campañas de orientación y educación sobre los reales riesgos de contraer el SIDA ya que no sólo a través de las relaciones sexuales prematrimoniales, sino también dentro del matrimonio debido a la infidelidad de uno de los cónyuges. Se debe enfatizar la participación del Promudeh en la directiva, y darle una perspectiva de género al problema, si antes había 1 mujer por cada 10 varones con VIH, ahora la cifra es de 1 mujer por cada 3 varones, muchas mujeres contraen la enfermedad por la infidelidad de sus esposos.

Estado actual: Archivado en la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado y falta dictaminar en la Comisión de Salud, 20/03/03.



Congresista Héctor Chávez Chuchón.

DERECHOS SEXUALES Y DERECHOS REPRODUCTIVOS EN PELIGRO

Todos estos proyectos estarían indicando que el congresista HÉCTOR CHÁVEZ CHUCHÓN, no sólo se niega a aceptar que las mujeres son sujetos de derecho con capacidad para tomar decisiones libres e informadas respecto a cuál es la mejor opción anticonceptiva para cada una de ellas, sino que demanda que sea el Estado, a través de su tutela, quien restringiendo la oferta determine lo que es mejor para cada una.

Si usted quiere escribirle o hacerle llegar sus comentarios al congresista Héctor Chávez Chuchón, representante por la región Ayacucho, puede hacerlo dirigiéndose a cualquiera de las siguientes direcciones: Jr. Azángaro 208, oficina 201, Lima, o al correo electrónico: hchavez@congreso.gob.pe

BEST AVAILABLE COPY

Todos los sábados a las 8 de la noche y los domingos, a las 6 de la tarde, en Canal N

«Barra de Mujeres»

PROLID
Banco Interamericano de Desarrollo

Jennie Dador y Ana María Yáñez
al frente de un programa sin igual

USAID

Proyectos de ley referidos a Discriminación

Ley que habilita un porcentaje de plazas concursables en el sector público para personas con discapacidad. (Proyecto 10094). Presentado por Enma Vargas de Benavides, Unidad Nacional, 18/03/04.

Propuesta: Modifica el artículo 36º del la Ley General de la Persona con Discapacidad.

Artículo 36º.- Habilitación de plazas concursables y bonificación en el concurso de méritos para cubrir vacantes.

Facúltese al sector público nacional para que en los concursos públicos de captación de nuevo personal se habiliten del total de plazas concursables un 20% para personas con discapacidad, quienes concursarán entre sus pares.

En los concursos para la contratación de personal del sector público, las personas con discapacidad tendrán una bonificación de 15 (quince) puntos en el concurso de méritos para cubrir la vacante."

Efectos en la vida de mujeres y hombres

La bonificación de 15 (quince) puntos en el concurso de méritos para cubrir la vacante, así como la habilitación del 20% de plazas concursables en el sector público, se justifica en las dificultades que las personas con discapacidad tienen para acceder a la educación y a la formación para el trabajo. Dado que reconoce que las oportunidades no son las mismas para todos los grupos sociales, sería interesante que incluya en su iniciativa un mecanismo por el cual asegure la participación de las mujeres en la competencia por ese 20% de las plazas concursables.

Ley de acogida familiar para personas mayores o discapacitadas. (Proyecto 7992). Presentado por Martha Moyano Delgado, No Agrupado, 26/08/03.

Propuesta: el pacto de acogida consiste en la relación entre personas sin vínculos directos de parentesco, por motivos de edad o discapacidad a cambio de una contraprestación; ésta puede realizarse mediante la cesión de bienes muebles y/o inmuebles o en dinero. *Este pacto no incluye la administración legal de bienes ni la representación legal de las personas acogidas por las acogedoras. La acogida debe constituirse en escritura pública, la cual debe inscribirse en el registro correspondiente.*

Efectos en la vida de mujeres y hombres

Para que el "pacto de acogida" sea viable en nuestro país, se requiere que la población adulta mayor y/o con

discapacidad cuente con los recursos económicos suficientes para pagar por el servicio de cuidado.

Además, las personas que sí cuentan con estos recursos tienden a solicitar cuidados especializados.

Si bien, la presente iniciativa está orientada a promover el apoyo mutuo entre quienes necesitan de cuidados y aquellos que a cambio de una contraprestación están dispuestos a brindárselo, debido a la desigualdad en la distribución del ingreso, la mayor parte de la población del Perú, experimentan esa etapa de la vida sin ningún tipo de protección y muchas veces en estado de completo abandono.

Proyecto de Ley Nº 10250 Ley que crea el Fondo Nacional de Prevención de la Discapacidad (FONPREDIS). Presentado por Dora Núñez Dávila, Frente Independiente Moralizador, 01/04/04.

Propuesta: crea el Fondo Nacional de Prevención de las Discapacidades (FONPREDIS), adscrito al pliego presupuestal del Consejo Nacional para la Persona con Discapacidad (CONADIS), organismo público descentralizado del MIMDES, en concordancia al artículo 8º inciso a y g de la Ley Nº 27050.

El FONPREDIS tiene la finalidad de canalizar recursos para las acciones descentralizadas de prevención de las discapacidades, las cuales deberán desarrollarse en todo el país en forma sostenible y con mediciones periódicas sobre sus efectos.

El FONPREDIS esta constituido por los recursos que le asigne el Tesoro público, ingresos propios, donaciones, transferencias y reembolsos que dicho fondo genere. El FONPREDIS es intangible.

Efectos en la vida de mujeres y hombres

La prevención de las discapacidades no pasa únicamente por la creación de un Fondo, si bien los recursos son importantes, éstos sirven de poco si no se enmarcan en una política pública orientada a reducir las causas de las discapacidades previsibles y a detectar a tiempo aquellas enfermedades degenerativas que por su naturaleza terminan colocando en situación de discapacidad a quienes las padecen; así como a promover una cultura de respeto y atención intersectorial a las personas con discapacidad, reconociendo a su vez al interior de este grupo poblacional los intereses y demandas de género, generación y culturales.

La presente iniciativa no señala cuáles serían tales actividades, tampoco alude a la necesidad de mejorar la calidad de los servicios de salud que actualmente tenemos ni a la difusión de información oportuna que la población necesita para prevenir males evitables.

Proyecto de Ley Nº 10249 Ley que instituye el 15 de mayo como día internacional de la familia. Presentado por Dora Núñez Dávila, Frente Independiente Moralizador, 01/04/04.

Propuesta: instituye el 15 de mayo como día internacional de la familia y crea una Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada de formular políticas públicas orientadas a dar cumplimiento a los Tratados Internacionales y Nacionales sobre familia, así como también de la Décimo Sexta Política de Estado del Acuerdo Nacional, que establece el compromiso de fortalecer la familia como espacio fundamental del desarrollo integral de las personas.

Efectos en la vida de mujeres y hombres

A menudo, cuando se habla de 'la familia' se suele obviar la complejidad de las relaciones familiares y peor aun se la entiende como una institución fija y con características únicas de un modelo predominante. Sería interesante que la presente iniciativa se refiera a "las familias" en un lenguaje plural reconociendo la diversidad de familias que existen en nuestra sociedad.

Respecto a la conformación de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, creemos (por lo que ha venido ocurriendo con este tipo de instancias) que sería una inversión poco productiva de tiempo y de recursos.

Proyecto de Ley Nº 10456 que propone cambiar la denominación del actual Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) por el Ministerio de la Familia. Presentado por Fabiola Morales Castillo, Unidad Nacional, 29/04/04.

Propuesta: modifica la Ley Nº 27779, con la finalidad de cambiar el nombre y funciones al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

Artículo 2.- Competencias

"El Ministerio de la Familia, Mujer y Desarrollo Social formula, aprueba, ejecuta y supervisa las políticas de familia, mujer y desarrollo social promoviendo el fortalecimiento de la familia y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, igualdad de oportunidades para la niñez, la tercera edad, y las poblaciones en situación de pobreza, discriminadas y excluidas".

Efectos en la vida de mujeres y hombres

La presente iniciativa es la cuarta, en lo que va del período legislativo 2001-2006, que pretende cambiar el actual MIMDES por el Ministerio de la Familia; si bien las competencias en lo que respecta a las problemáticas que afectan a las mujeres pareciera no verse en riesgo, en la práctica, el cambio de denominación trae consigo el cambio de competencias del ministerio en su conjunto.

Es alarmante, además, cómo los esfuerzos de los sectores más inclusivos de la sociedad civil son interpretados como un intento de desfigurar la imagen de familia. La autora del presente proyecto de ley pretende impulsar acciones orientadas a proteger a la institución familiar olvidando que el significado de ésta no es otro que el que sus miembros quieran darle y no una definición cerrada y excluyente. Por ello, desde aquí, invitamos a los y las legisladoras a pensar de una forma más inclusiva en las familias y a no olvidar que los problemas que afectan a las mujeres en nuestro país, lejos de resolverse, parecen estar empeorando.

Proyectos de ley referidos a Violencia Sexual y Familiar

Proyecto de Ley Nro. 10296 Ley que modifica los artículos N° 10° y 22° de la Ley N° 26260, referentes al incumplimiento de las medidas de protección cautelar. Presentado por Judith De La Mata Fernández, Célula Parlamentaria Aprista, 06/04/04. Propuesta: modifica el artículo 10° de la Ley de Protección frente a la violencia familiar, referidos al incumplimiento de las medidas de protección cautelar. La modificación al citado artículo se refiere a la fijación de 48 horas como

tiempo máximo para dictar las medidas de protección inmediatas que la situación exija.

Propone también la modificación del artículo 22° de la misma ley, agregándole el siguiente párrafo:

Si la resolución judicial establece como medida de protección el tratamiento del agresor y éste no cumple el mandato judicial el Juez deberá variar la medida de protección a favor de la víctima y ordenar la salida temporal del agresor del domicilio o el impedimento temporal de visitas si se encontrara fuera del domicilio.

Efectos en la vida de mujeres y hombres

Con la dación de la Ley de protección frente a la violencia familiar se reconoció que la violencia familiar era un problema que por su gravedad ameritaba la intervención del Estado. A su vez, las posteriores modificaciones contribuyeron a mejorar la ley.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera a la violencia contra las mujeres, como un asunto de salud pública. En este sentido, la presente iniciativa legislativa contribuye a subsanar los puntos débiles de la ley 26260, los cuales están referidos a las medidas de protección. Éstas hallan sentido sólo en la medida en que se expidan en el momento oportuno y no cuando por darse tardíamente permiten el agravamiento de las situaciones de violencia y hasta la pérdida de vidas humanas.

Junto a estas medidas se debe trabajar sostenidamente para que los operadores (hombres y mujeres) a cargo de la atención a víctimas de violencia, realicen su trabajo bajo principios de la ética de la función pública, libres de estereotipos y prejuicios que en muchos casos hacen nuevamente víctimas a quienes reportan estas situaciones de violación de los derechos humanos.

Proyecto de Ley Nro. 10327 Ley que modifica el Código Penal e Incorpora el Delito de Violencia Familiar. Presentado por Dora Núñez Dávila, Frente Independiente Moralizador, 13/04/04.

Propuesta: ley que tipifica el delito de Violencia Familiar y lo incorpora en el Código Penal.

Artículo 151° - A:

El que practique en forma reiterada (3 sucesos mínimos) definidas como violencia familiar será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de dos ni mayor de 4 años.

Artículo 151°-B:

La forma agravada establece una pena no menor de 3 años y se refiere a los casos donde el que ejerce la violencia es funcionario o servidor público, integrante de la PNP, docente, profesional de la salud o del Poder Judicial; o cuando el agraviado es menor de edad, persona con discapacidad o adulto mayor y si el hecho de violencia ha sido calificado como lesiones por el médico legista.

Efectos en la vida de mujeres y hombres

Esta iniciativa legislativa busca conseguir sanciones efectivas frente a la violencia familiar, la que mayoritariamente ocurre en contra de las mujeres. Sin embargo, la criminalización de las conductas no es siempre la mejor respuesta del sistema.

Adicionalmente, consideramos que establecer la reiterancia como un requisito para que se configure el delito es una limitante; igualmente hay una incoherencia legislativa pues el bien jurídico vulnerado no es el orden familiar sino la vida, el cuerpo y la salud. Asimismo, el artículo 121°-A, ya señala que cuando el autor de las lesiones sea el cónyuge, conviviente, ascendiente, descendiente natural o adoptivo, pariente colateral de la víctima o la pena será no menor de 5 años.

La no discriminación por orientación sexual

Actualmente existen en el Congreso de la República dos proyectos de ley, uno del congresista Javier Díez-Canseco (3372) y otro de Wilmer Rengifo Ruíz (3468), destinada a modificar el artículo 323° del Código Penal, señalando expresamente como una de las formas

más odiosas de discriminación la que se practica por la orientación sexual de las personas. A la fecha, ambos cuentan con Dictamen Favorable de la Comisión de Derechos Humanos; sin embargo, no han sido priorizados en la agenda para su debate por el Pleno.

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 y Ana María Yáñez

al frente de un programa sin igual

PROLID
Banco Interamericano de Desarrollo

USAID

Proyectos de ley referidos Violencia Sexual y Familiar

Ley que incorpora el delito de Violencia Familiar al Código Penal. (Proyecto 10421). Presentado por Judith De La Mata y Martha Moyano Delgado, Multipartidario, 26/04/04. **Propuesta:** incorpora: Artículo 150º-A Delito de Violencia Familiar

Quien de manera habitual emplee fuerza, intimidación o haga objeto de persecución a su cónyuge o ex cónyuge, conviviente o ex conviviente, con quien haya procreado un hijo, ascendiente, descendiente, pariente colateral hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, con la finalidad de causarle daño físico, psicológico o ambos, independientemente que pueda o no producir lesiones, será sancionado con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cuatro años.

Efectos en la vida de mujeres y hombres

Saludamos la iniciativa de incorporar en el Código Penal el delito de Violencia Familiar, ya que como bien explica el presente proyecto de ley, en la actualidad estas agresiones son asimiladas bajo el delito de lesiones, lo que exige que la agresión sea grave para merecer una sanción penal. Sin embargo, al colocar el requisito de *emplear la fuerza de manera habitual* para tipificar la acción como delito de violencia familiar, expone a las víctimas (en su mayoría mujeres) a un maltrato sistemático.

Asimismo, consideramos que la ubicación correcta de este nuevo tipo penal sería en el Título I sobre delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, Capítulo III, lesiones, y no en el Título III referido a delitos contra la familia, no olvidemos que el bien jurídico es la integridad física y emocional de las personas y no de la familia como colectivo.

Ley que modifica el T.U.O. de la Ley N° 26260 - Ley de protección frente a la violencia familiar. (Proyecto 10479). Presentado por Luis González Posada, Célula Parlamentaria Aprista, 04/05/04. **Propuesta:** modifica el T.U.O. de la Ley N° 26260 - Ley de protección frente a la violencia familiar. Incluye el literal h) en el artículo 2º de la referida ley.

h) Parientes colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad de cualquiera de los convivientes, aunque no habiten en el hogar, pero concurren a él regularmente.

Modifica el artículo 3º del D.S N° 006-97-JUS-T.U.O. de la Ley N° 26260 en los términos siguientes:

Es obligación del Estado establecer políticas permanentes a favor de la lucha contra la Violencia Familiar, orientadas a la prevención, promoción, protección del derecho de las personas a la paz y a la tranquilidad y a garantizar el respeto de sus demás derechos debiendo realizarse con este propósito las siguientes acciones.

a) (...) Implementando la enseñanza del Curso de Educación Familiar y estableciendo obligatoriamente los programas de Escuela para Padres, en los niveles de educación primaria y secundaria, en coordinación con el Ministerio de Educación.

e) Promover la creación de Comités de Protección contra la Violencia Familiar a nivel local y regional, con la participación activa de la sociedad civil, de entidades públicas y privadas dedicadas a la lucha contra la violencia familiar; para coordinar de manera conjunta la planificación y la ejecución, según la labor que realicen, de planes de prevención y control, tratamiento y rehabilitación del agresor y la familia.

También establece capacitación permanente a Jueces, fiscales, médicos, agentes de salud, agentes de educación, personal de la PNP (...) gobernadores, tenientes gobernadores y profesionales de instituciones dedicadas a la problemática de Violencia Familiar.

Establece además:

El plazo de 15 días como máximo para realizar las investigaciones preliminares y practicar las notificaciones correspondientes. Que cada Comisaría de Mujeres cuente con fichas de control que contengan todos los datos de la víctima para evitar la duplicidad de identidad y poder establecer una estadística cuantitativa de los casos de Violencia Familiar.

Efectos en la vida de mujeres y hombres

Nos parece acertado incluir a los parientes colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad en el caso de las relaciones de convivencia. Esta ampliación de los sujetos pasibles de ser considerados agresores implica mayor protección para las víctimas.

En cuanto a las políticas propuestas, resulta más pertinente fortalecer la enseñanza del respeto a los derechos humanos de las mujeres y niñas(os). Las otras propuestas están ya recogidas en la ley y su desarrollo corresponde a los gobiernos locales.

En lo que se refiere al plazo de investigación actualmente es de 5 días, ampliarlo a 15 podría convertirse en un factor de riesgo adicional para la víctima; aunque sabemos que en la práctica no se cumple.

Ley que modifica la Ley N° 27911 que regula medidas administrativas extraordinarias para el personal docente o administrativo implicado en delitos de violación de la libertad sexual. (Proyecto 10403). Presentado por Enma Vargas de Benavides, Unidad Nacional, 22/04/04.

Propuesta: modifica la Ley N° 27911 y adiciona al artículo 2º el siguiente párrafo: *En el caso del docente o personal administrativo involucrado en la comisión de un delito de violación de libertad sexual que haya sido privado de su libertad, se suspende el pago de sus remuneraciones hasta que resuelva su condición jurídica. En caso de sentencia absolutoria se hace efectiva sus remuneraciones devengadas. En caso de sentencia condenatoria, pierde el derecho a percibir remuneración, sin perjuicio de la destitución del servicio.*

Efectos en la vida de mujeres y hombres

Consideramos que no sería apropiada la modificación que propone la presente iniciativa ya que se pretende castigar a quienes están envueltos en denuncias de delitos contra la libertad sexual antes de haberse determinado su culpabilidad. De aprobarse esta iniciativa, no se estaría respetando el principio de presunción de inocencia que establece la Constitución; *«in dubio pro reo»*.

Ley que modifica el artículo 174º del Código Penal referente al delito de hostigamiento sexual. (Proyecto 10621). Presentado por José Carrasco Távara, Célula Parlamentaria Aprista, 20/05/04. **Propuesta:** adiciona el artículo 174º al Código Penal con los siguientes términos: **Artículo 174 Aº-**

El que, aprovechando la situación de dependencia, autoridad o vigilancia realiza insinuaciones sexuales, verbales, físicas o de otro tipo, todas las alusiones sexuales explícitamente despectivas contra la dignidad u observaciones hechas por alguien, que ofenden a la persona, le provocan la sensación de sentirse amenazada, humillada, tratada con condescendencia u hostigada, lo que perturba su rendimiento laboral, socava su sentimiento de seguridad en el empleo, creando un ambiente laboral amenazador o intimidatorio, será reprimido con una pena privativa de libertad no menor de cuatro (04) ni mayor de seis (06) años.

Efectos en la vida de mujeres y hombres

La presente iniciativa reconoce que el problema del hostigamiento sexual es un fenómeno mayoritariamente ejercido por hombres contra mujeres; no obstante, no se agota en la relación masculino/femenino.

El debate sobre la mejor manera de erradicar y sancionar el acoso sexual se instala en dos propuestas: la sanción administrativa de un lado y la penalización de dicha práctica por otro.

Es importante señalar que aunque la penalización de esta práctica no garantiza su erradicación, los argumentos para rechazar esta propuesta a menudo son discriminatorios contra las mujeres. Finalmente, cabe señalar que la presente propuesta sólo se ocupa del hostigamiento sexual en el ámbito laboral, dejando fuera los otros espacios donde éste se manifiesta.

Proyectos de ley referidos a Discriminación

Ley que propone cambiar la denominación del actual Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) por

el **Ministerio de la Familia**. (Proyecto 10456). Presentado por Fabiola Morales Castillo, Unidad Nacional, 29/04/04.

Propuesta: modifica la Ley N° 27779, con la finalidad de cambiar el nombre y funciones al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

Artículo 2.- Competencias

El Ministerio de la Familia, Mujer y Desarrollo Social formula, aprueba, ejecuta y supervisa las políticas de familia, mujer y desarrollo social promoviendo el fortalecimiento de la familia y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, igualdad de oportunidades para la niñez, la tercera edad, y las poblaciones en situación de pobreza, discriminadas y excluidas.

Efectos en la vida de mujeres y hombres

La presente iniciativa es la cuarta, en lo que va del período legislativo 2001-2006, que pretende cambiar el actual MIMDES por el Ministerio de la Familia. Si bien las competencias en lo que respecta a las problemáticas

que afectan a las mujeres pareciera no verse en riesgo, en la práctica el cambio de denominación trae consigo el cambio de competencias del ministerio en su conjunto.

Es alarmante, además, cómo los esfuerzos de los sectores más inclusivos de la sociedad civil son interpretados como un intento de desfigurar la imagen de familia.

La autora del presente proyecto de ley pretende impulsar acciones orientadas a proteger a la institución familiar olvidando que el significado de ésta no es otro que el que sus miembros quieren darle y no una definición cerrada y excluyente. Por ello, desde aquí, invitamos a los y las legisladoras a pensar de una forma más inclusiva en las familias y a no olvidar que los problemas que afectan a las mujeres en nuestro país lejos de resolverse, parecen estar empeorando.

VOCES DESDE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

REPRODUCIMOS UN EXTRACTO DE LAS OPINIONES DE LA CONGRESISTA MARTHA HILDEBRANDT EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL, EL LUNES 24 DE MAYO, A PROPÓSITO DEL PROYECTO DE LEY N° 8524/2003-CR, QUE PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN A LA MADRE ADOLESCENTE.



Congresista Martha Hildebrandt

Martha Hildebrandt: «Perdón, presidenta, en la intervención del Ministerio de Salud debería ser más explícita en el hecho de que deberían proporcionar los procedimientos anticonceptivos, porque las muchachas no salen embarazada por amor, salen embarazadas por sexo. Entonces, si acá se dice tan vagamente, tan líricamente, tan lindamente, que el Ministerio de Salud va a colaborar ¿con qué? ¿con conferencias?, ¡no! Tiene que haber reparto de diafragmas y de lo que sea necesario, porque tenemos que hablar claro: si las adolescentes salen embarazadas es porque tienen vida sexual, si tienen vida sexual deben ser

tratadas como mujeres y a las mujeres que tienen un hijo y no quieren tener el segundo hay que darle el manejo de los anticonceptivos, así de fácil, así de claro... porque hacemos unas leyes que parecen para «Caperucita Roja». ¡Dios mío! Esto es no reconocer que ellas están practicando el sexo y que van seguir haciéndolo; entonces, hay que evitar que tengan el segundo hijo y no como dice Martha Moyano, que tienen dos o tres de diferentes padres; entonces, esto va a ser una ley de 'Promoción de la Madre Adolescente'. Lamentablemente, su propuesta no fue aprobada.

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 y Ana María Yáñez

al frente de un programa sin igual

PROLID

Banco Interamericano de Desarrollo

UNFPA

USAID

Proyectos de ley relacionados al Niño(a) y Adolescente

Proyecto de Ley que modifica el Código de los Niños y Adolescentes extendiendo los beneficios y derechos que gozan los niños y adolescentes al concebido. (Proyecto 8521). Rosa Florián Cedrón, Unidad Nacional, 13/10/04.

Propuesta: modifica los artículos I, II y VI del Título Preliminar y los artículos 1°, 2°, 22°, 51° y 56° de la Ley 27337, Código de los Niños y Adolescentes, en los siguientes términos:

Artículo I.- Definición.- *Se considera menor de edad a todo ser humano desde su nacimiento hasta antes de cumplir los 18 años de edad.*

Se considera niño a todo ser humano desde su nacimiento hasta antes de cumplir los doce (12) años de edad y adolescente desde los doce (12) hasta antes de cumplir los dieciocho (18) años de edad.

El Estado protege al concebido para todo lo que le favorece. Si existiera duda acerca de la edad de una persona, se le considerará niño o adolescente mientras no se pruebe lo contrario.

Artículo II.- Sujeto de derechos.- El concebido, el niño y el adolescente son sujetos de derechos, libertades y de protección específica. Los niños y los adolescentes deben cumplir las obligaciones consagradas en esta norma.

Artículo VI.- Extensión del ámbito de aplicación.- La obligación de atención al niño y al adolescente se extiende al concebido, a la madre y a la familia del mismo.

Artículo 1°.- A la vida.- El concebido, el niño y el adolescente tienen derecho a la vida. Nadie puede atentar contra la integridad del concebido, el niño y el adolescente. Están prohibidos los experimentos o manipulaciones genéticas contrarias a su integridad y desarrollo físico o mental.

Artículo 2°.- A su atención por el Estado desde su concepción. El Estado promueve el libre acceso a las prestaciones de salud en condiciones adecuadas para la atención de la madre y el concebido durante la etapa del embarazo, parto y la fase postnatal. Otorga atención especializada a la adolescente madre y promueve la lactancia materna y el establecimiento de centros de cuidado diurno. La sociedad coadyuvará a hacer efectivas tales garantías.

Efectos en la vida de mujeres y hombres

Desde hace algún tiempo, se vienen presentando iniciativas legislativas y resoluciones ministeriales orientadas a la protección del no nacido o concebido. Los efectos simbólicos de éstas son grandes y lejos de cumplir su objetivo principal, que es el de

desalentar las prácticas abortivas, éstas se siguen dando cada vez con más frecuencia, como lo muestran las últimas estadísticas.

Desafortunadamente, las acciones en favor de la defensa y protección del concebido no van acompañadas de similares acciones a favor de los niños y adolescentes. Si bien existen leyes que tienen como objetivo protegerlos, en la realidad tenemos que iniciativas legislativas que mejoran los mecanismos de protección ya existentes demoran varios años en ser aprobadas.

Finalmente, sorprende que la extensión de los derechos de los niños(as) y adolescentes al concebido no incluya los derechos patrimoniales.

Proyecto de Ley que regula el proceso de filiación de paternidad extramatrimonial. (Proyecto 10772). Presentado por Alcides Chamorro Balvín, Frente Independiente Moralizador, 09/06/04.

Propuesta: regula el proceso de filiación de paternidad extramatrimonial.

Artículo 1°.- Demanda y Juez competente. Quien tenga interés en obtener una declaración de paternidad puede pedir a un Juez de Paz Letrado que expida resolución declarando la filiación demandada.

Si el emplazado no formula oposición dentro del plazo de diez días, el mandato se convertirá en declaración judicial firme de paternidad.

Artículo 2°.- Oposición

La oposición suspende el mandato si el emplazado se obliga a realizarse y pagar la prueba biológica del ADN dentro de los diez días siguientes a la fecha en que el demandante preste garantía dineraria por el costo de la prueba.

Si transcurridos los diez días desde la notificación de la prestación de garantía, el oponente no cumpliera con la realización de la prueba, la oposición será declarada improcedente y el mandato se convertirá en declaración judicial firme de paternidad.

Artículo 3°.- Oposición fundada

Si la prueba produjera un resultado negativo, la oposición será declarada fundada, se ordenará que el oponente haga cobro de la prueba con la garantía respectiva y el demandante será condenado a las costas y costos del proceso.

Artículo 4°.- Oposición infundada

Si la prueba produjera un resultado positivo, la oposición será declarada infundada, el mandato se convertirá en declaración judicial firme de paternidad, se ordenará la devolución de la garantía al demandante y el emplazado será condenado a las costas y costos del proceso.

Efectos en la vida de mujeres y hombres

Se trata de un procedimiento especial, pero con las garantías necesarias para que las partes involucradas hagan valer su derecho.

Sin embargo, la garantía que la demandante debe empozar constituye una barrera para el acceso a la justicia, aunque este dinero luego le sea devuelto.

Igualmente, el demandado más allá de ser el padre, dada la situación de pobreza generalizada, podría no contar con el dinero para pagar la prueba de ADN. Por ello recomendamos la búsqueda de una salida intermedia.

Proyectos de ley relacionados a Uniones de Hecho

Proyecto de Ley que crea el Registro de Uniones de Hecho de varón y mujer. (Proyecto 10825). Presentado por Dora Núñez Dávila, Frente Independiente Moralizador, 16/06/04.

Propuesta: crea el Registro de las Uniones de Hecho en el Registro de Estado Civil con sede en las municipalidades en el ámbito nacional.

Cualquier hombre y mujer que mantenga una relación estable de convivencia, libres de impedimento matrimonial y que resida en el ámbito de la jurisdicción de la municipalidad, podrá solicitar por escrito su inscripción de la unión de hecho ante el Registro de las Uniones de Hecho, para lo cual deberá cumplir con lo establecido en el artículo 326° del Código Civil.

Para efectos de la inscripción, los solicitantes luego de cumplir con los requisitos establecidos en el artículo anterior, luego de (10) días útiles obtendrán la respuesta del funcionario del Registro de Estado Civil con la autorización o no para proceder a inscribir la unión de hecho en el Registro de las Uniones de Hecho, expidiendo una Constancia que de fe del mismo.

Efectos en la vida de mujeres y hombres

La unión de hecho es una forma arraigada de constituir familia en nuestro país. De ahí que la inscripción registral de la misma, conforme ocurre en otros países, proporcionaría seguridad jurídica a sus miembros y evitaría situaciones injustas dada la dificultad de su probanza.

Es lamentable que frente a las diversas formas de familia que existen en nuestra sociedad ésta pretenda ser

circunscrita a la unión de un hombre y una mujer. Sobre todo si tomamos en cuenta que las familias que más carecen de seguridad jurídica son las familias conformadas por personas del mismo sexo.

Proyectos de ley relacionados a Discriminación y Promoción

Proyecto de Ley que cambia la denominación y funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social por el de Ministerio de la Mujer, Familia y Desarrollo Social. (Proyecto 10713). Presentado por Héctor Chávez Chuchón, Grupo Parlamentario Democrático Independiente, 31/05/04.

Propuesta: modifica la denominación y funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, asignándole expresamente la competencia respecto de la Familia.

Efectos en la vida de mujeres y hombres

Existen varias iniciativas legislativas que proponen el cambio de denominación y funciones del actual MIMDES por el Ministerio de la Mujer, Familia y Desarrollo Social.

Aunque el autor de la presente iniciativa señale que este cambio de funciones y de denominación del ministerio en cuestión, no busca subsumir la referencia a la mujer dentro del concepto de familia, es importante señalar que en los últimos meses se vienen desarrollando audiencias públicas, y conversatorios en los que se enfatiza y se aboga a favor de asumir un enfoque de familia en las políticas públicas dirigidas, por ejemplo, a la erradicación de la pobreza. Es más la actual ministra de la mujer señaló en una oportunidad que era mejor asumir la perspectiva integral de familia sobre

las políticas sectoriales. Además, en la última Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL, la delegada del Perú, quien forma parte del MIMDES, enfatizó en la importancia de abordar los problemas sociales como la pobreza y la desigualdad entre los géneros desde un enfoque de familia. Entonces, pese a que se diga que la presente propuesta no pretende subsumir la referencia a la mujer dentro del concepto de familia, en la práctica son evidentes los intentos por concretar este implícito objetivo. Finalmente, cabe señalar que debido a que la desigualdad entre los géneros sigue siendo muy grande, lejos de pretender cambiar la denominación y funciones del MIMDES, se debería promover que las mujeres no sean una referencia *—como dice el autor—* en dicho ministerio.

VOCES DESDE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

POR UNANIMIDAD LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA APROBÓ EL MIÉRCOLES 23 DE JUNIO LA ACTUALIZACIÓN DEL DICTAMEN DE LA LEY DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE VARONES Y MUJERES, CON EQUIDAD DE GÉNERO. LA VOTACIÓN QUEDÓ DE LA SIGUIENTE MANERA:



- ◆ Se aprobó por mayoría hablar de género en lugar de sexo en todo el texto de la ley.
- ◆ El texto del artículo 1º fue aprobado por unanimidad y quedó redactado así: "Objeto de la ley.- Establecer la normatividad necesaria a fin de garantizar a todas las personas el pleno ejercicio de su derecho para la promoción de la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, es decir, con equidad de género".
- ◆ Asimismo, que sea el MIMDES (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social) que se encargue del cumplimiento de esta norma y no una comisión consultiva. Se suprimió el artículo 7º por unanimidad.
- ◆ En el artículo 6º inciso "c", el congresista Santa María propuso que además del ejercicio de la sexualidad sana y placentera ésta sea responsable. Fue aprobado por unanimidad.
- ◆ Se retiró el término de "orientación sexual", por unanimidad.



Se aprobó el pedido de la congresista Anel Townsend referente a que en el artículo 3º se mantenga igualdad de oportunidades entre varones y mujeres; además, que en este artículo sólo se refiera a la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, pues los otros grupos sociales ya tienen leyes que los contemplan.

El congresista Gustavo Pacheco manifestó que esta era una ley de igualdad de oportunidades entre varones y mujeres y por lo tanto todos los títulos serán señalados de esta manera.

Por su parte, la congresista Gloria Helfer respaldó este proyecto porque así se estaría cumpliendo la Décimo Primera Política de Estado del Acuerdo Nacional.



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 y Ana María Yáñez

al frente de un programa sin igual

PROLID

Banco Interamericano de Desarrollo

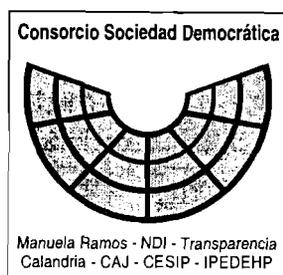
UNFPA

USAID

OJO CIUDADANO en el Congreso

BOLETÍN INFORMATIVO DEL CONSODE

Año 2, N° 3, abril 2004



© 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, abril del 2004
1.200 ejemplares
Hecho el Depósito Legal N° 2003-0786

Diseño y diagramación: Gisella Scheuch

El Consorcio Sociedad Democrática (CONSODE) reúne a diversas instituciones, las que bajo el financiamiento de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), buscan 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 Consorcio 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 N° 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
1. EL PARLAMENTO PERUANO Y SU CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD	17
1.1. Los bajos niveles de aprobación del Congreso	17
1.2. Percepción ciudadana de los congresistas	20
1.3. El manejo de la imagen y la comunicación	23
2. LA GESTIÓN PEASE	27
3. LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA	31
3.1. La agenda legislativa anual 2003 - 2004	31
3.2. El trabajo legislativo de las comisiones	33
3.3. La calidad de la legislación	36
3.4. Aportes ciudadanos a la labor legislativa (Desde 1 de octubre del 2001 al 4 de febrero del 2004)	41
4. LOS ASESORES PARLAMENTARIOS	45
5. LA FISCALIZACIÓN	51
5.1. El trabajo de la Comisión de Fiscalización y Contraloría	51
5.1.1. Subcomisiones encargadas por el Pleno del Congreso	51
5.1.2. Subcomisiones investigadoras de la Comisión de Fiscalización y Contraloría	53
5.2. Comisiones investigadoras (Pleno)	55

6. EL CONTROL POLÍTICO	59
6.1. Presencia de los ministros en el Pleno	59
6.1.1. Presentación de la política general del gobierno	60
6.1.2. Sustentación y debate de los proyectos del presupuesto público	60
6.1.3. Participación en debates e informes diversos	60
6.1.4. Estación de preguntas	61
6.1.5. Interpelaciones	61
6.2. Acusaciones constitucionales	61
7. PRESUPUESTO DEL CONGRESO	65
7.1. Análisis comparado de los presupuestos de los parlamentos de los países andinos en el 2003	67
8. LAS REMUNERACIONES DE LOS CONGRESISTAS	71
CONCLUSIONES	73

PRESENTACIÓN

no de los temas más gravitantes en cuanto a funcionamiento de la democracia se refiere, es el del Parlamento. Este poder del Estado es el eje de la representación política. Así, cuando es sólido y consolida el respaldo de los ciudadanos y ciudadanas, favorece a todo el sistema político. Por el contrario, cuando es frágil y proyecta una imagen negativa, la democracia se debilita.

Ojo Ciudadano en el Congreso presenta, en la perspectiva de contribuir a su fortalecimiento, una mirada a los aspectos básicos que componen el trabajo del Congreso: la representación, la legislación, la fiscalización y el control político. Esta visión debe permitir a la ciudadanía y a los propios parlamentarios tener mayores aportes críticos de cara a una mejora de la organización y gestión del Congreso y de los congresistas.

Cuando un Parlamento no responde a las expectativas que la gente tiene de él, las relaciones con los ciudadanos se deterioran, éstos pierden la confianza en sus represen-

tantes e, incluso, llegan a cuestionar la misma legitimidad de su poder. Es en este contexto donde pretende incidir el Consorcio Sociedad Democrática (CONSODE), brindando información detallada, analizando y proponiendo caminos de modernización y mejora institucional.

La elaboración del presente informe ha estado a cargo de la Comisión Andina de Juristas (CAJ), en su calidad de institución miembro de Consorcio Sociedad Democrática (CONSODE), bajo el financiamiento de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID). Renzo Chiri fue el coordinador general; el equipo de investigadores estuvo constituido por Raúl Mendoza Cánepa, Rodolfo Albán, Jean Carlo Huároc, Luis Enrique Aguilar y Luis Pérez-Albela. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Cecilia Heraud.

Este informe pudo llevarse a cabo por la valiosa y oportuna colaboración de la Oficialía Mayor del Congreso de la República.

Abril del 2003

Enrique Bernales Ballesteros
Director Ejecutivo - Comisión Andina de Juristas

INTRODUCCIÓN

a democracia se sustenta en la voluntad popular así como en las reglas, procedimientos y órganos que permiten organizarla. Cuando los ciudadanos y ciudadanas mayoritariamente empiezan a cuestionar el funcionamiento de los poderes estatales, la democracia es afectada por una crisis de representación: la gente deja de creer en sus representantes y el mandato se debilita. En realidad, importa conocer la razón del creciente descrédito de las instituciones básicas de la democracia representativa, entre ellas, la que es su esencia: el Parlamento. Desde el primer número de *Ojo Ciudadano en el Congreso* se pasó revista al trabajo parlamentario desde un enfoque crítico, que es el más riguroso, para precisar aciertos y deficiencias, errores y virtudes, problemas, pero también soluciones. No se trata, por tanto, de plegarse a los clichés facilistas que caricaturizan el Congreso y convierten al parlamentario en una lamentable deformación de sí mismo, sino de descubrir las causas de situaciones que están afectando la imagen del Parlamento, al punto de interferir casi sistemáticamente en una relación con el país y la ciudadanía, que definitivamente camina mal.

Ciertamente, el Congreso peruano está afectado por una crisis profunda. No obstante, se suele referir bajos niveles de respaldo ciudadano en otros países como una situación común en el mundo, lo que sugeriría más bien que se trata de un problema que podría

estar vinculado con el agotamiento del modelo histórico de la institución.

Las leyes no atacan ni resuelven problemas concretos y, posiblemente, hay un sobredimensionamiento del papel del Derecho como instrumento para acabar con situaciones críticas; no hay un conocimiento científico y actualizado de los asuntos económicos; existe un abuso de la retórica, pero dificultades enormes para profundizar en el estudio de los graves problemas sociales que afectan al país. La enumeración podría ser interminable, pero apunta a confirmar lo que nuestra observación ha registrado desde el primer momento, esto es, que hay un grave desfase histórico del Parlamento, que le impide conectar con la ciudadanía y apreciar cabalmente su representación; pero, al mismo tiempo, el ciudadano ignora la importancia vital del Parlamento. La democracia es inimaginable sin esta institución.

Se suele elaborar demasiadas leyes gestionando el sistema jurídico y generando desorden legislativo; varias normas no responden a las necesidades de los ciudadanos; peor aún, subsiste la mala costumbre de presentar una abrumadora cantidad de propuestas legislativas sin mediar un análisis de calidad, siendo así un escaso número de ellas las que logran finalmente convertirse en ley.

En cuanto a la fiscalización, tan importante labor no puede ni debe subordinarse a los escándalos mediáticos, a través de los cuales algunos medios pretenden imponer y contro-

lar la agenda política del país. Esta distorsión lleva al Parlamento a estar en el ojo de la tormenta de la política nacional, lo que contribuye a un desgaste de la imagen parlamentaria. Los medios de comunicación disponen de amplios espacios para informar sobre el Parlamento, lo cual es positivo desde la perspectiva de la vigilancia ciudadana, pero agotador en relación a la sobreexposición de su imagen.

Existen otros temas que merecen la atención y definen la fragilidad de la representación parlamentaria. Este informe aborda, por ejemplo, el tema del presupuesto parlamentario desde un análisis comparado, la participación ciudadana en el proceso legislativo y el servicio parlamentario en uno de sus ámbitos especiales, el de las asesorías parlamentarias.

1. EL PARLAMENTO PERUANO Y SU CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD

Uno de los temas más importantes para la democracia es el funcionamiento de sus instituciones políticas. Cuando estas no marchan como los ciudadanos esperan, ocurre una crisis de legitimidad. La ciudadanía empieza a cuestionar la justificación del poder. En el caso de los Parlamentos lo que se pone en tela de juicio es la esencia misma de la representación parlamentaria. Para algunos, equivocadamente, la solución es virar hacia mandos autoritarios; para otros lo que urge es una reforma institucional, pero en el marco de una democracia representativa reformada.

Como se ha adelantado, la crisis de representatividad que se expresa en los bajos niveles de aprobación al Congreso peruano no es un fenómeno aislado, sucede dentro de un contexto internacional que apuesta en esa dirección. En ese sentido, es razonable asumir que la crisis de la institución nacional tiene algunas causas exógenas y que, por supuesto, la peculiaridad de cada realidad política va a determinar la profundidad y características de esa crisis.

El Congreso peruano tiene bajos niveles de aprobación ciudadana, pero este es también el problema de Bolivia (alrededor de 15% de aprobación), Ecuador (alrededor de 7%); relativamente es el caso de Venezuela (alrededor de 28%) y Colombia (alrededor de

26%) en la región andina¹. Chile tiene un Congreso que bordea una aprobación ciudadana de 30%.

1.1. Los bajos niveles de aprobación del Congreso

Un bajo nivel de aprobación popular al Parlamento denota que esta institución no está sintonizando con las expectativas de una ciudadanía que espera un determinado nivel de actuación. El rechazo a la gestión parlamentaria implica un retiro de la confianza en los representantes por los que se votó. Las encuestas no son determinantes en una democracia, pero son un buen termómetro del sentir popular. Son, en todo caso, un medidor de la eficacia de la representación aunque sin efectos jurídicos o políticos necesariamente.

Para efectos de lograr una idea cabal sobre ese sentimiento popular hacia el Parlamento (bajo los rótulos «aprobación» y «desaprobación»), *Ojo Ciudadano* reunió todas las encuestas de *Apoyo, Opinión y Mercado* sobre la aprobación y desaprobación ciudadana al Congreso desde poco antes que éste iniciara su gestión en julio del 2001 hasta el cierre de esta edición (marzo del 2004). Se ha optado además por evaluar los índices desde el últi-

¹ Datos proporcionados en la Cumbre de Río celebrada en el Cusco, mayo del 2003.

mo tramo del Congreso anterior a fin de tener un panorama global sobre la eficacia de la institución parlamentaria en el Perú. Esta información, que es más amplia en el tiempo, completa y enriquece la que se presentó en la edición anterior de este boletín.

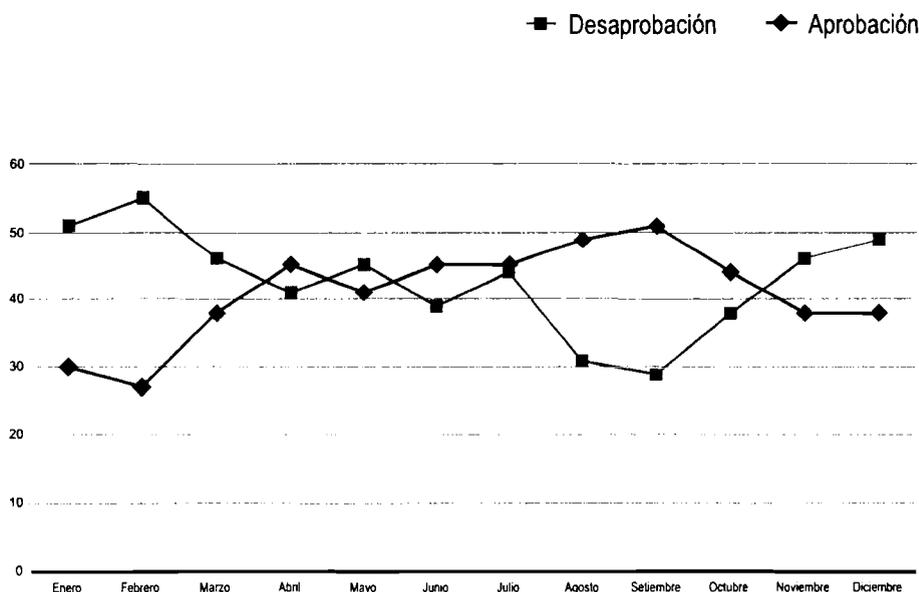
El Congreso peruano actual, a lo largo de sus casi 3 años de gestión ha fluctuado entre el 13 y el 51% de aprobación así como entre el 29 y 84% de desaprobación popular, tal como se puede observar en los gráficos que se presentan. La brecha es grande en ambos ítems. Así, si en setiembre del 2001 un 51%

de ciudadanos aprobaban la gestión del Congreso, en marzo del 2004 sólo un 8% lo hacía. En ese mismo período la desaprobación ciudadana al Congreso se eleva de 29 a 84%.

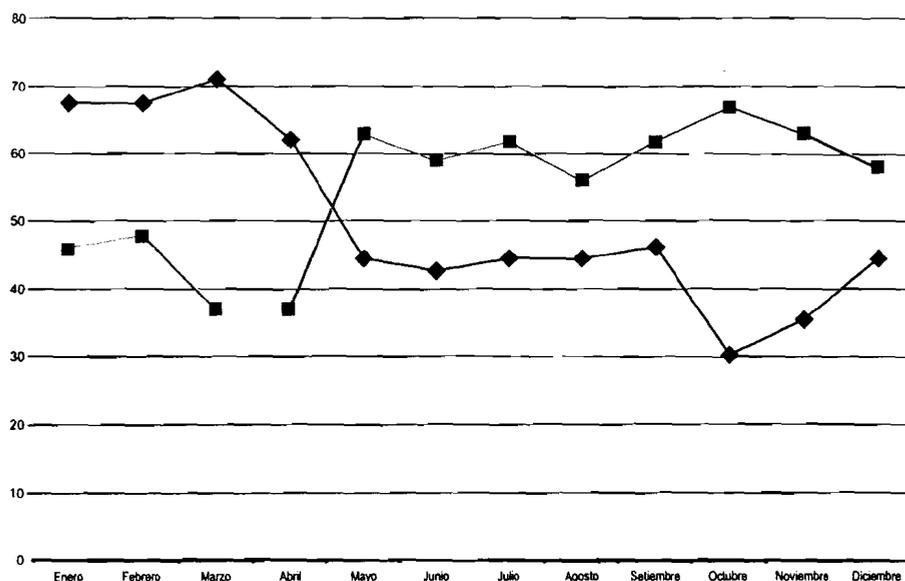
A continuación se presenta un consolidado de encuestas mensuales, realizadas por *Apoyo, Opinión y Mercado*, durante los años 2001, 2002, 2003 y enero del 2004. Se considera incluso el tramo final del Congreso que terminó su gestión el 26 de julio del 2001. Esta muestra nos da una visión global sobre la tendencia del ciudadano en relación a la evaluación de la gestión del Parlamento.

Índices de aprobación y desaprobación del Congreso desde enero del 2001 hasta enero del 2003

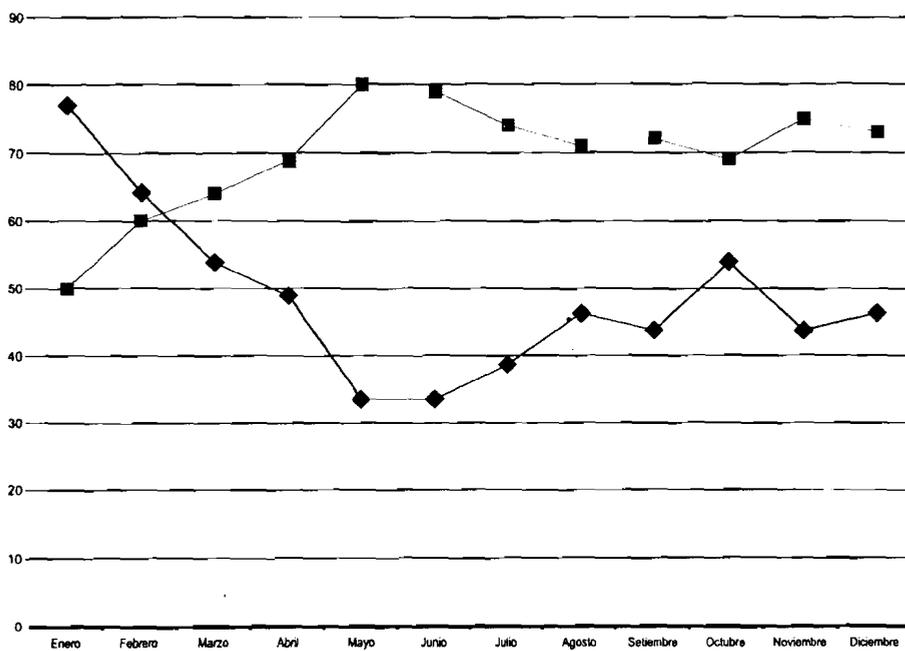
Aprobación y desaprobación ciudadana al Congreso en el año 2001



Aprobación y desaprobación ciudadana al Congreso en el año 2002



Aprobación y desaprobación ciudadana al Congreso en el año 2003



Fuente: Consolidado de encuesta de *Apoyo, Opinión y Mercado* a nivel nacional.

Se puede constatar que en enero del 2001, el nivel de aprobación al Congreso era bajo, pero sostenible en relación a la aprobación de otros congresos de la región andina. En enero del 2001 un 30% aprobaba la gestión del Congreso y a fines de ese año, luego de llegar al pico en setiembre (51%) culmina el año con 38% de aprobación. La transición iniciada por Valentín Paniagua logró distribuir los créditos de su éxito en los poderes e instituciones del Estado, entre ellos el Parlamento. Los ciudadanos notaron que la transición significaba también el sinceramiento de la labor congresal y la facilidad para lograr acuerdos entre las fuerzas políticas. Reducido el fujimorismo en el Congreso a su mínima expresión, consecuencia de la deserción parlamentaria y de la fuga de su líder hacia el Japón, el Congreso empezó a asumir un rostro más democrático; ello explica que la aprobación tendiera a bajar su nivel entre enero y setiembre de ese mismo año. La experiencia previa había sido la de un Parlamento signado por el transfuguisimo y la fragilidad frente a una Presidencia de la República que se fortalecía desmesuradamente.

El 2002 se inicia con un 38% de aprobación en enero y entre altibajos llega a su techo en marzo (40%). Sin embargo en diciembre del 2002 registra 25% de aprobación ciudadana.

En el 2003 la aprobación tiende a decrecer, especialmente a partir de mayo (13%). Los meses siguientes los porcentajes de aprobación se mantendrán en alrededor de 16% en promedio. A partir de enero del 2004 la apro-

bación desciende dramáticamente y alcanza en marzo el récord histórico de baja aprobación desde el 2001 (8%). Este dato debe cotejarse con el contexto en el que se da la encuesta que es un Congreso criticado por los altos y «excesivos» ingresos de los congresistas².

1.2. Percepción ciudadana de los congresistas

Acertada o erróneamente los ciudadanos, de acuerdo a una encuesta de enero del 2004 desaprueban en gran mayoría al Congreso porque no trabaja lo suficiente o no hace nada. Esta respuesta puede estar condicionada en gran medida por la falta de conocimiento del representado respecto a lo que debe o no debe hacer un congresista. En cierta forma, la desaprobación puede explicarse también por una mala comunicación entre el Parlamento y los ciudadanos.

Para un amplio sector de ciudadanos, los congresistas sólo se preocupan por sus propios intereses. La imagen de fuerzas políticas que difícilmente se ponen de acuerdo

alimenta esa creencia. No se reportan gestos de desprendimiento político y, por lo general, se percibe un afán electorero y de competencia fiera por ganar espacios. Los escándalos mediáticos, por ejemplo, generan la postergación de temas prioritarios y fundamentales. En general, el descrédito de la política termina siendo también el descrédito del Parlamento, escenario central de la política nacional.

Para un amplio sector de ciudadanos, los congresistas sólo se preocupan por sus propios intereses. La imagen de fuerzas políticas que difícilmente se ponen de acuerdo alimenta esa creencia.

² Ver capítulo 9.

¿Por qué razón desapruueba la gestión de los congresistas? (%)

No trabajan suficientemente / No hacen nada	27
Se preocupan por sus propios intereses	21
Solamente discuten o se pelean entre ellos	15
No sacan leyes beneficiosas para el país	14
No justifican su sueldo / Ganan demasiado	10
Son corruptos	5
No cumplen sus promesas	4
No hay coordinación con el Ejecutivo	2
No ven lo que es prioritario para el país	2

Fuente: Encuesta de *Apoyo, Opinión y Mercado* a nivel nacional. Enero del 2004.

La ineficiencia y el desinterés por el país son dos componentes de una imagen negativa o por lo menos distante que el ciudadano maneja del Congreso, en parte alimentada por una percepción equivocada de algunos congresistas sobre el ejercicio de sus atribuciones y el modo público de actuar. Pero, en parte también por un sector de la prensa hostil al Congreso y cuya información sobre éste sesga habitualmente hacia lo anecdótico y lo que puede ser materia de escándalo. Lo grave en este caso, es que desde dentro del propio Congreso se observa una cierta pasividad institucional en cuanto ataques desproporciona-

dos contra sus actividades y una evidente falta de autocritica por parte de las agrupaciones y representantes que lo integran, aunque en honor a la verdad, no son pocos los congresistas que han asumido bien la crítica al Congreso y al bajo rendimiento de algunos representantes.

También se registra una opinión ciudadana mayoritaria en torno a los ingresos que perciben los congresistas. Desde *Ojo Ciudadano en el Congreso* se ha afirmado en otra oportunidad que el monto de la remuneración de un funcionario de alto nivel se justifica por la importancia del cargo que desempeña y por los costos que suele acarrear su gestión. Un congresista es, con el Presidente de la República, la más alta autoridad del Estado. Sin embargo, su «mala imagen» tiene relación, entre otras cosas, con la remuneración que recibe, la misma que es percibida como excesiva por un amplio sector de la ciudadanía, más aún en el contexto de una nación con importantes índices de pobreza³. Según una encuesta de *Apoyo, Opinión y Mercado* de setiembre del 2003, casi todos los ciudadanos representativos de la muestra piensan que los congresistas ganan demasiado. La tendencia a pensar así parece crecer conforme crecen los niveles de desaprobación de la gestión parlamentaria.

Algunas personas opinan que el sueldo que ganan los congresistas es justo, otros en cambio opinan que ganan demasiado ¿con cuál de las dos opiniones está usted más de acuerdo? (%)

	Agosto del 2001	Setiembre del 2003
Ganan demasiado	92	96
Su sueldo es justo	4	3
No precisa	4	1

Fuente: Encuesta de *Apoyo, Opinión y Mercado* a nivel nacional. Setiembre del 2003.

3 Ver Capítulo 8.

La encuesta no se queda allí en el dato sin propuestas. Los ciudadanos determinaron en orden de importancia las recomendaciones para mejorar la imagen del Congreso. Exigen que los congresistas se preocupen más por las necesidades del país y que demuestren que trabajan. Existe la percepción de un Congreso que «hace política», pero que no hace leyes, al menos las que el país requiere. Un 16% de ciudadanos demanda que el Congreso «saque leyes que beneficien al país». Se cree que el Congreso pierde el tiempo en discusión de temas que son prescindibles. Aparentemente, la mayoría ciudadana desconoce la existencia de una agenda anual y los temas que la componen. Un 13% reclama que los congresistas se bajen los sueldos y demuestren austeridad.

En general, los ciudadanos esperan leyes que resuelvan los problemas del país (64%). Ciertamente, las leyes pueden resolver problemas concretos en el mediano plazo, al menos en determinados casos; pero existe una desmedida expectativa por el efecto de la ley. Un 53% de ciudadanos espera que el Congreso los escuche más. En este aspecto hubo avances en los últimos años, pero no los suficientes para convencer a todos de que hay una eficiente relación entre el Parlamento y la ciudadanía.

En la encuesta de *Apoyo* a nivel nacional de enero del 2004 se determinaron en orden las *recomendaciones para mejorar la imagen del Congreso*:

Preocupación por las necesidades del país	25%
Que demuestren que trabajan	17%
Que saquen leyes que beneficien al país	16%
Que se bajen los sueldos y demuestren austeridad	13%
Que cumplan sus promesas y sean más sinceros	12%
Que sean honestos y combatan la producción	8%
Que estén más en contacto con el pueblo	4%

Fuente: Encuesta de *Apoyo, Opinión y Mercado* a nivel nacional. Enero del 2004.

En la misma encuesta se preguntó: *En general ¿qué espera usted del Congreso?*

Leyes que resuelvan los problemas del país	64%
Capacidad de escuchar la opinión de los ciudadanos	51%
Represente y defienda los intereses de los ciudadanos	38%
Respete y haga cumplir la Constitución	34%
Cumpla una labor de fiscalización	27%
Discuta los suficiente las leyes que se van a aprobar	15%

Fuente: Encuesta de *Apoyo, Opinión y Mercado* a nivel nacional. Enero del 2004.

Los ciudadanos creen que en el Congreso no se discuten suficientemente las leyes (75%), que no respeta ni hace cumplir la Constitución (78%), que no cumple adecuadamente su labor de fiscalización (77%), que no elab-

También se preguntó si el Congreso	Si (%)	No (%)
Discute suficientemente las leyes	17	75
Respete y hace cumplir la Constitución	15	78
Cumple una labor de fiscalización	13	77
Elabora leyes que ayudan a resolver los problemas	10	85
Escucha la opinión de los ciudadanos	9	85
Representa y defiende los intereses ciudadanos	8	88

Fuente: Encuesta de *Apoyo, Opinión y Mercado* a nivel nacional. Enero del 2004.

bora leyes que ayuden a resolver problemas (85%), que no escucha a los ciudadanos (85%) y que no representa ni defiende los intereses de los ciudadanos (88%). Esta percepción tan negativa es preocupante pues afecta la legitimidad misma del Congreso.

1.3. El manejo de la imagen y la comunicación

Algo falla en el aparato de comunicación del Parlamento. Objetivamente es fácil constatar que hubo avances y reformas significativas a nivel legislativo, de fiscalización y administrativo. Sin embargo, en lo que se refiere al sentido mismo de la representación hay baches que no se han podido sortear.

La Asociación Civil Transparencia sostiene que la prensa no es la que provoca la desaprobación ciudadana porque los principales medios informan positivamente o de manera neutra. Esto es cierto en cuanto a medios de prensa serios y cuidadosos de su prestigio y profesionalidad. Pero no se puede generalizar hacia la abundante prensa «chicha», que vive del escándalo mediático y que hace al Congreso y más precisamente a los congresistas, un motivo de escarnio habitual. En todo caso, es un hecho que los congresistas no logran la confianza mayoritaria de los ciudadanos. Al parecer éstos juzgan a partir de los hechos, del discurso político y de las prácticas parlamentarias que los medios de comunicación dan a conocer, unas veces con objetividad y otras no. En todo caso, lo importante a relevar aquí es que el Congreso no tiene un buen manejo comunicacional de su imagen.

Según *Transparencia* en su boletín «Datos del Congreso» el sesgo de los diarios respecto a los congresistas (desde una visión consolidada) es el siguiente:

Sesgo	Por espacio asignado a la noticia (cm²) (%)
El Comercio	
Positivo	7
Negativo	2
Neutro	91
La República	
Positivo	36
Negativo	9
Neutro	55
Perú 21	
Positivo	40
Negativo	19
Neutro	41
Correo	
Positivo	48
Negativo	17
Neutro	35
La Razón	
Positivo	48
Negativo	31
Neutro	14
Expreso	
Positivo	68
Negativo	12
Neutro	20

Fuente: Datos del Congreso 17. Diciembre del 2003. Asociación Civil Transparencia.

Se reporta un sesgo que es, en gran mayoría, positivo o neutro para el Congreso o los congresistas. No obstante, la información en bruto es capaz de generar juicios en los lectores. Si bien los diarios suelen ser críticos sobre el juego político, especialmente cuando se involucra al Presidente de la República, no son necesariamente propiciadores del descrédito parlamentario necesariamente. En realidad es bueno insistir en que la falla no está en cómo informen los medios sino en cómo el propio Parlamento se relaciona con los ciudadanos. Es necesario considerar al interpretar estos cuadros que la prensa «chicha», que es la que mantiene la lectoría del sector social de menores recursos así como la televisión y la radio, influyen en el ánimo de los ciudadanos en gran medida. La forma como se presenta al congresista, los titulares y notas que en cierta forma ridiculizan al parlamentario, también inciden en que haya un alto porcentaje de ciudadanos que desapruueba al Congreso.

Resulta muy ilustrativo el estudio realizado por la Asociación de Comunicadores Sociales *Calandria* en «El Congreso en los Medios, Monitoreo de la Noticia» (CONSODE: http://espanol.geocities.com/calandriafilas/centro_de_investigacion.html). En él se evalúa la cobertura periodística destinada a los actores del Poder Legislativo durante el 2003 por parte de algunos de los programas noticiosos más importantes del país como *La Rotativa del Aire* de RPP, *90 segundos* de Frecuencia Latina, *América Noticias* de América Televisión, *24 horas* de Panamericana y el diario *El Comercio*. Según *Calandria* las noticias de carácter público-político durante el 2003 en todos estos informativos fueron 12.797, de las cuales el 8,6% (1.096) correspondieron al Poder Legislativo, cantidad insuficiente si tomamos en cuenta que una de las funciones fun-

damentales del Parlamento es la representación de los intereses ciudadanos. La cobertura al Poder Legislativo en estos informativos fue relativamente baja, si la comparamos con la del Poder Ejecutivo, cuya cobertura fue del 18,9% (2.430).

Durante este período de análisis se mostró, según *Calandria*, una gran atención de parte de los programas periodísticos en cubrir las apariciones de ministros, viceministros y demás miembros referidos al Poder Ejecutivo pues, durante este año, buena parte de los conflictos involucraron a personajes ligados al Poder Ejecutivo.

De otro lado, el estudio señala que los medios presentaron a los congresistas en un doble rol, en su función legislativa y como líderes de opinión política. Si bien es cierto que ambos roles son válidos, pues los congresistas se constituyen como líderes de opinión, es necesario visibilizarlos más como voceros de la agenda parlamentaria.

En comparación con el monitoreo de medios del año 2002, la televisión incrementó la cobertura informativa a los temas legislativos lo cual fue favorable para el acceso

de la ciudadanía al quehacer del Congreso. En *90 Segundos* el incremento fue de 32,2% a 52%, en *América Noticias* fue de 10,2% a 46,6%, en *24 Horas* fue de 19,2% a 22,4%.

Por último, concluye *Calandria*, que la visibilidad de la mujer congresista en los medios es muy baja, pues en el mejor de los casos llega a un 11,4% (RPP) mientras que la presencia de los varones supera el 50% en la mayoría de los medios.

Por otro lado, es oportuno reparar en que cada congresista busca aparecer en los medios a su propio estilo. Los ciudadanos juzgan así el comportamiento aparente del parlamentario, sin considerar la calidad de su gestión necesariamente.

La visibilidad de la mujer congresista en los medios es muy baja, en el mejor de los casos llega a un 11,4% (RPP), mientras que la presencia de los varones supera el 50% en la mayoría de los medios.

Una encuesta de febrero del 2004 permite conocer quiénes son los parlamentarios con mejor o peor imagen frente a los ciudadanos.

Los congresistas con mejor imagen son Mercedes Cabanillas, Anel Townsend, Ántero Flores-Aráoz, Henry Pease y Rafael Rey, tal como puede constatarse en la tabla que antecede. En contrapartida, los congresistas que

proyectan una imagen desfavorable son Jorge Mufarech (62%), Alfredo González (59%), Doris Sánchez (59%), Gustavo Pacheco (54%) y Jesús Alvarado (51%).

Doris Sánchez y Jesús Alvarado desempeñaron cargos ministeriales y estuvieron en el ojo de la tormenta debido a diversas acusaciones y críticas. Jorge Mufarech tuvo un

Imagen del congresista frente a los ciudadanos (%)

	Favorable	Desfavorable	No precisa
Mercedes Cabanillas	60	32	8
Anel Townsend	59	34	7
Ántero Flores-Aráoz	58	28	13
Henry Pease	57	33	10
Rafael Rey	56	36	8
David Waisman	55	38	7
Gloria Helfer	54	33	13
Javier Díez Canseco	54	36	10
Luis Iberico	53	37	10
Martha Hildebrandt	53	36	11
Natale Amprimo	53	31	16
José Barba	52	36	12
César Zumaeta	50	33	17
Heriberto Benítez	49	41	10
Jorge Del Castillo	48	44	8
Javier Velásquez Quesquén	48	34	18
Xavier Barrón	47	42	11
Mauricio Mulder	47	39	14
Luis Solari	46	41	13
Luis Alva Castro	42	39	19
Edgar Villanueva	42	41	17
Luis Negreiros	39	45	16
Hildebrando Tapia	36	47	17
Gustavo Pacheco	33	54	13
Jesús Alvarado	30	51	19
Doris Sánchez	30	59	11
Alfredo González	28	59	13
Jorge Mufarech	27	62	11

Fuente: Encuesta de Apoyo, Opinión y Mercado a nivel nacional. Febrero del 2004.

desempeño polémico en la Comisión de Fiscalización del Congreso. Por su parte, Gustavo Pacheco y Alfredo González parecen no explotar adecuadamente su imagen pública, como sí parecen hacerlo David Waisman, Javier Diez Canseco y Ántero Flores-Aráoz quienes, a la vez que figuran entre los congresistas de mejor imagen, también están entre los que más presencia tienen en los medios. Los congresistas Gustavo Pacheco y Jorge Mufarech también figuran entre los que más apariciones tienen en los medios de comunicación escrita, pero posiblemente la imagen que proyectan no sea precisamente aquella que los ciudadanos esperan.

De acuerdo a la Asociación Civil Transparencia, en su boletín «Datos del Congreso», diciembre 2003 el congresista con mayor aparición en los medios es Javier Velásquez Quesquén, que tiene una imagen relativamente buena. A continuación se presenta un cuadro que precisa la cantidad de apariciones de los parlamentarios en los diarios:

Congresistas con más apariciones¹¹ (%)

Javier Velásquez Quesquén	5.69
David Waisman	4.95
Heriberto Benítez	4.46
Alcides Chamorro	3.48
Jorge Mufarech	3.59
Gustavo Pacheco	3.46
Javier Diez Canseco	3.43
Ántero Flores-Aráoz	3.22
Luis Solari	2.95
Máximo Mena	2.94
Otros	61.47

Fuente: Datos del Congreso. 17 de diciembre del 2003. Asociación Civil Transparencia.

¹¹La medición es en centímetros cuadrados de espacio en diarios.

Atentos a la crisis de imagen del Parlamento en general, *Ojo Ciudadano en el Congreso*, busca detectar aquellos aspectos que producen estos altos niveles de desaprobación. Se ha puesto atención a determinados puntos críticos que forman, por lo general, la estructura de este boletín: producción legislativa, control y fiscalización así como representación parlamentaria. Sin embargo, hay otros temas que el congresista debe considerar como factor de desaprobación, por ejemplo, el aparente exceso en los ingresos que percibe.

La percepción ciudadana no se modifica para mejor, necesariamente, por el cambio de la Mesa Directiva del Congreso o por una modernización que puede ser apreciable. Si bien cada Presidente del Congreso imprime su estilo, hay una grieta que debe ser subsanada y que se refiere a la comunicación del Congreso con los ciudadanos y a la imagen negativa que en algunos aspectos proyecta el Congreso. No sólo se trata de revitalizar las audiencias públicas o descentralizar la representación, sino de tener una política de imagen en los medios de comunicación y de ser coherente con la imagen que se quiere proyectar. Al margen de las deficiencias en la comunicación Parlamento-ciudadanos, es justo mencionar que muchas veces el Congreso logra avances objetivos de los que no se informa a los ciudadanos. Quienes dirigen este poder del Estado establecen medidas positivas que no trascienden en su justa dimensión. Es a partir de ese razonamiento que creemos necesario presentar un balance sobre la gestión de Henry Pease (Presidente del Congreso) sobre términos cualitativos, el estilo y las características de su gestión.

2. LA GESTIÓN PEASE

El congresista Henry Pease, reconocido por su destacada trayectoria académica y política, fue elegido Presidente del Congreso para el período 2003 - 2004. Previamente había presidido la Comisión de Constitución y Reglamento, donde dio un gran impulso al proyecto de Reforma Constitucional.

Una de sus primeras gestiones fue racionalizar el gasto del Congreso; se logró así el ahorro de 31 millones 500 mil nuevos soles durante la legislatura de julio del 2003 a enero del 2004. Este ahorro fue producto del redireccionamiento del gasto y del racionamiento administrativo, según se puede constatar comparativamente con otras entidades estatales.

Por otro lado, de acuerdo a una entrevista que el Presidente del Congreso brindó a *El Heraldo* del Congreso de la República (diciembre del 2003) se puede interpretar que su opción es la prioridad de determinados temas legislativos. Sostuvo que el resultado legislativo es producto de un trabajo intenso del Congreso, con temas muy importantes. «No damos leyes de cualquier tipo. Todos son temas que se trabajan uno o dos años y a veces más», afirmó. Durante la legislatura julio 2003 - enero 2004, se aprobaron 127 proyectos de ley en el Pleno del Congreso.

Pease reconoce que el Parlamento está mal en las encuestas y que existe una mala comunicación entre el Parlamento y los ciudadanos. Dice en la publicación citada: «Me consta que hacemos una cosa y se dice otra. También me consta que muchos ciudadanos no tienen una idea de lo que es el Congreso. Le reclaman obras al parlamentario y eso está prohibido por la Constitución».

Asimismo, para Pease es claro¹ que las leyes no resuelven los problemas. Ellas sólo fijan un cauce dentro del cual se resuelven los problemas.

Su pensamiento en relación al estilo parlamentario también es nítido. «En el pasado los discursos eran largos. No existía el peso de los medios de comunicación. En la actualidad, la voz del congresista coexiste, en tiempo real por radio y TV, en todas partes, con la de los alcaldes, los dirigentes regionales y otras autoridades». Luego concluyó que «por tal razón, se desarrollan los esfuerzos por acortar los debates y hacer una discusión cara a cara».

Según Pease, ninguna idea puede ser excluida. De este modo, los 120 congresistas presentan proyectos que se discuten. Luego se llega a decisiones en comisiones y en el Pleno. Además, se acogen las iniciativas ciudadanas, principio fundamental del funciona-

¹ Discurso de Henry Pease en la presentación del Código de Ética Parlamentaria. Enero del 2004.

miento de todo Parlamento democrático. Esta posición tiene la obvia ventaja de la apertura democrática, pero al mismo tiempo neutraliza la función intracontrol de los grupos parlamentarios respecto de las iniciativas parlamentarias de sus miembros, que bien regulada podría permitir un trabajo menos recargado en cantidad de iniciativas, pero más rico en el análisis de los temas.

Se busca, dice Pease, que la iniciativa sea de calidad. Estas palabras explican porqué el Presidente del Congreso estimuló la idea de implementar secretarías técnicas que se ocupan del costo-beneficio y el impacto legal de la norma. Como adelantáramos en la primera edición de *Ojo Ciudadano en el Congreso*, los proyectos legislativos suelen carecer de un buen análisis de costos y beneficios. Asumiendo las dificultades naturales de los parlamentarios para abordar este complicado tema, se decidió encargar a los técnicos la medida del impacto de los proyectos de ley. Sin embargo, no siempre las decisiones han sido positivas desde la perspectiva de este boletín. Por ejemplo, se abandonó el impulso a la descentralización parlamentaria y las oficinas desconcentradas del Congreso de la República perdieron el valor que habían tenido inicialmente a los ojos del Congreso.

La gestión Pease es concertadora, pese a que no siempre logra reunir voluntades en torno a proyectos importantes; es el caso de la reforma constitucional. El Presidente del Congreso, por lo pronto, y tal como se desprende de la entrevista que citáramos anteriormente, admitió que el clima político no es favorable para ese proceso, aunque éste se ha avanzado en un 80%.

Pese a las cualidades de la gestión del Presidente del Congreso existen algunas reservas en un grueso de ciudadanos a aprobar su trabajo como autoridad del Parlamento. Es así que tal como se aprecia en el cuadro que sigue, un 26% de ciudadanos aprueba su gestión. Este porcentaje, si bien bajo, no lo es en comparación con los escasos niveles de aprobación que se registran en el propio Congreso, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial. No es bajo, además, teniendo en cuenta que la tendencia de la opinión pública, ha sido durante todo el período a manifestar un serio malestar y descontento con el conjunto del comportamiento de las instituciones políticas y sus dirigentes. No obstante, no siendo bajo en ese contexto, sí lo es en relación con los esfuerzos del congresista Pease para dar a su Presidencia una expresión democrática y de gestión eficiente.

En general ¿diría usted que aprueba o desaprueba la gestión de...? (%)

	Aprueba	Desaprueba
Presidente, Alejandro Toledo	9	89
Presidente del Consejo de Ministros, Carlos Ferrero	22	58
Ministro de Economía, Pedro. Pablo Kuczynski	20	63
Ministro del Interior, Fernando Rospigliosi	35	51
Presidente del Congreso, Henry Pease	26	51
Alcalde de Lima, Luis Castañeda	68	24
Gobierno	10	86
Congreso	8	84
Poder Judicial	12	80

Fuente: Encuesta de *Apoyo Opinión y Mercado* a nivel nacional. Marzo del 2004.

Si bien las encuestas ofrecen una fotografía del momento sobre la percepción ciudadana, no son una medición objetiva y cabal de la eficacia funcional de las autoridades e instituciones. Sin embargo, llaman a preguntarnos ¿qué está ocurriendo en la relación entre institución y ciudadano? ¿Se comunica adecuada y sostenidamente el Congreso con la ciudadanía?

A la luz de las encuestas pareciera que no. Otra observación es que cuando el gobierno pierde respaldo popular, en general, toda la dirigencia política sufre algún menoscabo. Existe, posiblemente, la tendencia ciudadana a generalizar. Es tarea de cada institución informar o corregir la distorsión informativa precedente a fin de revertir los bajos niveles de aprobación.

3. LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

La producción legislativa aborda dos temas específicos, por un lado el del trabajo en comisiones desde una visión cuantitativa, y por otro lado, la calidad de los proyectos aprobados finalmente en el Pleno.

3.1. La agenda legislativa anual 2003 - 2004

El tema de la Agenda Legislativa Anual es importante pues establece las prioridades del trabajo legislativo. Por la naturaleza de la agenda, más no es necesariamente mejor y en estos casos puede ser todo lo contrario. Así, resulta positivo que en la actual agenda sólo se hayan considerado 48 temas.

En efecto, la Agenda Legislativa 2003 - 2004 consta de 48 puntos. De ese total, 15 son leyes o resoluciones legislativas; 3 son autógrafas; uno está expedito, habiéndose aprobado la mayor parte de sus artículos en el Pleno (Ley de Reforma Constitucional); uno ha sido aprobado en su título preliminar (Ley de Radio y Televisión); 31 están en comisión y de estas últimas dos tienen calidad de observadas por el Presidente de la República (Ley de Derechos del Paciente y Ley de Franja Salarial). Así, un 64,5% de los temas de la agenda permanecen en comisión como tema pendiente a ser desarrollado y convertido posteriormente en ley. Recién se ha cumplido la mitad del período de la agenda, por lo que una evaluación actual sólo puede ofrecer resultados

relativos. Habrá que aguardar el fin del período anual para juzgar si la agenda se cumplió a cabalidad.

Pese a que es positivo que exista una agenda corta y que los temas se estén desarrollando de forma calculada para cumplirla en julio del 2004, es necesario que haya una mayor participación ciudadana en su elaboración, al menos algunos *focus groups* y encuestas de opinión realizados por el Congreso para medir el pulso de la población y de sectores específicos en la perspectiva de tener un panorama general de las necesidades y prioridades de los representados. No se trata de que la agenda sea determinada por los ciudadanos sino que ella recoja, al menos, la realidad social y las urgencias normativas de la gente. Un procesamiento racional posterior dentro del Congreso, una deliberación con los expertos nacionales en las materias a legislar y con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en cada tema debería conducir finalmente a la definición de la agenda legislativa anual. En todo caso, se requiere mayor precisión de los criterios que se toman para elaborarla.

Sería conveniente también que los ciudadanos estén mejor informados de la agenda y de esa manera crear espacios de deliberación pública que contribuyan a generar aportes ciudadanos para la elaboración de la ley. Asimismo, por su prioridad e importancia, estos temas no deben descuidar de ninguna manera el análisis de costos y beneficios, proceso que no suele llamar la atención de los legisladores.

Temas de la agenda

1. Leyes de Reforma Constitucional
2. Modificaciones al Reglamento del Congreso
3. Leyes de Reforma del Poder Judicial (incluyendo modificaciones a los Códigos)
4. Ley de Hábeas Corpus y Amparo
5. Ley Orgánica del Ministerio Público
6. Ley de Partidos Políticos
7. Ley de fomento de la Lengua Quechua
8. Ley de creación del Sistema de Planificación
9. Ley de racionalización de incentivos o exoneraciones tributarias
10. Ley Marco del Sistema Integrado del Sector Público
11. Modificación de la Ley del Servicio Diplomático
12. Ley de Comercio Exterior
13. Ley de Descentralización Fiscal
14. Ley de incentivos para la conformación de macro-rregiones
15. Ley del Sistema de Seguridad Nacional
16. Ley de Situación Militar
17. Modificación de la Ley del Servicio Militar Voluntario
18. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
19. Ley del Empleo Público
20. Ley de Radio y Televisión^{1/}
21. Ley de igualdad de oportunidades
22. Ley del Adulto Mayor
23. Modificación de la Ley de la Persona con Discapacidad
24. Ley del Libro
25. Ley del Artista
26. Ley Universitaria
27. Ley del Patrimonio Cultural
28. Ley de la Cinematografía Peruana
29. Ley de Derechos del Paciente
30. Ley General de Medicamentos Básicos
31. Ley de Desafiliación o Reversibilidad del Sistema Privado de Pensiones
32. Ley de Franja Salarial
33. Ley General del Trabajo
34. Modificatorias al Código Penal y del Niño y del Adolescente para establecer mayores protecciones a su favor

Estado del proyecto

1. Comisión Constitución (Expedito)
2. Varias resoluciones
3. Leyes 28083, 28105, 28117, 28116, 28122, 28149
4. Comisión Justicia
5. Comisión Justicia
6. Ley 28094 (31/10/03)^{1/}
7. Ley 28106 (21/11/03)
8. Comisión Economía
9. Comisión Economía
10. Ley 28112 (28/11/03)
11. Ley 28091 (19/10/03)
12. Comisión Comercio Exterior
13. Dec. Leg 955
14. Comisión Descentralización
15. Comisión Defensa
16. Comisión Defensa
17. Comisión Defensa
18. Comisión Descentralización
19. Ley 28175 (19/02/04)
20. Comisión Transportes
21. Comisión Mujer
22. Comisión Mujer
23. Ley 28164 (10/01/04)
24. Ley 28086 (11/10/03)
25. Ley 28131 819/12/03)
26. Comisión Educación
27. Comisión Educación
28. Comisión Educación
29. Comisión Salud (Observada)
30. Comisión Salud
31. Autógrafa
32. Comisión Trabajo (Observada)
33. Comisión Trabajo
34. Dos autógrafas y Ley 28179 (24/02/04)

^{1/} Fecha de publicación.

^{2/} Se aprobó Título Preliminar.

35. Modificatoria de la Ley Marco de los organismos reguladores de los servicios públicos	35. Comisión Defensa Consumidor
36. Reforma Tributaria: Delegación de facultades legislativas	36. Ley 28079 (27/09/03)
37. Ley de promoción del turismo	37. Comisión Comercio Exterior
38. Ley Marco de Desarrollo de Parques Industriales	38. Ley 28183 (2/3/04)
39. Ley de actividad empresarial del Estado	39. Comisión Economía
40. Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental	40. Comisión Justicia
41. Ley que otorga autonomía al Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana	41. Ley 28168 (2/2/04)
42. Ley de uso del software en la Administración Pública	42. Comisión Educación
43. Ley de Destugurización y Renovación Urbana	43. Comisión Vivienda
44. Ley de Aguas	44. Comisión Agraria
45. Ley Integral de Desarrollo Agrario	45. Comisión Agraria
46. Ley que reduce el IGV a productos agrícolas	46. Comisión Economía
47. Ley de promoción de las PYMES rurales	47. Comisión Economía
48. Ley de la Inversión Privada en Electrificación	48. Comisión Energía

Fuente: Información del Departamento de Agenda del Congreso de la República.

3.2. El trabajo legislativo de las comisiones

En este acápite presentamos el número de proyectos de ley ingresados a cada comisión de trabajo, diferenciando aquellos que fueron admitidos desde el inicio de funciones del actual Congreso de esos otros que ingresaron en el período anual 2003 - 2004. De ese total de ingresados se trabajó en comisiones un número menor. La efectividad objetiva se mide calculando la diferencia entre el número de propuestas ingresadas y el número de proyectos que logran convertirse en leyes publicadas. No obstante es útil precisar que la opción del *Ojo Ciudadano en el Congreso* no es estimular la sobreproducción de normas. Con más de 27,000 leyes (a veces discordantes entre sí) no se puede exigir una mayor producción. De lo que se trata es de presentar un balance de la producción legislativa en comisiones para tener una idea de cuáles son

aquellas que centran una mayor carga de trabajo debido a su temática.

Incluso, es excesivo que las comisiones del Congreso hayan admitido un total de 7.978 propuestas legislativas en el lapso de casi dos años y medio (aproximadamente 20 meses de trabajo efectivo), es decir, más o menos 400 proyectos ingresados al mes como promedio; inclusive tomando en cuenta, tal como se ha señalado en el acápite anterior, que la tendencia en cuanto a la cantidad de proyectos que llegan a ser finalmente ley es decreciente.

Las comisiones que más propuestas legislativas admitieron en la última legislatura ordinaria fueron las de Justicia y Derechos Humanos (346), Economía e Inteligencia Financiera (324) y Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales (217). En el total (julio 2001 - enero 2004) cada una sumaría 1.439 propuestas, 1.316 y 745 respectivamente.

La producción legislativa por comisiones

Comisiones	Proyectos de Ley Ingresados			Proyectos de Ley pendientes de dictamen	Leyes/Res. Legales publicadas en El Peruano
	Actualizados 2001 - 2003	Período Anual 2003 - 2004	Total	Total	
Agraria	182	96	278	221	3
Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos	80	21	101	68	4
Ambiente y Ecología	125	29	154	145	2
Comercio Exterior y Turismo	115	34	149	137	1
Constitución, Reg. y Acusaciones Const.	528	217	745	673	5
Defensa del Consumidor y Org. Reg. de los SS.PP.	155	70	225	190	4
Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia	200	66	266	245	6
Descentralización, Reg. y Modernización de la Gestión del Estado	72	112	184	96	6
Economía e Inteligencia Financiera	992	324	1316	1220	14
Educación, Ciencia y Tecnología	455	164	619	584	10
Energía y Minas	135	58	193	146	8
Fiscalización y Contraloría	94	26	120	70	-
Gobiernos Locales	238	102	340	276	-
Justicia y Derechos Humanos	1093	346	1439	1206	15
Juventud y Deporte	58	10	68	44	-
Mujer y Desarrollo Social	138	59	197	142	1
Presupuesto y Cuenta General de la República	103	46	149	107	15
Producción y Pymes	83	37	120	102	3
Relaciones Exteriores	26	13	39	18	16
Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad	188	71	259	210	4
Seguridad Social	168	74	242	199	5
Trabajo	274	70	344	301	2
Transportes y Comunicaciones	226	85	311	269	1
Vivienda y Construcción	69	51	120	73	5
Total	5797	2181	7978	6742	130

Fuente: Datos proporcionados por la Oficialía Mayor del Congreso de la República. Elaboración: CAJ.

Nota: un proyecto de ley puede ingresar a más de una Comisión por lo que el total (7978) representa el número de proyectos ingresados y trabajados en las comisiones.

El cuadro muestra que mientras más propuestas legislativas ingresen a la comisión, mayor es la sobrecarga y las tareas pendientes o postergadas para las legislaturas subsiguientes. De este modo se puede explicar que la mayor cantidad de proyectos de ley pendientes de dictamen son precisamente las de Justicia y Derechos Humanos (1.206), Economía e Inteligencia Financiera (1.220) y Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales (673). Gran trabajo le espera a estas comisiones para preparar más de 1.000 dictámenes con la calidad y el análisis que estas normas ameritan.

En efectividad objetiva destaca la Comisión de Relaciones Exteriores. Esta Comisión registra 39 propuestas ingresadas desde el 2001, 13 de ellas ingresaron durante la legislatura de julio del 2003 a enero del 2004. De las 39 propuestas en total, 16 se convirtieron finalmente en leyes. Existe en esta Comisión la menor cantidad de proyectos de ley pendientes de dictamen (18).

Es oportuno anotar que un proyecto de ley puede ingresar a más de una Comisión por lo que el Total (7.978) representa el número de proyectos ingresados en las comisiones en general.

Ahora bien, ¿qué capacidad tiene cada comisión para absorber esta presión legislativa? En casos como los de las comisiones de Economía, Justicia o Constitución, la propia temática que abordan exige un trabajo más recargado en cuanto a la preparación de propuestas legislativas. Cada comisión está integrada en la práctica por alrededor de 20 miembros. Si bien en la conformación de las comisiones se procura aplicar los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad en la materia, no sucede lo mismo en cuanto a la distribución de asesores por especialidad. Como se apreciará más adelante, existe una proporción demasiado alta de abogados en desmedro de otras especialidades. Por ejemplo, un solo asesor de estadística es insuficiente si se toma en cuenta que en cada comisión hace falta uno o más especialistas en

el tema habida cuenta de la necesidad de registrar datos concernientes al impacto legislativo y conocimientos de variables reales que permiten en cada tema elaborar diagnósticos y previsibilidades que sustenten los proyectos. Sólo hay un ingeniero en industrias alimentarias, caso que llama la atención en un Congreso que requiere enfatizar en la legislación promotora de la materia. El mismo criterio se aplica al reparar que sólo hay un ingeniero pesquero, un ingeniero de minas y un solo especialista en ciencias agropecuarias. Así el necesario componente técnico especializado se pierde por un Congreso que ha privilegiado el conocimiento constitucional o procedimental legislativo. En realidad este frágil soporte técnico, debido al desequilibrio temático en cuanto a asesorías especializadas, se conjuga además con falta de apoyo informativo y analítico, que el Centro de Investigación Parlamentario (CIP), por sí solo no es capaz de cubrir. Además el CIP nace de la cooperación internacional y no es un ente institucionalizado, con ánimo de permanencia. Su tipo de financiamiento podría hacer peligrar su continuidad en el mediano plazo. No hay tampoco un vínculo constante con entidades técnicas que aporten conocimientos y habilidades específicas.

La calidad del apoyo técnico no está en cuestionamiento. Se pretende más bien dilucidar aspectos cuantitativos y saber a ciencia cierta si es que los recursos son suficientes para atender la carga de trabajo parlamentario. Es necesario así examinar otros componentes, como el tiempo que dispone cada comisión para abordar su trabajo. Según datos que se desprenden de información proporcionada por la Oficina de Apoyo a Comisiones, la Comisión que más horas trabaja, al menos en el último año reportado (2002 - 2003), es la de Fiscalización y Contraloría (107 horas al año), seguida por la de Economía (92 horas al año) y la de Descentralización (89 horas al año). Así, las comisiones que más trabajan suelen disponer de alrededor de 12 horas al mes (3 horas a la semana) para abordar la

carga de proyectos tramitados. En base a este cálculo, el tiempo dispuesto para el trabajo legislativo en comisiones no es suficiente para atender la tarea pendiente.

En general, vistas así las cosas, el Congreso no ha previsto el adecuado uso de los recursos (tiempo, asesores e infraestructura correspondiente) para el procesamiento, análisis y debate de los proyectos de ley que se presentan.

3.3. La calidad de la legislación

La primera legislatura 2003 - 2004 será recordada por la tramitación de una de las leyes más importantes que se recuerde haya sido aprobada por Congreso alguno. La Ley de Partidos Políticos, a pesar de las discrepancias que se puede tener con alguna de sus normas, ha sido la primera muestra, esperamos sincera, de la clase política por redefinir los pilares de la democracia, con la finalidad de construir un Estado sólido, donde la gobernabilidad se logre a partir de la transparencia y la participación de toda la sociedad.

Todo esto ha sido complementado con otras leyes que han seguido la misma lógica de reconstruir las instituciones estatales. Es el caso de la Ley que crea la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), la Ley del Servicio Diplomático, la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, así como la Ley Marco del Empleo Público.

La presente legislatura deberá recordarse también como aquella donde se empezó a discutir la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, así como una reforma de la Ley de Participación y Control Ciudadanos, y se dieron los primeros pasos para la definición de un Código Electoral.

A continuación comentaremos algunas de éstas y otras iniciativas que por su importan-

cia merecen un análisis para dar a conocer sus ventajas o falencias. La ley, termina siendo la máxima expresión del trabajo legislativo. Es el resultado de consensos y disensos, negociaciones y presiones. Por eso la importancia de presentar un análisis que trate de explicar a los ciudadanos cómo debe abordarse la calidad de la ley.

a) Ley de Partidos Políticos

Finalmente, y después de arduas sesiones de trabajo en mesas multipartidarias promovidas por IDEA y la Asociación Civil Transparencia se logró aprobar el Dictamen de la Ley de Partidos Políticos, la misma que fue promulgada el 31 de octubre del 2003¹.

La principal característica de esta ley, es la regulación del financiamiento de los partidos políticos. En ese sentido, se han establecido dos tipos de financiamiento distintos. El financiamiento público para cada partido político que logre representación en el Congreso equivalente al 0,1% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso. Asimismo, el financiamiento privado, que puede provenir, de las cuotas de sus afiliados, de los productos de sus propias actividades, créditos, legados y otras aportaciones que pueda recibir. Finalmente se establece la prohibición de recibir fondos de cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de éste, de confesiones religiosas de cualquier denominación, y de partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros, excepto cuando los aportes estén destinados a la formación, capacitación e investigación. Además se establece que los candidatos no pueden recibir aportaciones directas sin conocimiento de su partido.

Esto va parejo con la constitución de un control externo que corresponde exclusiva-

¹ En *Ojo Ciudadano en el Congreso*, N° 2 se hizo algunas críticas a aspectos específicos del proyecto de ley de partidos políticos.

mente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, Este órgano recibirá un informe financiero anual de cada partido, y podrá solicitar un rol de aportaciones privadas anuales, donde se indicará el monto recibido y en su caso el nombre y las direcciones de las personas que las han realizado. Finalmente, la Gerencia podrá pronunciarse sobre la regularidad y adecuación a lo dispuesto por la ley de partidos políticos, aplicando en su caso, las sanciones correspondientes.

Justamente resulta importante el establecimiento de una serie de sanciones que recibirán los partidos en sus gastos. Éstas van desde la pérdida del financiamiento público que le corresponda por no presentar la documentación contable detallada, hasta la imposición de multas por recibir ingresos prohibidos, o contribuciones individuales y aportaciones anónimas superiores a los topes que la ley señala (60 UIT).

Debe destacarse también la regulación de los procesos de democracia interna de los partidos políticos. En ese sentido, hay que reparar que la ley dispone la obligatoriedad de realizar elecciones internas de las autoridades y candidatos del partido político en todos los niveles, en base al principio de democracia interna de los partidos políticos. La ley no ha establecido sistema de elección alguna, dejando la responsabilidad al máximo órgano de cada partido. Asimismo, se ha establecido una cuota mínima de participación de la mujer (30%).

Finalmente, debe resaltarse la regulación de las franjas electorales 30 días antes de las elecciones, costos que serán asumidos por el Estado a través de una reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espectro radioeléctrico o electromagnético.

- b) Ley que crea la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia

Al inicio de su mandato como presidente del Poder Judicial, Hugo Sivina señalaba la necesidad de realizar un proceso de reforma judicial acorde a un régimen democrático, abandonando la intención manipuladora que tuvo el Gobierno de Alberto Fujimori. Es justamente en esta línea de acción que se ha creado la Comisión para la Reforma Integral de la Administración de Justicia.

Esta Comisión tendrá como finalidad la creación de un Plan Nacional de Reforma Integral de la Justicia, que contenga una propuesta global y concertada de reforma de la administración de justicia, en un plazo que no podrá exceder los 180 días calendario. Los integrantes de la Comisión son el Presidente del Poder Judicial, la Fiscal de la Nación, el Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura, el Presidente de la Academia de la Magistratura, el Ministro de Justicia, el Defensor del Pueblo, Dos representantes de la Comisión

Pese a que es positivo que exista una agenda corta y que los temas se estén desarrollando de forma calculada para cumplirla en julio del 2004, es necesario que haya una mayor participación ciudadana en su elaboración.

y Derechos Humanos del Congreso, cinco miembros de las instituciones de la sociedad civil participantes en el Foro del Acuerdo Nacional. Asimismo, se integraron luego de la constitución de la Comisión, un representante de los Colegios de Abogados y otro de las universidades.

- c) Ley que incluye la participación de la sociedad civil en los órganos de control del Poder Judicial y del Ministerio Público

Mediante ley N° 28149 se modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial para permitirse la participación de agentes de la sociedad civil

dentro de los órganos de control del Poder Judicial y del Ministerio Público.

Esta norma no fue bien recibida por ambos órganos toda vez que el espíritu corporativista que todavía sobrevive en gran parte de sus integrantes no les permite entender la importancia de lograr una mayor participación de las organizaciones sociales dentro del Estado, con miras a recuperar la legitimidad perdida por sus instituciones tras largos procesos de oscurantismo y corrupción.

Esto no implica que la modalidad adoptada haya sido la óptima para lograr integrar a la sociedad civil dentro de este proceso.

Así, la ley ha establecido que en la conformación de los órganos de control esté un representante de las 5 facultades de Derecho de las universidades públicas más antiguas del país, un representante de las 5 facultades de Derecho de las universidades privadas más antiguas del país, y un representante de los Colegios de Abogados del país, elegido por sus respectivos decanos.

Con esta modificación además se establece la supremacía de la representación de la sociedad civil, pues si bien la presidencia de los órganos de control sigue recayendo en un vocal o fiscal supremo respectivamente, la representación del cuerpo judicial y fiscal solamente se ve complementado por la incorporación de un magistrado o fiscal supremo, elegido por los demás miembros de la Comisión.

Esta conformación, que origina que tres de los 5 integrantes de los órganos de control sean representantes de la sociedad civil, ha originado una agria reacción en el seno de los órganos judiciales, llegando a ser interpretada esta norma como interventora de la independencia de los órganos judiciales.

d) Ley marco del presupuesto participativo

Respondiendo a una creciente práctica en el ámbito de la participación ciudadana, el Congreso aprobó la Ley marco del presupuesto participativo (Ley N° 28056), la que según su Artículo 1°, es un mecanismo de asignación

equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado - sociedad civil.

La ley, cuyo ámbito de aplicación son los gobiernos regionales y locales (municipales), resulta ser un gran avance en la regulación de la intervención de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. En ese sentido, el objetivo es lograr la efectiva participación de los sectores sociales organizados en el proceso de programación participativa del presupuesto de una institución estatal, en armonía con los planes de desarrollo concertado que estos gobiernos deben estructurar y lograr su intervención en la fiscalización de la gestión de los gobiernos regionales y locales.

Resulta interesante resaltar que dentro del proceso de programación participativa del presupuesto (Artículo 5°), se haya incorporado una etapa de «rendición de cuentas» como obligatoria, donde el funcionario explica el proceso de implementación del presupuesto concertado. Este mecanismo, unido a la transparencia que debe tener toda gestión del Estado, reduce los ámbitos de arbitrariedad para los funcionarios públicos, disminuyendo los riesgos de corrupción.

Finalmente, esta ley no ha perdido de vista la capacidad promotora de la participación ciudadana y ha previsto la obligatoriedad de realizar acciones de capacitación dirigidas a los agentes participantes del presupuesto participativo, para los fines de programación del presupuesto y vigilancia participativa.

e) Ley que crea el Fondo Fiduciario de Desarrollo de Infraestructura de Transporte Vial - FONFIDE VIAL

Según el Artículo 3° de esta norma (Ley N° 28061), el FONFIDE tiene por objeto obtener créditos y recursos financieros para otorgar garantías y efectuar pagos relacionados con los contratos de concesión para disminuir costos financieros, evitar la interrupción de los proyectos y promover la participación del sector

privado en el desarrollo de obras de infraestructura de transporte y mantenimiento vial respecto a los contratos que el Estado peruano suscriba en los procesos de concesión de carreteras, puertos terminales y demás obras consideradas en la Iniciativa de Integración de Infraestructura Regional Sudamericana - IIRSA, y otros proyectos de carácter nacional prioritario pertenecientes a la Red Nacional Vial.

f) Ley que delega al Poder Ejecutivo la facultad para legislar en materia tributaria

Con la finalidad de modificar el Código Tributario, aumentar la recaudación fiscal y disminuir la evasión tributaria, el Poder Ejecutivo solicitó la delegación de facultades en materia tributaria, la misma que fue otorgada a través de la Ley N° 28079. Dentro de las medidas que adoptaría el Gobierno en el marco de esta delegación de facultades, resaltan la disminución del Impuesto General a las Ventas de 17% a 16% (Artículo 1°, inciso 6.d), la ampliación del

ámbito de aplicación del Impuesto a la Renta a través de la eliminación de exoneraciones (Artículo 1°, inciso 2.1), y la formalización de operaciones económicas con la participación de las Empresas del Sistema Financiero (Artículo 1°, inciso 13), norma que permitió la implementación del cuestionado Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF).

Justamente ha sido la creación del ITF la que ha destacado esta delegación de facultades. Los cuestionamientos al Decreto Legislativo N° 939, que lo crea, han sido variados y van desde el reclamo de su eliminación por sectores empresariales, la solicitud de la declaratoria de su inconstitucionalidad de diversas cámaras de comercio, hasta la necesidad de su reformulación y planteamiento de la disminución del porcentaje realizada hace pocas semanas por el propio ministro de Economía.

En los próximos días el Tribunal Constitucional deberá pronunciarse respecto a la constitucionalidad del decreto. A continuación presentamos un análisis breve respecto a este aspecto:

Análisis de la constitucionalidad del Decreto Legislativo N° 939

Recientemente un Grupo de Trabajo de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República recomendó se declare la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo N° 939, que establece el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), así como la obligación de usar determinados medios de pago a partir de una suma determinada de dinero.

El gobierno ha sostenido la necesidad de aumentar el ingreso fiscal para cubrir demandas sociales relacionadas a la cobertura de la prestación de servicios públicos esenciales. En segundo lugar, el Estado ha estimado que este impuesto es una medida idónea para controlar la evasión tributaria.

Esta política estatal ha suscitado reacciones encontradas en los principales actores económicos.

Presentamos un análisis del Decreto Legislativo, desde el punto de vista de un ejercicio doctrinario de interpretación constitucional. Como se sabe, la especial naturaleza de la Constitución hace que el análisis de la constitucionalidad de una norma no se realice con los criterios tradicionales de interpretación de cualquier ley. En efecto, si bien es posible aplicar a la Norma Fundamental los criterios interpretativos empleados para las normas de rango legal (a saber, los métodos literal, sistemático, histórico y sociológico), éstos pueden ser insuficientes. Por ello, como sostiene el Tribunal Constitucional peruano, a los clásicos criterios de interpretación, «deben sumarse aquellos que permitan concretar de mejor manera los principios que inspiran los

postulados político-sociales y político-económicos de la Carta. Por ello la pertinencia en proceder, por una parte, a una interpretación institucional de sus cláusulas y, por otra, a una social». (EXP. N.º 0008-2003-AI/TC)¹⁷. Esto significa que el análisis de la legalidad constitucional de una norma es siempre un ejercicio complejo, no exclusivamente jurídico, porque la realidad socioeconómica debe estar siempre presente.

Partamos en consecuencia de dos preguntas ¿puede el Estado gravar las transacciones bancarias?, y ¿puede el Estado obligar a algunos actores económicos a realizar sus transacciones a través del sistema financiero y bancario, para que realicen el pago de determinadas obligaciones dinerarias?

El Estado cuenta con la atribución constitucional para establecer tributos, a través de una ley o decreto legislativo (ver Artículo 74º de la Constitución). Para ello, no debe atender a la diferencia de las personas, sino a la naturaleza de las cosas. Esto es, atender al interés general (Artículo 103º de la Constitución). En ese sentido, el Estado cuenta con atribuciones constitucionales para establecer el ITF, no es en modo alguno, un acto arbitrario y tampoco un abuso del derecho.

Como primera conclusión señalamos que el ITF ha sido establecido por el Estado peruano en ejercicio de una potestad constitucional. **Podrá ser calificado de antitécnico, y los expertos en la materia han coincidido mayoritariamente en estos aspectos de la ley, de constituir un exceso en cuanto grava las transacciones o de ser de aplicación muy complicada, pero no de ser inconstitucional.**

El establecimiento de esta medida plantea la existencia de un conflicto constitucional entre un conjunto de derechos constitucionales de índole patrimonial (dentro de los cuales destaca la libertad de contratación - Artículo 2.14 de la Constitución) y un fin legítimo constitucionalmente reconocido, que ha servido al Estado para justificar su decisión (protección del régimen económico - Artículo 58 de la Constitución. Para la solución de un conflicto entre dos normas constitucionales se aplica el test de razonabilidad y proporcionalidad, para establecer si la restricción establecida al derecho a la libertad de contratación (obligación de usar determinados medios cambiarios) es conforme o no a la Constitución.

Debe tenerse en cuenta que todo derecho constitucional es susceptible de recibir restricciones, siempre y cuando no se vulnere su contenido esencial (aquel ámbito que constituye un aspecto inderogable frente a otros derechos o fines constitucionalmente reconocidos). De no vulnerarse su contenido esencial, debe analizarse la razonabilidad y proporcionalidad de la medida restrictiva. Por consiguiente:

1º La restricción a un derecho constitucional debe encontrarse prevista en Ley o en una norma de igual rango. En este caso el Decreto Legislativo N° 939, tiene rango de ley (Artículos 104 y 200.4 de la Constitución).

2º La restricción debe perseguir la protección de un fin legítimo. En el presente caso consideramos que el Estado está buscando la protección del régimen económico de la Constitución. En esta perspectiva, el Estado ha ejercido su potestad reguladora.

3º Finalmente, debemos evaluar la necesidad de la medida adoptada por el Estado para combatir la evasión tributaria y la poca recaudación fiscal. Al respecto, la Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado que no se trata de cualquier necesidad. El Estado debe recurrir a la restricción de un derecho fundamental siempre y cuando se trate de una necesidad social imperiosa.

¹⁷ Acción de Inconstitucionalidad, del 11 de noviembre del 2003.

No obstante, si el Congreso, u otro intérprete, decidiera derogar el Decreto Legislativo N° 993 bajo el argumento de la inconstitucionalidad de la obligación de usar determinados medios de pago, se encuentra en la obligación de establecer una medida alternativa para evitar la evasión fiscal y aumentar la recaudación fiscal.

Pese a este análisis favorable de la constitucionalidad del ITF y la obligación de usar determinados medios de pago, no podemos dejar de desconocer la existencia de algunas limitaciones innecesarias, como lo era el levantamiento del secreto bancario solicitando que el contribuyente señalara los datos de sus cuentas corrientes por ejemplo. Estos problemas han sido solucionados en parte con la reciente promulgación del Decreto Legislativo N° 947, en ejercicio de las facultades delegadas que recibió del Congreso. Debe recordarse que esta delegación de facultades tiene como fecha límite el 5 de febrero, por lo tanto, el Gobierno tiene aún la potestad de modificar el Decreto que crea el ITF hasta esa fecha.

En todo caso, si se insistiera en el argumento de la inconstitucionalidad de pasajes específicos de la norma, los procedente es la derogación de esas disposiciones, pero no de todo el decreto legislativo, habida cuenta del grave perjuicio que ello ocasionaría al país, muy especialmente a todas las obligaciones sociales del Estado que quedarían al descubierto.

Lima, 30 de enero del 2004.

Hay temas importantes que deben ser objeto de regulación, pero evidentemente el legislador no puede pretender «normar sobre lo humano y divino». En el sistema constitucional francés está previsto el dominio de la ley en la necesidad de apartar al legislador de temas que no son relevantes o que por su naturaleza no debieran ser regulables.

3.4. Aportes ciudadanos a la labor legislativa

(Desde 1 de octubre del 2001 al 4 de febrero del 2004)

El inciso 17 del Artículo 2º, el 31º, el 107º y el 206º de la Constitución política vigente reconocen como derecho fundamental de toda persona participar en asuntos públicos o de gobierno, entre otras formas, mediante la presentación de iniciativas legislativas.

El Artículo 107º regula la iniciativa o aporte legislativo ciudadano para las proposiciones

de leyes comunes y el 206º para la proposición de reformas constitucionales.

La iniciativa legislativa ciudadana es el derecho de los ciudadanos de presentar proyectos de ley que deben ser tramitados obligatoriamente por el Congreso. Es una atribución ciudadana relacionada a la democracia directa, permitiendo así que los ciudadanos participen activamente en el ejercicio del poder, si bien no tomando la decisión pero sí proponiéndola.

Todas estas normas son, básicamente, el contexto constitucional de los aportes ciudadanos en la labor legislativa del Congreso.

La iniciativa legislativa ciudadana es el derecho de los ciudadanos de presentar proyectos de ley que deben ser tramitados obligatoriamente por el Congreso. Es una atribución ciudadana relacionada a la democracia directa, permitiendo así que los ciudadanos participen activamente en el ejercicio del poder, si bien no tomando la decisión pero sí proponiéndola.

En este sentido, debe comprenderse la iniciativa legislativa ciudadana no como una simple sugerencia de los ciudadanos basados en el derecho de petición, sino que se constituye en el acto formal de inicio de trámite de una ley.

Sobre estas premisas es que hemos elaborado el cuadro siguiente, donde se muestra el número, asunto y estado de las iniciativas o aportes ciudadanos al trabajo parlamentario desde el año 2001 a febrero del 2004.

Entidades que presentaron iniciativas legislativas:

- a) Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú - ANFPP.
- b) Sindicato Unificado de Trabajadores del Petróleo, Energía, Derivados y Afines de la Región Grau.
- c) Foro Democrático.
- d) Federación Nacional de los trabajadores de Agua Potable del Perú (FENTAP).
- e) Asociación Civil Dignidad Humana.

Durante este período constatamos que los ciudadanos han presentado cinco iniciativas legislativas, de las cuales sólo una se convirtió en ley. Si bien es cierto que en términos de tiempo, el presente boletín debería evaluar las iniciativas durante la legislatura anual 2003 - 2004, la investigación ha tenido que ampliar este espacio temporal hasta que abarque el año 2001 inclusive. La ampliación se justifica porque permite ver con mayor nitidez la sequía participativa ciudadana en materia legislativa.

Dos de las iniciativas ciudadanas presentadas pretenden modificar la Constitución, una de ellas a finales del 2002 fue archivada. Las cuatro restantes son propuestas de ley ordinarias.

En el 2001 sólo se presentó una iniciativa legislativa ciudadana, tres se presentaron en el 2002 y una durante el 2003. ¿Cómo podría explicarse esta escasa participación ciudadana? Una explicación es que los ciudadanos no saben que cuentan con el mecanismo de participación legislativa a través de iniciativas ciudadanas. Otra explicación es que la dificultad del proceso es disuasiva para cualquier grupo organizado de ciudadanos. Se suele creer que sólo los congresistas tienen la potestad de elaborar leyes y se ignora que la legislación abre caminos de participación directa al ciudadano.

Es importante mencionar que esta escasa participación ciudadana es en gran parte resultado de la alta valla para presentar iniciativas legislativas ciudadanas (0,3% de la población electoral nacional). Un ciudadano o entidad no dispone fácilmente de una organización que le permita reunir tan alto número de firmas.

Es posible también que los problemas individuales y el día a día del ciudadano sea más importante que participar en procesos legislativos que generan un costo y distraen de lo central: su vida privada. En todo caso, nada ha hecho el Congreso para advertir de la importancia de la participación y del deber cívico de cada ciudadano de ser parte activa en su comunidad.

Ciertamente, no es deseable un cúmulo grande de iniciativas legislativas ciudadanas que lo único que van a originar es una sobrecarga del trabajo legislativo. Pero tampoco es deseable, desde una perspectiva democrática, que sean muy pocos los que participen. Los mecanismos constitucionales existen para ser usados; cuando no lo son, devienen en disfuncionales e inútiles. Por eso el tema es de interés gravitante y el Congreso debería examinar formas que estimulen en alguna medida la participación.

Pedidos de los ciudadanos (medio empleado, estado actual, pedidos según contenido, atención a los pedidos de acuerdo al órgano al que se deriva)

Pedidos / iniciativa ciudadana	Proponente	Medio empleado	Estado actual
Devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo. (Proyecto de Ley N° 864, presentado el 1 de octubre del 2001)	Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú	Proyecto de ley	Ley N° 27677 (2 de marzo del 2002)
Propuesta de ley «Por la Defensa de las empresas» Prestadoras de Servicios de Agua Potable y alcantarillado del Perú. (Proyecto de Ley N° 3539, presentado el 9 de agosto del 2002)	Federación Nacional de los trabajadores de Agua Potable del Perú (FENTAP)	Proyecto de ley	En comisión de Defensa del Consumidor desde octubre del 2002
Restablecimiento de la vigencia de la Constitución de 1979. (Proyecto de Ley N° 3534, presentado el 9 de agosto del 2002)	Foro Democrático	Proyecto de ley	Archivado. Diciembre del 2002
Iniciativa de Reforma constitucional para modificar diversos artículos de la Constitución, referidos a proteger la dignidad de la persona humana, la vida, la familia, la educación y la salud. (Proyecto de Ley N° 6100, presentado el 24 de marzo del 2003)	Asociación Civil Dignidad Humana	Proyecto de ley	En Comisión de Constitución desde el 28 de marzo del 2003
Exclusión de PETROPERÚ del Proceso de Promoción de la Inversión Privada (Decreto Legislativo N° 674). (Proyecto de Ley N° 2879, presentado el 15 de mayo del 2002)	Sindicato Unificado de Trabajadores del Petróleo, Energía, Derivados y Afines de la Región Grau	Proyecto de ley	Con dictamen negativo desde noviembre del 2003

Fuente: Oficialía Mayor del Congreso de la República. Elaboración: CAJ.

4. LOS ASESORES PARLAMENTARIOS

El Congreso de la República, según datos de diciembre del 2003 tiene un total de 2.125 trabajadores que se dividen en funcionarios, profesionales, técnicos, auxiliares, asistentes de Despacho congresal, operarios de limpieza, etc. Los pensionistas constituyen aproximadamente el 50% del total de trabajadores activos. Destaca la menor proporción de funcionarios administrativos sobre la gran cantidad de técnicos. Esto es positivo, en tanto se ha privilegiado el conocimiento técnico sobre los aspectos formales del procedimiento administrativo. También resalta la gran cantidad de profesionales (534). Sin embargo, la página institucional del Congreso en Internet no especifica el título académico de cada profesional y menos aún el grado académico de cada asesor en comisiones o Despacho congresal. Tampoco se conoce la experiencia previa y la preparación en temas que atañen a su trabajo parlamentario. En general, en el acápite sobre transparencia parlamentaria individualizada debería informarse sobre la trayectoria y/o habilidades académicas de los asesores. Una afirmación común al abordarse el tema es que la asesoría es muchas veces una contraprestación política, un premio por el apoyo electoral al candidato.

De acuerdo a la Gerencia de Recursos Humanos del Congreso de la República a enero del 2004 figuran 251 asesores. Casi el 50% de ellos son abogados (142). Destacan en segundo lugar los economistas (29) y luego los administradores (10). Es importante

Cantidad de personal administrativo que labora en el Congreso de la República a diciembre del 2003

Funcionarios	66
Profesionales	534
Técnicos	599
Auxiliares	466
Asistentes de Despacho Congresal	147
Operarios de limpieza	196
Suplencia	0
Congresistas	117
Total	2125
Pensionistas	1022

Fuente: website institucional del Congreso de la República.

señalar que debería equilibrarse aún más el enfoque multidisciplinario en el trabajo parlamentario, pues es sintomático que en la relación no figure ningún historiador, tampoco lingüistas o demógrafos, o que sea tan escaso el número de economistas, estadísticos, etc. Por ejemplo, un asesor o una comisión determinada puede requerir los conocimientos de dos o tres especialidades distintas al mismo tiempo, como sería el caso en un proyecto sobre salud, en el que se podría necesitar un análisis constitucional que se complemente con el razonamiento económico y la medicina. En realidad, es razonable que el Congreso no escatime esfuerzos ni recursos en la contratación de profesionales de diversas es-

pecialidades. Este boletín no critica el crecimiento del número de asesores, por el contrario lo considera necesario siempre que obedezca a méritos profesionales, una rigurosa evaluación y otras condiciones que aseguren una eficiente labor. Más aún, 251 asesores podría ser un número escaso para un Congreso de 120 representantes, 24 comisiones de trabajo y un gran número de proyectos y procesos de fiscalización que se escapan del ámbito del Congreso posiblemente por una inadecuada distribución de recursos. En todo caso lo recomendable es apuntar a un buen soporte técnico, diverso en sus disciplinas, bien remunerado y especializado en la asesoría parlamentaria. Es posible que una redistribución del gasto dentro de lo asignado presupuestalmente al Congreso, pueda encontrar los cauces para atender estas necesidades.

Estimamos que una organización adecuada del cuerpo de asesores y especialistas parlamentarios, que responda a los criterios ya señalados de buen soporte técnico, interdisciplinariedad, remuneración atractiva, alto grado de especialización y absoluta prescindencia de consideraciones de índole política, requiere, fundamentalmente, del diseño e implementación de una carrera pública especializada, orientada al servicio parlamentario.

A continuación se presenta un cuadro con los asesores según su profesión:

Asesores por profesión a enero del 2004

Administración	10
Antropología	2
Arquitectura	3
Biología	1
Ciencias agropecuarias	2
Ciencias de la comunicación	9
Contabilidad	9
Cooperativismo	1
Derecho	142
Economía	29
Educación	3
Estadística	1
Ingeniería Industrias Alimentarias	1
Ingeniería Mecánica	2
Ingeniería Agrónoma	4
Ingeniería Civil	3
Ingeniería de Minas	2
Ingeniería Industrial	7
Ingeniería Pesquera	1
Ingeniería Química y Metalúrgica	2
Medicina Veterinaria	1
Odontología	1
Psicología	1
Sociología	6
Zootecnia	3
Total	251

Fuente: Datos de la Gerencia de Recursos Humanos del Congreso de la República proporcionados por la Oficialía Mayor.

Estimamos que una organización adecuada del cuerpo de asesores y especialistas parlamentarios, que responda a los criterios ya señalados de buen soporte técnico, interdisciplinariedad, remuneración atractiva, alto grado de especialización y absoluta prescindencia de consideraciones de índole política, requiere, fundamentalmente, del diseño e im-

plementación de una carrera pública especializada, orientada al servicio parlamentario.

Tomando como ejemplo la experiencia mexicana, la configuración de esta carrera pública debe ser resultado de una política del Estado destinada a delimitar y regular los criterios, requisitos y procedimientos para la selección, ingreso, capacitación, promoción, remuneración, evaluación y salida de los servidores públicos (entre los cuales debe considerarse a los asesores y especialistas parlamentarios), es decir, que se base en los principios y normas que regulan la carrera pública en todos los estamentos del Estado, los cuales deben ser, en nuestra opinión, la plasmación de valores éticos y profesionales, tales como la imparcialidad, la legalidad, la integridad, la transparencia, la independencia y la eficiencia.

De esta manera, el Congreso del Perú contará con un servicio parlamentario que se oriente a la modernización institucional y funcional del Parlamento, así como a la formación permanente de los funcionarios públicos, ofreciendo a los congresistas, y con ello indirectamente a la ciudadanía, instrumentos de análisis y conocimiento de gran importancia para la elaboración de mejores leyes y el cumplimiento más eficiente de sus funciones parlamentarias.

Al respecto, cabe señalar que está en vigencia el Decreto Legislativo 276¹, a través del cual se aprobó la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. Ella establece la estructura funcional y remunerativa de los servidores del Estado, según parámetros basados en criterios de mérito. Esta norma, en la década del gobierno de Alberto Fujimori, fue desvirtuada con la introducción de diversos regímenes laborales aplicables al sector público, quedando con el tiempo desfasada, razón por la cual

requiere «una pronta actualización, a la luz de lo que es actualmente el Estado y el nuevo rol que asume en el proceso de su reforma y actualización»².

No es intención de estas páginas detenerse en la naturaleza pública o privada de la relación laboral entre el servidor o funcionario público y el Estado; el objetivo de nuestro análisis es proporcionar algunas ideas que sirvan de eje para la configuración de un servicio parlamentario concebido como una carrera pública dentro de parámetros de eficiencia y profesionalidad.

Hecha esta precisión, una deficiencia de esta Ley es que excluye de su ámbito de aplicación a los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza (Artículo 2); en este último supuesto se encuentran muchos asesores parlamentarios que son contratados en razón a consideraciones políticas.

De acuerdo a la Ley, uno de los principios que rige la carrera administrativa es el de estabilidad, el cual, a nuestro entender, no debe restringirse sólo a la permanencia del servidor funcionario en determinada dependencia del Estado, sino que se refiere a la permanencia en el ámbito y nivel de especialización en el que ingresó. Así, en el caso de las personas que conforman el servicio parlamentario, especialmente los asesores y especialistas, y tal como se dijera en una anterior publicación de la CAJ, «debería brindarse estabilidad a estos asesores que conocen la problemática a ser tratada, a fin de evitar que el cambio en la conducción de la Comisión dé lugar a un cambio total de funcionarios tal como ocurre en la actualidad»³.

Asimismo, según lo dispuesto a partir del Acuerdo de Mesa N° 031-97-98/MESA-CR, los presidentes de las comisiones ordinarias pueden contratar a personal de confianza, entre éste, a un asesor y a un especialista parla-

¹ La Ley Marco del Empleo Público, promulgada en febrero del 2004, regirá a partir de enero del 2005.

² Carrera Pública, Problemas y propuestas. Lima: Congreso de la República, Centro de Investigación Parlamentaria, junio del 2003, p. 19.

³ Parlamento y Ciudadanía. Problemas y Alternativas. Lima: Comisión Andina de Juristas, Serie Democracia N° 3, 2001, p. 105.

mentario. Este sistema, que determina períodos de contratación en muchos casos inferiores a un año, no permite cumplir con un objetivo estratégico de contar con un sistema de asesoramiento permanente y especializado.

En un ámbito más general, es oportuno señalar que según el segundo párrafo del Artículo 28 del Reglamento del Congreso, habrá «un Estatuto del Trabajador Parlamentario, aprobado por el Pleno a propuesta de la Mesa Directiva y a sugerencia del Oficial Mayor, el mismo que normará los deberes y derechos de los trabajadores parlamentarios, los aspectos especiales de su régimen laboral y sobre los cuerpos especializados del Congreso».

Al respecto, cabe precisar que en la sesión de la Mesa Directiva correspondiente al período anual de sesiones 2001 - 2002, celebrada el 11 de enero del 2002, el congresista José Luis Risco Montalván solicitó que se encargue al Oficial Mayor alcanzar a la Mesa Directiva un proyecto del Estatuto del Trabajador Parlamentario, para su debate y aprobación en el Pleno, a fin de dar cumplimiento a la citada norma.

Sin embargo, hasta la fecha, no se ha aprobado dicho Estatuto, instrumento normativo que, a nuestro entender, debe servir no sólo para regular de manera general los derechos y obligaciones de los trabajadores del Parlamento, sino que debe incorporar normas y principios específicos aplicables a los trabajadores que forman parte del servicio parlamentario, especialmente los asesores y especialistas.

El panorama presentado, si bien muestra deficiencias y omisiones concretas que es necesario corregir, no impide destacar aspectos positivos de la gestión del Congreso en el ámbito de una mayor profesionalización y organización funcional del servicio parlamentario.

En tal sentido, gracias al Acuerdo N° 179-2002-2003/Mesa-CR, de la Mesa Directiva del Congreso, se creó una Comisión Técnica del Congreso, que tiene entre sus funciones, asesorar a la Mesa Directiva en el Diseño y programación de los programas de capacitación permanente para los congresistas, los funcionarios y los demás trabajadores del Congreso.

Este Acuerdo debe ser visto en la perspectiva del Plan Estratégico del Congreso para el período 2002 - 2006, entre cuyos objetivos y metas destacan, en el tema que comentamos, los siguientes:

- Provisión de asistencia técnica para asegurar un alto nivel de calidad en la producción legislativa.
- El funcionamiento de una Oficina de Asistencia Legislativa y de un Centro de Estudios Económicos, Constitucionales y Políticos.
- Rediseñar la oficina de apoyo a comisiones con la infraestructura y medios que le den sostenibilidad y eficiencia.
- Identificar y definir el perfil de los asesores y expertos que apoyarían los estudios en el Congreso.
- Actualizar el sistema de base de datos de asesores externos.
- Establecer convenios con las universidades del país, para el reclutamiento de estudiantes y profesores/tutores para su incorporación a la oficina de asistencia legislativa.

Recogiendo algunos de estos objetivos del Plan Estratégico, actualmente existe el Centro de Investigación Parlamentaria (CIP), cuyo objetivo es «ofrecer a los congresistas, asesores y técnicos especialistas los elementos necesarios para el fortalecimiento de las capacidades del Congreso»⁴.

⁴ http://www.congreso.gob.pe/out_of_domain.asp?URL=http%3A/www.congreso.gob.pe/cip/index.htm

Con áreas especializadas en asuntos económicos, jurídicos-políticos y sociales, además de una base de datos, los servicios que brinda el CIP se desarrollan en los siguientes ámbitos:

- *Legislativo*.- Brindando información relevante, organizada y sistematizada sobre los principales temas en debate, especialmente los referidos a la Agenda Legislativa Priorizada Anual.
- *Control político*.- Obteniendo de forma autónoma información relevante para el se-

guimiento a las políticas y medidas del Poder Ejecutivo.

- *De representación*.- Diseñando indicadores de seguimiento y observando de manera regular la realidad departamental.

Sería recomendable que el CIP cuente con programas de capacitación para el propio personal de asesores y especialistas parlamentarios, ya sea para que pasen a integrar el equipo profesional del CIP, o para que a través de esa capacitación brinden una mejor asesoría profesional a los congresistas.

5. LA FISCALIZACIÓN

Ojo Ciudadano en el Congreso aborda nuevamente el tema de la fiscalización, y lo hace presentando información sobre la legislatura que se inició en julio del 2003 y que concluyó en enero del 2004. En el número anterior se ofreció un panorama general, esta vez los datos se circunscriben a un período menor. Se trata de presentar una aproximación al estado de la cuestión en los últimos meses.

El Congreso dio impulso a las investigaciones parlamentarias como una necesidad del proceso de transición a la democracia. La corrupción del gobierno de Alberto Fujimori forzó la creación de comisiones investigadoras, todas ellas ahora centralizadas en una megacomisión presidida por el congresista Ernesto Herrera.

Presentamos a continuación algunos de los temas seleccionados para observar la fiscalización y el control político tal como los ha encarado el actual Congreso:

5.1. El trabajo de la Comisión de Fiscalización y Contraloría

5.1.1. Subcomisiones encargadas por el Pleno del Congreso

El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público y encargarle la tarea a la Comisión de Fiscalización y Contraloría. Estas comisiones tienen facultades cuasi judiciales de investigación,

pues acceden a la información que estimen pertinente, dictan apremios para que acudan obligatoriamente las personas que estimen necesarias, levantan el secreto bancario y la reserva tributaria. Sin embargo, la naturaleza de sus conclusiones se centran en aspectos principalmente de responsabilidad política. Así como lo puede hacer directamente el Pleno del Congreso, la Comisión de Fiscalización y Contraloría, por facultades dadas por el Pleno, viene investigando la legislatura desde julio 2003 a enero 2004, diversos casos. Cabe mencionar que ninguna de las subcomisiones ha emitido informe aún. Se pueden mencionar las siguientes:

- Comisión con carácter de investigadora, encargada de realizar las investigaciones relativas al manejo económico, financiero y administrativo del proyecto especial Pichis Palcazú

Por solicitud del congresista Pedro Morales, el Congreso de la República decidió conformar una comisión investigadora multipartidaria para que evalúe, fiscalice y dictamine sobre el manejo económico-financiero y administrativo del Proyecto Especial Pichis-Palcazú desde 1993 hasta el 2003, y se estableció que en un plazo de 120 días calendario se diera cuenta al Pleno. Se busca no sólo esclarecer sobre supuestos manejos irregulares sino también lograr recomendaciones y conclusiones para recuperar proyecto, reorientar

los objetivos de su creación para mejorar los niveles de vida en el aspecto socio-económico de la Selva central del Perú, y lograr que el proyecto reciba el apoyo financiero internacional, el cual ha ido disminuyendo en los últimos tiempos, precisamente, por el caos administrativo y por los malos manejos.

- Investigación de las actividades de la Empresa Occidental Petroleum Company

Se aprueba, por 79 votos a favor, ninguno en contra y una abstención, el pedido del presidente de la Comisión de Fiscalización y Contraloría, mediante el cual solicita facultades de comisión investigadora, con la finalidad de solicitar el levantamiento del secreto tributario de la Empresa Occidental Petroleum Company.

- Comisión Investigadora para esclarecer los hechos relacionados a las entrevistas sostenidas por César Almeyda con el fallecido General Oscar Villanueva Vidal

Esta Comisión se forma para esclarecer los hechos relacionados con la entrevista entre algunos personajes vinculados tanto al régimen anterior (Fujimori) como al actual (Toledo). Este fue un caso que levantó polvareda e incluso desestabilizó al propio gobierno. En efecto, la aparición de un audio reveló oscuras negociaciones entre un miembro del gobierno y la mafia fujimontesinista. César Almeyda, ex jefe del Consejo Nacional de Inteligencia y Oscar Villanueva, el general fujimorista que se suicidó al verse abrumado por la

serie de juicios en su contra. La reunión se realizó en el 2001. En la cita se habla de los intentos del gobierno de Alejandro Toledo para apoderarse de *Canal 5*, pero también se habla sobre la manera de entorpecer juicios de narcotráfico y tráfico de armas que ponían en jaque a Vladimiro Montesinos.

5.1.2. Subcomisiones investigadoras de la Comisión de Fiscalización y Contraloría

La Comisión de Fiscalización y Contraloría creó en la legislatura de julio del 2003 a enero del 2004 trece subcomisiones investigadoras a fin de indagar sobre supuestas irregularidades en el manejo de diversas instituciones públicas.

Llama la atención que tres de los casos se refieran a supuestos malos manejos de Presidentes regionales (San Martín, Loreto, Puno). También debe resaltarse que sólo una subcomisión presentó su informe final, que fue aprobado en la sesión de la Comisión. Así la subcomisión que investiga a Max Ramírez García, Presidente de la Región San Martín fue denunciado por la Comisión de Fiscalización del Congreso ante el Ministerio Público para que sea procesado por una larga lista de delitos que habría cometido en sólo 8 meses en el cargo. Entre los principales delitos se menciona el de autorizar el desvío de fondos regionales a cuentas propias y de familiares. Las otras doce subcomisiones, al cierre de esta edición, aún no emitían su informe.

La Comisión de Fiscalización y contraloría viene investigando casos en el que el Pleno del Congreso le ha dado facultades

Nº de Moción	Fecha de creación por el Pleno del Congreso (aprobado en el Pleno)	Subcomisiones con carácter de investigación	Integrantes	Estado	Informe en el Pleno
1713 Autor: Congresista Pedro Morales Mansilla. Comisión con carácter de investigadora, encargada de realizar las investigaciones relativas al manejo económico, financiero y administrativo del proyecto especial Pichis Palcazú, desde 1993 a la fecha.	16 de octubre del 2003	-	Miembros de la Comisión de Fiscalización y Contraloría	Vigente	Pendiente
5145 Autor: Congresista Javier Velásquez Quesquén. Con facultades de investigación a que se refiere el inciso a) del Artículo 88 del Reglamento del Congreso para que pueda ejercer las atribuciones previstas por el citado Reglamento para las Comisiones de Investigación, en lo referente a las actividades de la Empresa Occidental Petroleum Company.	11 de diciembre del 2003	-	Miembros de la Comisión de Fiscalización y Contraloría	Vigente	Pendiente
5193, 5196 y 5198 Autores: Congresistas Jorge Del Castillo, Jorge Mera y Javier Diez Canseco, entre otros. Con facultades de Comisión Investigadora para esclarecer los hechos relacionados a las entrevistas sostenidas por César Almeyda con el fallecido General Oscar Villanueva Vidal, las otras personas involucradas en ellas y el suicidio del referido general otorgándosele un plazo de 90 días.	29 de enero del 2004	-	Miembros de la Comisión de Fiscalización y Contraloría	Vigente	Pendiente

Fuente: datos proporcionados por la Oficialía Mayor del Congreso de la República.

Subcomisión/Grupos de trabajo	Integrantes	Fecha de creación	Estado	Informe
1. Grupo de trabajo encargado de investigar al Presidente de la Región San Martín, Max Ramírez García	Jorge Mera (coordinador) Juan Ramírez Mauricio Mulder	16 de agosto del 2003	Finalizó	16 de setiembre del 2003. Aprobó el informe final en la sesión de la Comisión
2. Grupo de trabajo encargado de investigar las presuntas irregularidades de Hemodiálisis y otros de EsSalud en Piura	Gerardo Saavedra (Coordinador) José Barba Mauricio Mulder	26 de agosto del 2003	Vigente	Pendiente
3. Grupo de trabajo encargado de investigar las presuntas irregularidades en el manejo de Fondos Públicos y proceso de liquidación del Banco Nuevo Mundo - Accionar SBS	Aurelio Pastor (Coordinador) Rosa Florián Eduardo Salhuana	2 de setiembre del 2003	Instalación. 15 de setiembre del 2003	Pendiente
4. Grupo de trabajo encargado de investigar la venta de combustible en el Alto Amazonas	Jorge Mera (Coordinador) Gerardo Saavedra Aurelio Pastor	2 de setiembre del 2003	Vigente	Pendiente
5. Grupo de trabajo encargado de investigar los presuntos malos manejos de la Lotería La Grande (con el apoyo de la Asociación de Discapacitados de Huancayo)	Gerardo Saavedra (Coordinador) Mauricio Mulder Rosa Florián	23 de setiembre del 2003	Instalación. 3 de octubre del 2003	Pendiente
6. Grupo de trabajo encargado de investigar las presuntas irregularidades en la Gestión de la Región Loreto	Julio Gonzáles (Coordinador) Aurelio Pastor Juan Ramírez	23 de setiembre del 2003	Instalación. 16 de octubre del 2003	Pendiente
7. Grupo de trabajo encargado de investigar sobre el presunto hurto de gas licuado en PETROPERÚ	Jorge Chávez (Coordinador) Máximo Mena Jorge Mera	30 de setiembre del 2003	Instalación. 13 de noviembre del 2003	Pendiente
8. Grupo de trabajo encargado de las presuntas irregularidades en la facturación y en la instalación de medidores que la Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento o EPSEL- Lambayeque	Aurelio Pastor (Coordinador) Jorge Mera Gerardo Saavedra	30 de setiembre del 2003	Vigente	Pendiente
9. Grupo de trabajo encargado de las presuntas irregularidades en el Concurso de Docentes a nivel nacional	Gustavo Pacheco (Coordinador) Jorge Chávez Rosa Florián	-	Instalación. 9 de octubre del 2003	Pendiente
10. Grupo de trabajo encargado de investigar lo sucedido con los campesinos de la CAU Santa Rosa de Río Grande, con la empresa SQM del Perú S.A y la Empresa ECOMUSA VGR	Juan Ramírez (Coordinador) Jorge Mera Jorge Chávez	30 de setiembre del 2003	Instalación. 15 de octubre del 2003	Pendiente

11. Grupo de trabajo encargado de investigar sobre presuntas irregularidades cometidas por la Dirección Ejecutiva de Proyectos del Ministerio de Energía y Minas	Jorge Chávez (Coordinador) Mauricio Mulder Gerardo Saavedra	30 de setiembre del 2003	Instalación. 13 de noviembre del 2003	Pendiente
12. Grupo de trabajo encargado de investigar las presuntas irregularidades que se pudiesen haber producido en el Instituto Nacional de Defensa Civil durante los años 2001 y 2002	Rosa Florián (Coordinadora) Jorge Mera Carlos Armas	18 de marzo del 2003	Instalación. 27 de marzo del 2003	Pendiente
13. Grupo de trabajo encargado de investigar las presuntas irregularidades al Sr. David Jiménez del Gobierno Regional de Puno, sobre la suscripción de contratos de las obras por emergencia que ejecuta el proyecto especial Carretera Transoceánica, Unidad Ejecutora del Gobierno Regional	Julio Gonzáles (Coordinador)	18 de noviembre del 2003	Vigente	Pendiente

5.2. Comisiones investigadoras (Pleno)

Entre las principales comisiones investigadoras en el Pleno destaca la que busca esclarecer el siniestro de la discoteca Utopía. En la edición anterior *Ojo Ciudadano en el Congreso* presentó algunos fragmentos y las recomendaciones del informe parcial presentado en el Pleno el 4 de febrero del 2003. El 29 de mayo de ese año el informe parcial fue aprobado por el Pleno, sin embargo aún queda pendiente la presentación del informe final.

Un caso parecido es el de la Comisión Investigadora de EsSalud sobre las acciones administrativas, operativas, económicas, financieras y de prestaciones de salud y de seguridad social efectuadas en dicho organismo desde 1999 hasta marzo del 2003. El 18 de julio se presentó el informe preliminar, el cual fue aprobado el 17 de setiembre. Queda pendiente la presentación del informe final.

En lo que se refiere a la llamada «Megacomisión», encargada de cumplir las conclusiones y recomendaciones de las cinco ex-comisiones investigadoras del período de gobierno del ex-Presidente Alberto Fujimori, ya se presentó el Informe Final. Este recoge las con-

clusiones y recomendaciones preliminares que *Ojo Ciudadano en el Congreso* presentara en su número anterior. Se añade además la investigación del caso referido a las cuentas de Agustín Mantilla. El Frente Independiente Moralizador había pugnado para la creación de una comisión investigadora específica para esclarecer los supuestos delitos de Mantilla.

Debido a su capacidad para atraer cámaras de televisión y micrófonos, la fiscalización sirve a algunos congresistas para mantenerse presentes y desde luego vigentes ante la opinión pública nacional. No extraña así que sean precisamente los congresistas más vinculados a la labor fiscalizadora los que más presencia tengan en los medios.

La Comisión de Fiscalización y Contraloría viene Investigando casos en el que el Pleno del Congreso le ha dado facultades

Comisión	Presidente	Fecha de aprobación en el Pleno	Estado	Informe
Comisión Investigadora de las circunstancias que produjeron el siniestro en la discoteca UTOPIA, determinar las condiciones de prevención y medidas de seguridad en otras discotecas y establecimientos abiertos al público, revisar la legislación vigente y proponer las medidas legislativas necesarias para lograr la seguridad de los usuarios en todos los locales abiertos al público.	Jorge Mufarech	28 de agosto del 2002	Plazo 90 días. Se instaló el 26 de setiembre del 2002. Se amplió el plazo a 70 días el 11 de setiembre del 2003	Presentó informe parcial el 4 de febrero del 2003. El Pleno del Congreso aprobó las conclusiones y recomendaciones contenidas en el Informe Parcial de la Comisión Investigadora. Falta presentar informe inal.
Comisión Investigadora de Es-Salud sobre las acciones administrativas, operativas, económicas, financieras y de prestaciones de salud y de seguridad social efectuadas en dicho organismo desde 1999 hasta la fecha, determinando el real estado financiero, así como el destino de sus fondos. (Mociones núms. 3311 y 3304)	Daniel Robles	11 de marzo del 2003	Plazo de 90 días. Se instaló el 22 de abril del 2003. Se amplió el plazo a 90 días el 17 de setiembre del 2003.	El Pleno del Congreso aprobó el Informe Preliminar el 17 de setiembre del 2003. Está por presentar el informe final.
Comisión Investigadora encargada de cumplir las conclusiones y recomendaciones de las cinco ex-comisiones Investigadoras del período de gobierno del ex-Presidente Alberto Fujimori. Se añade la investigación del caso de Agustín Mantilla.	Ernesto Herrera	18 de diciembre del 2002	Se instaló el 19 de diciembre del 2002. Se amplió el plazo por 27 días el 13 de junio del 2003	Se inició la presentación de informes finales ante el Pleno del Congreso, con la sustentación de los informes correspondientes al primer bloque, sobre el mal uso de las donaciones, el tráfico de armas a las FARC y la violación sistemática de los derechos humanos el 5 de noviembre del 2003 El 12 de noviembre del 2003, el Pleno del Congreso aprobó los siguientes informes finales: - Sobre donaciones. - Sobre la Asociación Ken Aken. - Sobre el tráfico de armas a las FARC. - Sobre la violación sistemática de los derechos humanos.

El 19 de noviembre del 2003 fue sustentado el Informe Final en mayoría de la Comisión Investigadora ante el Pleno del Congreso en relación con la investigación de la influencia irregular para controlar el Poder Judicial y el Ministerio Público.

Fuente: datos proporcionados por la Oficialía Mayor del Congreso de la República.

A la vista de esta información resalta que gran parte de los casos investigados por el Congreso desde el 2001 corresponde a funcionarios que delinquieron durante el gobierno de Fujimori, incluyendo al mismo ex-gobernante, que incurrió supuestamente en malos manejos y en violaciones a los derechos humanos. Un cúmulo de casos corresponden más bien a funcionarios del gobierno de Alejandro Toledo. Algunos de estos casos, como el de César Almeyda, el Presidente de la Región San Martín, el caso de la Lotería La Grande, entre otros, han sido objeto de la noticia de los medios de comunicación. Los escándalos mediáticos suelen ser finalmente procesados por el Congreso, en razón de su facultad de investigación, y convertir a este poder del Estado en una suerte de confluencia de todas las miradas. Los ciudadanos llegan a creer que todo escándalo debe pasar por el Congreso y así la fiscalización llega a ensombrecer las otras funciones (legislar y representar) y a agotar su imagen.

Debido a su capacidad para atraer cámaras de televisión y micrófonos, la fiscalización

sirve, a veces, a algunos congresistas para mantenerse presentes y desde luego vigentes ante la opinión pública nacional. No extraña así que sean precisamente los congresistas más vinculados a la labor fiscalizadora los que más presencia tengan en los medios¹.

La tensión que puede generarse por un proceso de investigación parlamentaria se expande al escenario político. Mientras más demore la comisión o subcomisión en presentar su informe, mayores controversias se generarán en la opinión pública. Teniendo en cuenta la carga de trabajo pendiente en cada ámbito de la labor parlamentaria, urge acelerar muchas de las investigaciones y reducir el número de temas que aún están pendientes de informe final ante el Pleno y que sumados constituyen casi el 95% de la materia a investigar. Además, la sobreexposición ha generado algunas veces, tal como se puede apreciar en la edición anterior, entredichos y debates que no contribuyen a esclarecer los hechos de las denuncias, pero sí a profundizar el problema de imagen del Congreso en el Perú.

¹ Ver Capítulo 2.

6. EL CONTROL POLÍTICO

El control político del Parlamento al gobierno es una figura propia del sistema parlamentario. En el Perú, adscrita a un sistema semi presidencial la figura del control político permite llevar a la práctica un esquema de división de poderes. Los ministros debe concurrir al Parlamento para presentar la política general de gobierno una vez que el Gabinete asume el cargo (el Presidente del Consejo de Ministros presenta la política general); deben sustentar el proyecto de presupuesto público (el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía lo sustentan ante el Pleno); deben absolver las interrogantes de los congresistas en la estación de preguntas; deben concurrir asimismo para ser interpelados.

El control político se lleva a cabo en general hacia la Administración Pública y, en particular, hacia la relación Legislativo-Ejecutivo. Lo esencial en el control es el requerimiento al gobierno para que rinda cuenta por los actos e incluso por el uso indebido de funciones o poderes pudiendo exigirse la responsabilidad política constitucional del Ejecutivo.

6.1. Presencia de los ministros en el Pleno

Sin la presencia de los ministros en el Pleno no sería posible ejercer la función de control. Durante la legislatura de julio del 2003 a enero del 2004 hubo dos presentaciones para pre-

sentar la política general de gobierno. Es necesario anotar que esta figura, llamada también la "investidura" del Gabinete es típicamente parlamentaria y tiene su razón de ser en que en este sistema el Parlamento elige al gobierno y por tanto lo inviste. En el Perú ella no es parte de la tradición constitucional y se sale de un esquema político en el que el propio Presidente de la República, que a la vez es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, designa a su Gabinete y lo remueve. Por tanto esta institución no concuerda con la tradición constitucional peruana.

Si bien la Presidenta del Consejo de Ministros, Beatriz Merino, tenía amplio respaldo ciudadano, tuvo un relativo respaldo parlamentario. En el caso de su sucesor, Carlos Ferrero, la situación es más delicada pues la votación que alcanzó no fue la de la mayoría legal sino más bien una alta abstención de los representantes de los diversos grupos políticos. Este hecho, de por sí, indicaba que las relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento no eran las mejores. La aprobación a este Gabinete fue relativa, prevaleció la abstención y se dejó de lado la posibilidad de un consenso político para gobernar. Estos son algunos de los aspectos que esta institución parlamentaria no cubre.

Asimismo, acudieron en una oportunidad al Congreso la Presidenta del Consejo de Ministros, Beatriz Merino y el Ministro de Economía, Jaime Quijandría a sustentar el presu-

puesto público del 2004. El Gabinete concurrió luego dos veces para el debate y aprobación del mismo.

Los miembros del Gabinete acudieron tres veces al Congreso para participar en debates e informes diversos y algunos ministros acudieron dos veces a la estación de preguntas. Sólo hubo una interpelación en ese período.

6.1.1. Presentación de la política general del gobierno

Como se ha adelantado, Beatriz Merino, Presidenta del Consejo de Ministros, se presentó durante la primera legislatura extraordinaria del 2003. Primera sesión, 18 de julio del 2003. El Presidente del Consejo de Ministros, Carlos Ferrero y su Gabinete Ministerial se presentaron durante la primera legislatura ordinaria 2003 - 2004, sesión del 13 de enero del 2004.

6.1.2. Sustentación y debate de los proyectos del presupuesto público

La Presidenta del Consejo de Ministros, Beatriz Merino y el Ministro de Economía y Finanzas Jaime Quijandría, acompañados de miembros del Gabinete Ministerial, se presentaron en el Congreso el 3 de setiembre del 2003. Luego, Beatriz Merino se presentó para debatir los proyectos los días 26 y 27 de noviembre de ese mismo año.

6.1.3. Participación en debates e informes diversos

Quizás porque el peruano es un sistema semipresidencial y no parlamentario, las relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento no suelen ser tan estrechas. Muy pocos ministros son designados de entre los congresistas y, salvo algunas incursiones del Presiden-

te del Consejo de Ministros, Ferrero, al Congreso, son muy pocas las veces que un ministro se interesa en participar en el debate parlamentario o en informar a la representación sobre temas que competen a su sector. Así las relaciones entre ambos poderes del Estado no son muy coordinadas, al menos no en la medida de lo deseable. Lo ideal no es tener un Parlamento que controla al gobierno sino uno que además de controlar (no obstruir) coordine sus tareas con el Poder Ejecutivo en una relación de trabajo común. El peruano no es un sistema presidencial ni parlamentario sino que fue diseñado para configurar equilibrios de poder y un marco de cooperación para enriquecer las tareas de gobierno, por un lado, y la función legislativa, por el otro. Es necesario que los ministros y los congresistas tiendan puentes de diálogo permanente para enriquecerse recíprocamente sin reducir la relación a una tensa confrontación en el sentido habitual del control entre poderes del Estado. Para precisar la recurrencia de esa relación es útil reparar en el número de asistencias de los ministros al Congreso para debatir o informar.

El 25 de setiembre del 2003, concurrió la Presidenta del Consejo de Ministros, Beatriz Merino, acompañada de su Gabinete Ministerial, para participar en el debate del proyecto que proponía delegar al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria referida tanto a tributos internos como aduaneros en un plazo de 90 días hábiles.

El 9 de octubre del 2003 concurrió el Ministro de Relaciones Exteriores Allan Wagner Tizón a sustentar el proyecto de resolución legislativa que autoriza al Presidente de la República a salir del país del 11 al 23 de octubre del 2003, con la finalidad de realizar visitas oficiales a Francia, Alemania y Tailandia.

El 23 de octubre del 2003 concurrió el Primer Vicepresidente de la República, Raúl Diez Canseco, en su condición de Ministro de Comercio Exterior y Turismo, para informar sobre el tema del retiro del Perú del G-21.

6.1.4. Estación de preguntas

Teniendo en cuenta la cantidad de interrogantes que se pueden plantear a todos y cada uno de los ministros, el número de invitaciones a absolver las preguntas de los congresistas ha sido relativamente escaso.

El 24 de setiembre del 2003, el Ministro de Vivienda y Construcción, Carlos Bruce, el de Transportes y Comunicaciones, Eduardo Iriarte y el de Energía y Minas, Hans Flury acudieron al Congreso para absolver las preguntas. El 22 de octubre del 2003, los ministros de Trabajo y Promoción del Empleo, Jesús Alvarado; de Salud, Álvaro Vidal y de Educación, Carlos Malpica, así como el de Justicia, Fausto Alvarado.

6.1.5. Interpelaciones

No llama la atención que durante la legislatura abordada sólo un ministro haya sido interpelado. En realidad, esta figura no ha sido utilizada por el actual Congreso. El 15 de octubre del 2003 concurrió al Congreso para ser interpelado el Ministro de Agricultura, Francisco González García en relación al apoyo del Estado al sector agrario.

Concurrencia de los ministros al Congreso (julio del 2003 a enero del 2004)

Presentación de la política general del gobierno	2
Sustentación de los presupuestos de los proyectos del presupuesto público	1
Debate y aprobación de los proyectos del presupuesto público	2
Participación en debates e informes diversos	3
Estación de preguntas	2
Interpelaciones	1
Total	11

Es necesario hallar el equilibrio, en tanto un escaso número de interpelaciones en un período congresal puede ser tan negativo como el exceso que puede reportar cualquier Congreso obstruccionista.

6.2. Acusaciones constitucionales

Es notoria la gran carga de procesos de acusación constitucional en el Congreso desde julio del 2001. Muchos de estos casos se incrementaron en razón del alto número de funcionarios públicos con privilegio de antejucio que incurrieron en supuestos actos de corrupción durante el gobierno de Fujimori. Es así que desde que inició funciones este Congreso hasta enero del 2004 fueron presentadas 310 acusaciones constitucionales. De todas ellas, 100 fueron declaradas improcedentes por la Comisión de Constitución y Acusaciones Constitucionales y 96 fueron derivadas a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales de la Comisión Permanente. Se archivaron 5 y se retiraron 3 acusaciones.

Es útil advertir que en la etapa postulatoria se presenta la denuncia y se examina el cumplimiento de las formalidades para ser admitidas.

En lo que se refiere a la etapa de investigación ésta se inicia una vez verificado el cumplimiento de los requisitos de la denuncia y con el trabajo de la subcomisión investigadora que evaluará la pertinencia de las pruebas ofrecidas, entrevistará en audiencia a los denunciados, denunciantes, peritos, etc. En esta situación se encuentran 67 acusaciones. 13 se hallan en proceso de investigación, 7 con informe pendiente de verse y solamente una aprobada en Comisión Permanente y remitida a la Fiscalía de la Nación. Llama también la atención que 46 de 67 acusaciones en proceso de investigación hallan sido archivadas.

Si el informe que propone la acusación es aprobado, se produce la etapa acusatoria en la cual la Comisión Permanente nombra una

Subcomisión Acusadora integrada por los miembros de la Subcomisión Investigadora que hayan suscrito el informe proponiendo la acusación y, de ser el caso, elegirá a los demás entre sus integrantes, a efecto de que sustente el informe y formule acusación en su nombre ante el Pleno del Congreso. En esta etapa hay 4 acusaciones para ser vistas por el Pleno, mientras que se han aprobado y remitido a la Fiscalía de la Nación 35.

Como se desprende de los cuadros presentados la materia pendiente es cuantiosa, lo que pudo haber recargado el trabajo parlamentario en la legislatura de abril a julio del 2004. Sin embargo, las acusaciones que aún están en la etapa postulatoria, en gran medida (alrededor de 30% de todas las acusaciones registradas) han sido encargadas a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales.

Uno de los casos que mayores controversias generó y que viene siendo procesado por

la subcomisión anteriormente citada es el de Raúl Diez Canseco. En efecto, la investigación contra el ex Primer Vicepresidente de la República, por la expedición de dos cuestionados decretos supremos capturó la atención de la opinión pública. Durante la primera semana de febrero se presentaron a declarar el Superintendente de Administración Tributaria, Pedro Zavaleta Montoya, y la ex titular de ese organismo, Beatriz Merino. Estos decretos supremos fueron elaborados supuestamente para beneficiar al padre de la pareja sentimental del entonces Ministro de Comercio Exterior y Turismo (Diez Canseco) y fueron firmados también por el Ministro de Economía, Javier Silva Ruede.

En su presentación ante la Subcomisión, Diez Canseco dejó constancia de que las denuncias en su contra sólo serían instrumento para juzgarlo y sentenciarlo políticamente, aunque asumió su responsabilidad política por haber firmado esa norma jurídica.

I. Etapa postulatoria

Derivadas para calificación a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales	96
Con calificación procedente	0
Con calificación improcedente, al archivo	5
Retiradas	3
Con informe improcedente de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales	100
Total	204

II. Etapa de investigación

En proceso de investigación	13
Con informe pendiente de verse	7
Aprobada en Comisión Permanente y remitida a la Fiscalía de la Nación	1
Terminadas en el archivo	46
Total	67

III. Etapa final o acusatoria

Para ser vista por el Pleno	4
Aprobadas por el Pleno y remitidas a la Fiscalía de la Nación y/o PCM	35
Total	39

Fuente: *La Gaceta*, Lima 8 de febrero del 2004.

Es oportuno señalar que esta subcomisión conoce la denuncia constitucional por presunta infracción a la Constitución, abuso de autoridad, omisión de actos de función y concusión en la que figuran como acusados Raúl Diez Canseco y el, a la sazón, Presidente del Consejo de Ministros, Luis Solari por haber firmado el decreto supremo 081-2001-RE, titulado «Acuerdo Multilateral sobre la liberación del transporte aéreo internacional», llamado comúnmente «Tratado de Cielos Abiertos».

Hay otros casos resaltantes delegados a esta Subcomisión como la acusación de Carlos Boloña al Vocal Supremo José María Balcázar por prevaricato al haber dictado auto de procesamiento penal y medida cautelar de comparecencia con restricción de detención domiciliaria, para lo cual mencionó hecho falso y prueba inexistente. Recién la denuncia ha sido declarada procedente y se ha ampliado el plazo del proceso. Otro caso importante de mencionar es el de la denuncia constitucional contra los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura por irregularidades en la convocatoria para el nombramiento de la Fiscal Suprema. Asimismo, el caso de la denuncia presentada contra Alberto Fujimori por

ejecuciones extrajudiciales en el Penal «Miguel Castro Castro», ejecutadas en mayo de 1992.

Otro caso ilustrativo es la denuncia constitucional de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la SUNAT contra los ex ministros de Economía Pedro Pablo Kuczynski y Javier Silva Ruete por la vulneración de derechos pensionarios. Un caso similar es la denuncia constitucional contra el ex Presidente Alberto Fujimori por parte de la Asociación de Cesantes y Jubilados de Petroperú S.A. respecto al pago de los pensionistas de Petroperú S.A. pertenecientes al régimen de pensiones del D.L. 20530.

En general, la Subcomisión deberá bregar contra el tiempo y el peso de por sí grande de su carga de trabajo para atender con justicia la gran cantidad de casos que le han sido asignados y que refieren en gran parte situaciones de presuntos abusos de poder o irregularidades en la gestión pública. Lo que llama la atención es la gran cantidad de casos, que de acuerdo a la información lograda, han sido declarados improcedentes (100). Este número indica que muchas veces se pierde el tiempo en acusaciones que no van a prosperar finalmente, malgastando recursos que podrían ser aprovechados de otra manera.

7. PRESUPUESTO DEL CONGRESO

En esta sección daremos un vistazo a la información sobre el presupuesto del Congreso. Un primer aspecto que presentaremos es la evolución del presupuesto asignado para su funcionamiento. A continuación, presentamos una serie de datos que nos permiten conocer cómo ha ido evolucionando el presupuesto a partir del año 2000 hasta el 2004.

Este dato es muy importante para conocer si hubo crecimiento o reducción de la asignación presupuestal para el ejercicio de las funciones del Parlamento. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, la tendencia del presupuesto del Congreso ha sido creciente. Para el año 2000, por ejemplo, el presupe-

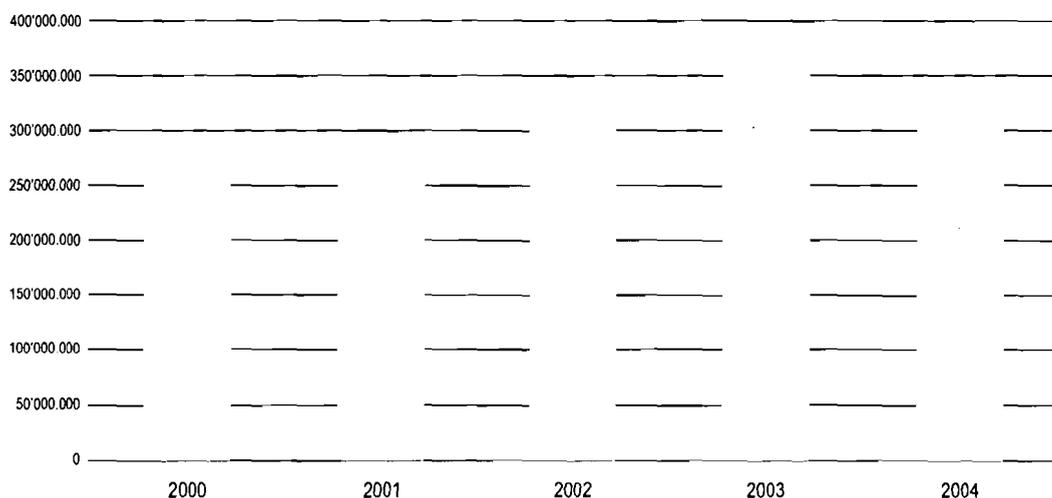
to que se asignó alcanzó la cifra de 282 millones de soles.

En la actualidad el presupuesto asignado para el año 2004 asciende a 319 millones de soles. Eso ha significado un crecimiento del orden del 12% con respecto al año 2000.

Años	Presupuesto del Congreso
2000	282'300.000
2001	298'800.000
2002	330'190.624
2003	351'500.000
2004	319'794.000

Fuente: Perú en Números, años 2001, 2002, 2003 y 2004 compendios del Ministerio de Economía y Finanzas.

**Evolución del presupuesto del Congreso de la República 2000 - 2004
(en nuevos soles)**



Como podemos ver en el siguiente cuadro, el crecimiento porcentual ha sido variable desde el año 2001 en adelante.

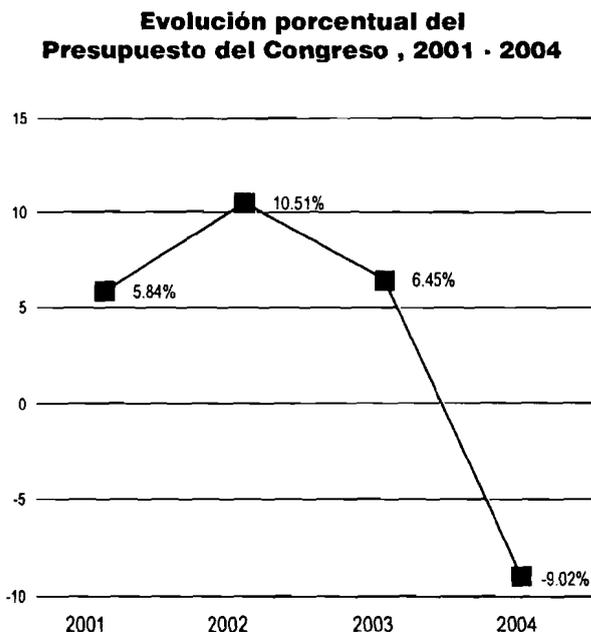
Año	Crecimiento porcentual ^{1/}
2001	5,84
2002	10,51
2003	6,45
2004	-9,02

Elaboración: CAJ.

^{1/}La evolución porcentual es en relación al presupuesto del año 2000.

Del cuadro presentado, se observa que el crecimiento del presupuesto del año 2000 al 2001 fue de 5,84%. Del año 2001 al 2002, hubo un crecimiento en el presupuesto del 10,51%. Para los períodos 2002 - 2003 y 2003 - 2004 los presupuestos asignados tuvieron un crecimiento del 6,45% y un decrecimiento de -9,02% respectivamente. El presupuesto para el 2004, a comparación de los últimos dos años ha sido menor, debido a una política de racionalización del gasto que ha comprometido diversos rubros. Es necesario advertir que un crecimiento más alto en relación a la tendencia histórica podría justificarse si involucra un proceso de modernización costoso de cara a un más eficiente servicio parlamentario y a la mejora en la capacidad de legislar, fiscalizar y representar a los ciudadanos. Por ejemplo, la contratación de asesores calificados, la reforma de la administración parlamentaria, mejores servicios de asistencia a la legislación, funcionamiento de mecanismos que aseguren una más estrecha relación con los ciudadanos, etc.

Gráficamente podemos observar la tendencia descrita:

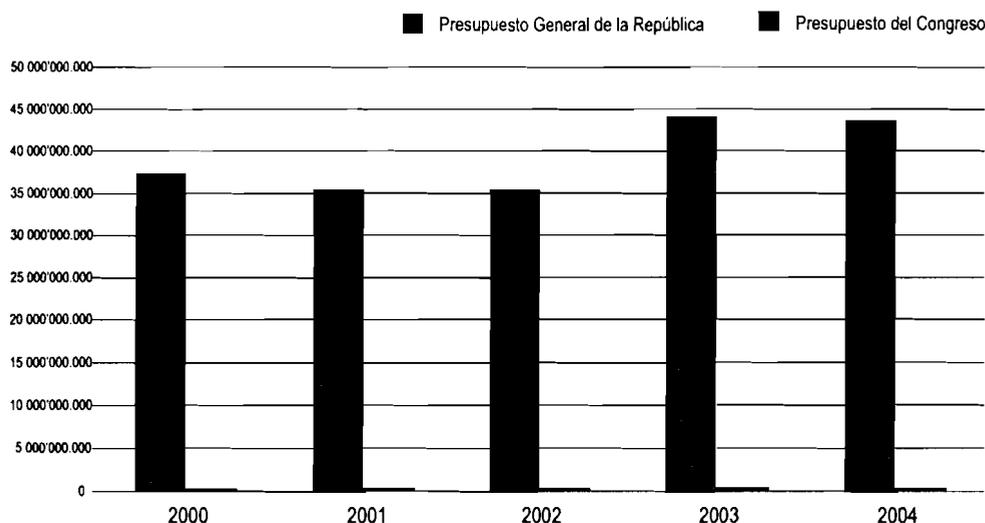


Un aspecto que también es importante analizar es la participación del presupuesto asignado al Congreso con relación al Presupuesto General de la República. Para el año 2000, el presupuesto del Congreso en nuevos soles, representaba el 0,75% del presupuesto total del Estado. Para el año 2001 y 2002 el porcentaje de participación fue de 0,84 y 0,92%, respectivamente. Para el año 2003 y 2004 la participación porcentual fue del 0,79% y 0,72%, respectivamente. Incluso, dentro de la estructura del presupuesto estatal lo dispuesto para la tarea trascendente de «legislar» es relativamente alto. No obstante, es necesario interrogarse ¿está justificado tal mon-

Años	Presupuesto General	Presupuesto del Congreso	Participación porcentual
2000	37 710'800.000	282'300.000	0,75
2001	35 772'000.000	298'800.000	0,84
2002	35 771'987.911	330'190.624	0,92
2003	44 516'006.300	351'500.000	0,79
2004	44 115'387.252	319'794.000	0,72

Fuente: *Perú en Números*, página web del Congreso y compendios del Ministerio de Economía y Finanzas.

Presupuesto General de la República vs. Presupuesto del Congreso, 2000 - 2004 (en nuevos soles)



to presupuestal a la vista de la calidad del trabajo parlamentario? ¿Hay un aprovechamiento óptimo de los fondos que el Estado destina al Parlamento?

Según el comportamiento presentado, en ningún año el presupuesto asignado al Congreso llegó al 1% del presupuesto general. Sin embargo no hay que dejar de tener en cuenta que el presupuesto asignado al Congreso ha tenido, en relación al presupuesto general, una tendencia creciente.

La reducción relativa del presupuesto parlamentario del 2004 en relación a años anteriores debe significar un ajuste de los gastos. Sin embargo, no siempre las restricciones presupuestarias se aplican a áreas donde deben aplicarse. Por ejemplo, se suele racionalizar el gasto en infraestructura y personal, pero se afecta al mismo tiempo el proceso que debería llevar a una mejor calidad de la ley, entre otras cosas.

Un caso que debe llamar la atención es el de la desactivación de las Oficinas Desconcentradas de Participación Ciudadana (ODPC) del Congreso. Habiéndose programado constituir 30 OPDC, 6 ubicadas en Lima y 24 en provincia, cuyo propósito era promover la participación de los ciudadanos en las actividades legislativas y fiscalizadoras del Parla-

mento, se optó por incluirlas como parte del ahorro presupuestal.

Con la puesta en marcha de las ODPC se buscaba que los ciudadanos ejerzan efectivamente sus derechos fundamentales acercando el Parlamento al ciudadano y, a la vez, contribuyendo a mejorar sustantivamente el cumplimiento de la función de representación de los congresistas y del Congreso en su conjunto.

7.1. Análisis comparado de los presupuestos de los parlamentos de los países andinos en el 2003

Luego del breve análisis del presupuesto asignado al Congreso peruano, consideramos importante realizar una comparación con los presupuestos de otros países, por ejemplo, contrastar el presupuesto del Congreso peruano con los presupuestos de los países de la región andina. Esto con el propósito de tener un alcance regional de los costos que significa el funcionamiento de los parlamentos. Asimismo, es importante tener en cuenta para efectos de la comparación, que en otros parlamentos funcionan dos cámaras. Para ello,

presentaremos un siguiente cuadro con esa información.

País	Presupuesto 2003 En dólares americanos
Bolivia ^{1/}	25'924.678
Chile	70'606.058
Colombia	66'434.367
Ecuador	30'590.922
Perú	101'005.747
Venezuela	65'490.500

Fuentes:

Bolivia: www.hacienda.gov.bo

Chile: www.economia.cl

Colombia: www.minhacienda.gov.co

Ecuador: www.minfinanzas.ec-gov.net

Perú: www.mef.gob.pe

Venezuela: www.mf.gov.ve

^{1/} Correspondiente al año 2002.

Luego de revisar los datos del cuadro anterior, se observa que el Perú es el país con mayor presupuesto asignado. Le siguen Chile y Colombia. Un dato importante es que el Parlamento nacional tiene una sola cámara y los parlamentos de Chile y Colombia tienen dos. ¿Se puede, entonces, alegar que el Congreso peruano dispone de un bajo presupuesto? A la vista de los datos comparados, el Congreso peruano tiene un alto presupuesto. El problema no es el monto sino la estructura del mismo y las prioridades que se tienen.

Número de Cámaras	
Bolivia	Bicameral
Chile	Bicameral
Colombia	Bicameral
Ecuador	Unicameral
Perú	Unicameral
Venezuela	Unicameral

Se puede afirmar que el presupuesto del Parlamento peruano es bastante alto en relación al presupuesto de los parlamentos de los

países andinos. Pero, tal como se ha afirmado anteriormente, pareciera que en el Perú, pese a lo grueso del presupuesto parlamentario (en comparación con otros países) éste parece resultar insuficiente. El Congreso, desde hace un tiempo, viene exigiendo austeridad a sus funcionarios en el uso de los recursos, incluso se ha optado por la reducción de gastos en diversos rubros.

Conviene examinar la estructura del presupuesto de este poder estatal y constatar si, en efecto, el sistema administrativo absorbe demasiados recursos en relación al ámbito legislativo (para procurar la calidad de los proyectos de ley) o si la fiscalización parlamentaria excede en el uso de recursos a otros ámbitos que merecen igual o mayor atención. Se trata de hallar el equilibrio con lo que se dispone, reconsiderando quizás las prioridades parlamentarias.

Es así que dentro del período 2000 - 2004, llama la atención el deterioro de la calidad del presupuesto asignado al Congreso de la República, debido principalmente al continuo crecimiento del gasto corriente en contraste con la tendencia a la baja del gasto de capital e inversiones.

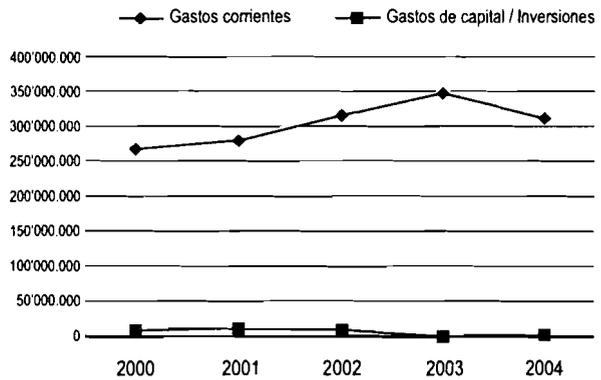
El gasto destinado al pago de planillas, compra de bienes y servicios y otros pagos no recuperables, siguió incrementándose, como se puede ver en el gráfico de la página 71. Los años 2003 y 2004, fueron los que presentaron una mayor brecha entre el gasto corriente y el gasto de capital, ya que el gasto corriente representa en ambos años el 99% del presupuesto del Congreso. Sólo el 1% del presupuesto, se asignó a gasto de capital e inversiones para mejorar y modernizar la infraestructura y los servicios. Esto significa un retroceso, ya que en comparación con el año 2000 con un Congreso bicameral, las inversiones y el gasto de capital ascendían al 4% aproximadamente.

Los gastos corrientes han prevalecido a los que atañen a procesos de mejora institucional y fortalecimiento de la gestión legislativa y fiscalizadora, Es necesario elaborar políticas de fortalecimiento institucional para

adquirir mayores recursos, descentralizar el poder y fortalecer el rol de las comisiones y asesores, aumentar la capacidad de información, análisis y seguimiento de leyes, entre otras medidas.

Los países de la región andina, en algunos casos, han iniciado sus propios proceso de fortalecimiento de sus Legislaturas, contando generalmente con el apoyo de la comunidad internacional y organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), entre otros.

Evolucion del Gasto Corriente vs. Gasto de capital e inversiones (en soles)



8. LAS REMUNERACIONES DE LOS CONGRESISTAS

Un tema que generó incomodidad en la opinión pública durante los primeros meses del año fue el de los ingresos de los congresistas. El pago de 16 remuneraciones al año puede ser natural en muchas empresas e instituciones, e incluso recomendable para alentar la productividad del trabajador. No se puede exigir eficiencia cuando la remuneración es baja o insuficiente para sufragar los gastos personales. En estos casos, la preocupación ante las obligaciones regulares puede ser un comprensible factor de distracción. Pero, el Congreso no es una empresa ni un ámbito al que se acceda para lucrar. El Parlamento es el centro de la representación nacional, ejerce funciones específicas en nombre del pueblo. Es la vía indirecta de la participación popular, por lo que importa fundamentalmente la calidad de la relación que entable con los ciudadanos y la imagen que proyecte ante ellos. En esa perspectiva, el tema de los ingresos de los representantes es clave.

Este es, además, un asunto delicado porque genera rechazo en los representantes que, muchas veces, antes que defender la calidad de su gestión, defienden su «derecho» a percibir ciertos montos que a la luz de la arbitraria y desordenada política de remuneraciones en el sector público resultan excesivos. El ciudadano frecuentemente juzga ese pago desmedido y abusivo porque son los propios parlamentarios los que de modo inapelable se fijan el monto de sus ingresos. Es cierto que un congresista tiene que estar

bien remunerado teniendo en cuenta los gastos que debe programar para el cabal ejercicio de su gestión. Pero en un país en donde cunde el desempleo o el subempleo y donde difícilmente los trabajadores perciben bonificaciones extraordinarias, los ingresos adicionales pueden ser calificados como un privilegio que agrava la tensa relación entre el Parlamento y la ciudadanía.

*Es cierto que un congresista
tiene que estar bien remunerado
teniendo en cuenta los gastos
que debe programar para el
cabal ejercicio de su gestión.
Pero en un país en donde cunde
el desempleo o el subempleo y
donde difícilmente los
trabajadores perciben
bonificaciones extraordinarias,
los ingresos adicionales pueden
ser calificados como un
privilegio que agrava la tensa
relación entre el Parlamento y
la ciudadanía.*

A comienzos del año la Mesa Directiva autorizó el desembolso de 2 millones de soles para los 118 legisladores hábiles. Los medios de comunicación sostuvieron en mayoría que ese monto era por concepto de escolaridad¹, pero en realidad era una remuneración más de las 16 que se reciben anualmente. Cada año el Congreso dispone una porción importante de su presupuesto para la concesión de esta remuneración que se suma a las otras 15 que reciben a lo largo del año. Así los congresistas suman 16 remuneraciones al año, acompañada cada una de sus gastos operativos correspondientes. Cada congresista recibe en febrero aproximadamente 25.000 soles adicionales, esto es en total 50.000 soles.

No obstante, el Congreso aprobó, al cierre de esta edición, el proyecto de ley para

reducir los 16 sueldos que perciben anualmente los congresistas a 14 así como la eliminación de los gastos operativos. En este último caso, será el Congreso el que abone pasajes, viáticos y demás gastos de representación, los mismos que serán sustentados en su totalidad.

En efecto, de acuerdo al proyecto aprobado, el Poder Ejecutivo fijará las remuneraciones del sector público en base a la Unidad Remunerativa del Sector Público (URSP), que será fijada por el gobierno. En este caso, nadie podrá ganar más que el Presidente de la República (10 URSP). Los congresistas percibirán como sueldo, 6 URSP. Si el Presidente de la República no observa el proyecto y lo promulga, éste tendría efectos recién a partir de enero del 2005.

¹ Es oportuno mencionar que la bancada parlamentaria aprista y el Frente Independiente Moralizador comunicaron a la Mesa Directiva su decisión de no recibir este ingreso, que muchos llaman "escolaridad". Algunos congresistas anunciaron que no tienen hijos en edad escolar y que no era apropiado percibir este ingreso. Sería conveniente que la Mesa Directiva publique los nombres de los congresistas que efectivamente cobraron y no devolvieron el monto percibido por este concepto.

CONCLUSIONES

- 1.** Si bien la desaprobación ciudadana al Congreso es relativamente alta, se inscribe dentro de un proceso de creciente desprestigio del Parlamento como institución en el mundo, sin perjuicio de factores endógenos. Ello lleva a la necesidad de renovar el Parlamento como institución.
- 2.** Los ciudadanos no están informados adecuadamente de lo que debe hacer el Parlamento, de sus funciones y del trabajo que realizan los parlamentarios. Es necesario crear un sistema de información al ciudadano y de mejora de la imagen pública.
- 3.** Subsiste la práctica de muchos congresistas de presentar demasiados proyectos de ley sin privilegiar la calidad y el análisis de costos y beneficios. Existe un exceso de trabajo en materia de iniciativas legislativas, que en muchos casos, no aportan adecuadamente al sistema jurídico. La competencia por figurar entre los más «productivos» sigue registrando a los mismos congresistas que ya en la primera legislatura del actual Congreso se proyectaban como los más prolíficos creadores de proyectos. *Ojo Ciudadano en el Congreso* considera que es necesario que el criterio de calidad de las propuestas prime por sobre el de la cantidad de iniciativas elaboradas.
- 4.** Si bien no se busca la sobreproducción de iniciativas legislativas en un sistema que ya no soporta tan alto número de leyes (28.000), urge que los ciudadanos estén más involucrados y participen más en el proceso de elaboración de proyectos de ley. Las estadísticas indican que la facultad constitucional de los ciudadanos de elaborar iniciativas legislativas no ha sido aprovechada. Las iniciativas ciudadanas deben indicar participación efectiva, pero también control.
- 5.** La fiscalización ha sido uno de los temas que más atención captó de los medios de comunicación. Muchas veces estos escándalos mediáticos, expuestos en los propios procesos de fiscalización parlamentaria, han propiciado una saturación de la imagen del Congreso. Así, mayor es la presencia del Parlamento en los medios por los escándalos de corrupción que investiga que por el trabajo legislativo. Por la sobrecarga de trabajo fiscalizador, quedan pendientes aún el grueso de los informes finales. También es grande la tarea pendiente en materia de acusación constitucional; así, 96 procesos han sido encargados a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, adscrita a la Comisión Permanente.

- 6.** Se constata que existen asesores parlamentarios que aportan un análisis multidisciplinario, pero no es claro el equilibrio entre el número de profesionales, la diversidad de las profesiones y el número real de aquellos que requiere el Parlamento para cumplir con sus funciones más eficientemente. Hace falta institucionalizar la carrera de asesor parlamentario y apuntar a la creación de una escuela de asesores que admita a profesionales de las diversas disciplinas.
- 7.** El presupuesto, en relación a otros Parlamentos en la región andina, es alto y no es usado convenientemente en la modernización y productividad parlamentaria. Se registra un exceso de gasto corriente.

OJO CIUDADANO EN EL CONGRESO
Boletín Informativo del CONSODE
fue impreso en los talleres de
Visual Service SRL
José de la Torre Ugarte 433. Lince
Teléfonos: 442-4423 / 442-1398
Abril del 2004

El Consorcio Sociedad Democrática (CONSODE) reúne a diversas instituciones, las que bajo el financiamiento de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), buscan 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 Consorcio 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).

Auspicia:

